

HEC MONTRÉAL

**Étude du cycle de vie de l'Agence des partenariats
public-privé du Québec (2004-2009) à l'aide de
l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg**

par

Guillaume Demers

Sciences de la gestion

Management

Mémoire présenté en vue de l'obtention
du grade de maîtrise ès sciences
(M. Sc.)

Mai 2014

© Guillaume Demers, 2014

Résumé

Ce mémoire se veut une étude de cas portant sur la création, l'évolution et l'abolition de l'Agence des partenariats public-privé du Québec (APPP). Le cycle de vie de cet organisme s'est étendu de 2004 à 2009. Il avait été créé par le gouvernement du Québec, au moyen d'une loi adoptée par l'Assemblée nationale, afin de promouvoir ce mode de gestion et de livraison des services publics dans un contexte général de recherche d'une efficience accrue, de difficultés financières des gouvernements et d'un recours grandissant aux PPP dans les autres sociétés occidentales.

Trois questions de recherche servent de fils conducteurs :

1. Pourquoi l'Agence des partenariats public-privé du Québec a-t-elle vu le jour?
2. Comment a-t-elle évolué au cours de son mandat?
3. Pourquoi le gouvernement a-t-il décidé d'y mettre fin?

Afin de répondre à ces questions, nous nous sommes appuyés sur un cadre théorique fondé sur l'analyse stratégique préconisée par Michel Crozier et Erhard Friedberg. Au plan méthodologique, nous avons mené des entrevues avec plusieurs acteurs-clés de cette période. Nous avons aussi étudié plusieurs mémoires présentés à la commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi visant à créer l'Agence. Nous avons également procédé à une revue de presse.

Nos conclusions sont prudentes et restreintes. Le gouvernement a sous-estimé la force des acteurs opposés à son projet de faire une plus large place à un mode d'organisation des services publics porteur de complexités considérables. Les opposants étaient nombreux, unis, leur message était cohérent et ils disposaient de ressources matérielles et symboliques considérables pour faire basculer le rapport de force en leur faveur. Ils furent aussi aidés par le manque de familiarité de la population avec un mode d'organisation peu présent et peu connu

au Québec. Les partisans, eux, furent plus discrets et moins efficaces. Ultimement, le gouvernement en vint à la conclusion qu'il avait plus à perdre qu'à gagner en persévérant.

Le bilan n'est cependant pas totalement négatif. Quelques projets de PPP ont vu et voient le jour, et tout l'épisode aura servi à familiariser notre société avec un mode d'organisation des services publics qui fera dorénavant partie de la panoplie d'options disponibles pour nos décideurs.

Mots-clés : Partenariat public-privé, Agence, Infrastructure, Québec, Analyse stratégique, Décision.

Abstract

This thesis is a case study on the creation, the evolution and the abolition of the *Agence des partenariats public-privé du Québec* (APPP). The life cycle of this organisation lasted from 2004 to 2009. It was created by a law passed by the National Assembly of Quebec and was designed to promote PPPs in the delivery of public services in the general context of a search for greater efficiency, the financial difficulties of governments and a growing use of PPPs in other Western societies.

Three research questions were asked:

1. Why was the Agency created?
2. How did the Agency evolve during its mandate?
3. Why did the government decide to end it?

To answer these questions, we used a theoretical framework based on the strategic analysis advocated by Michel Crozier and Erhard Friedberg. In terms of methodology, we conducted interviews with several key players of this period. We studied documents submitted by various organizations to the parliamentary committee in charge of examining the bill aimed at creating the Agency. We also conducted a press review.

Our conclusions are cautious and limited. The government underestimated the strength of the opponents to his plan of putting greater emphasis on a mode of organization of public services carrying considerable complexities. Opponents were united and numerous, their message was consistent and they had sufficient material and symbolic resources to alter the balance of power in their favour. They were helped by the lack of familiarity of the Quebec population with PPPs. Supporters were more discreet and less effective. Ultimately, the government came to the conclusion that it had more to lose than gain by persevering.

However, the outcome is not entirely negative. Some PPP projects have seen and continue to see the day. The whole episode helped to familiarize Quebec society with a way of organizing public services that will become part of the range of options available to our decision makers.

Keywords : Public-Private Partnership, Agency, Infrastructure, Quebec, Strategic Analysis, Decision.

Table des matières

1. INTRODUCTION	13
1.1. BRÈVE HISTOIRE DE L'APPP	13
1.2. POURQUOI CETTE RECHERCHE?	16
1.3. OBJET DE LA RECHERCHE	17
1.4. UNE ÉTUDE DE CAS.....	18
1.5. STRUCTURE DU MÉMOIRE.....	18
2. REVUE DE LITTÉRATURE	20
2.1. QU'EST-CE QU'UN PPP ?	21
2.1.1. <i>Le niveau d'intervention</i>	21
2.1.2. <i>Le temps et la rigidité</i>	23
2.1.3. <i>Le risque</i>	25
2.1.4. <i>La transaction</i>	26
2.1.5. <i>Le paiement</i>	28
2.1.6. <i>Notre définition d'un PPP</i>	30
2.1.7. <i>Efficacité, efficacité et performance des PPP</i>	30
2.2. LES PPP DANS LE MONDE	34
2.3. L'ENCADREMENT LEGAL DES PPP.....	36
3. CADRE THÉORIQUE	40
3.1. LE CADRE D'ANALYSE CHOISI	40
3.2. STRATÉGIES ET SYSTÈMES.....	41
3.3. LES CONCEPTS DE BASE.....	44
3.4. QUESTIONS DE RECHERCHE.....	46
4. MÉTHODOLOGIE	47
4.1. LA PÉRIODE DE TEMPS COUVERTE	47
4.2. TYPE D'ENTRETIEN ET CHOIX DES ACTEURS INTERROGÉS	48
4.3. QUESTIONS POSÉES	49
4.4. DÉROULEMENT DES ENTRETIENS.....	49
4.5. CONSIDÉRATIONS SUR DE POSSIBLES BIAIS	50
4.6. RECHERCHE DOCUMENTAIRE	51
4.7. REVUE DE PRESSE.....	56
5. ANALYSE	58
5.1 POURQUOI L'APPP A-T-ELLE VU LE JOUR?	58
5.1.1 <i>Le nouveau management public (NMP)</i>	59

5.1.2	<i>L'apparition des PPP au Québec</i>	63
5.2	COMMENT L'APPP A-T-ELLE ÉVOLUÉ AU COURS DE SON MANDAT?.....	68
5.2.1	<i>Des alliés tièdes</i>	68
5.2.2	<i>Un contexte difficile</i>	69
5.2.3	<i>Buts, ressources et enjeux</i>	71
5.2.4	<i>Évolution du rapport de force – le rôle des opposants et des alliés</i>	81
5.3	POURQUOI LE GOUVERNEMENT A-T-IL MIS FIN AU MANDAT DE L'APPP?.....	85
5.3.1	<i>Marge de manœuvre réduite</i>	86
5.3.2	<i>Appui populaire et parties prenantes</i>	90
6.	DISCUSSION ET CONCLUSION	97
6.1	L'APPORT DES PPP DANS LA GESTION DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURE AU QUÉBEC.....	97
6.2	LES DÉFIS MANAGÉRIAUX ET INSTITUTIONNELS DES PPP AU QUÉBEC.....	99
6.3	LIMITES DE LA RECHERCHE ET CONCLUSION.....	101

Liste des figures

FIGURE 1 : SPECTRE DES NIVEAUX D'INTERVENTIONS DE L'ÉTAT DANS LES CONTRATS PUBLICS	22
FIGURE 2 : NIVEAU DE RISQUE DES DIFFÉRENTS MODES D'ADJUDICATION DES CONTRATS PUBLICS	26
FIGURE 3 : TYPOLOGIE DES TRANSACTIONS	27
FIGURE 4 : ARRANGEMENT FINANCIER TYPE D'UN PROJET EN MODE TRADITIONNEL	28
FIGURE 5 : ARRANGEMENT FINANCIER TYPE D'UN PROJET EN MODE PPP	29
FIGURE 6 : RÉPARTITION EFFICIENTE DU RISQUE.....	32
FIGURE 7 : ORGANISATION DE L'ACTION COLLECTIVE DANS UNE SOCIÉTÉ	43
FIGURE 8 : ÉVOLUTION DE L'APPUI AUX PPP	66
FIGURE 9 : ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS EN INFRASTRUCTURES AU QUÉBEC.....	66

Liste des tableaux

TABLEAU 1 : SOMMAIRE DES PPP PAR PAYS	36
TABLEAU 2 : ÉTATS DU DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL DES PPP	37

Liste des sigles et abréviations

A25	Autoroute 25
A30	Autoroute 30
ACRGTO	Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec
ADQ	Action démocratique du Québec
ALÉNA	Accord de libre-échange nord-américain
APPP	Agence des partenariats publics-privé ou <i>Partenariat Québec</i>
BEI	Banque européenne d'investissement
CCP	Conseil de la coopération du Québec
CCPPP	Conseil canadien pour les partenariats public-privé
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CHUM	Centre Hospitalier de l'Université de Montréal
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CRCHUM	Centre de recherche du Centre Hospitalier de l'Université de Montréal
CRÉPUQ	Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec
CSD	Centrale des syndicats démocratiques
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CSP	Comparateur de service public
CSQ	Centrale des syndicats du Québec
CUSM	Centre universitaire de santé McGill
EFP	Entité à finalité spécifique
FCCQ	Fédération des chambres de commerce du Québec
FIIQ	Fédération des infirmiers et infirmières du Québec
FMI	Fonds monétaire international
FTQ	Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
IEDM	Institut économique de Montréal
IPPP	Institut pour le partenariat public-privé
IQ	Investissement Québec
IRPP	Institut de recherche en politiques publiques
NMP	Nouveau management public
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OSM	Orchestre symphonique de Montréal
PFI	<i>Private finance initiative</i>
PL61	Projet de loi n° 61 : Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec
PPP	Partenariat public-privé
PQI	Plan québécois des infrastructures
PwC	PricewaterhouseCoopers
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SFP	Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec
UQAM	Université du Québec à Montréal
VAN	Valeur actuelle nette
VG	Vérificateur général du Québec

«Politics is who gets what, when, and how.»

Harold D. Lasswell

Remerciements

Prendre le temps d'écrire un mémoire de maîtrise, c'est en quelque sorte une introspection. Un moment que nous passons avec nous-mêmes à rassembler nos connaissances afin d'en arriver à un legs. La culture scientifique est à la fois noble et modeste. Chacun apporte sa pierre à l'édifice de la connaissance. Aujourd'hui, je remets le fruit d'un travail qui n'aurait été possible sans l'acharnement de certains, l'ambition d'autres, l'héritage d'un aïeul et la quête d'un lendemain...

Je remercie Marika d'avoir été un modèle, une personne sur qui j'ai pu toujours compter, peu importe l'heure ou l'endroit. Tu m'as appris à persévérer dans les études, puisque tu me rappelais que la quête de l'excellence est possible. Merci à Emmanuelle, ma jumelle. Ta fougue, ton entrain ont toujours été source de réconfort dans des moments difficiles. Tous trois rédigeant nos mémoires respectifs, nos parents ont de quoi être fiers de nous!

Maman, je ne saurais comment te dire merci. Tu as été l'inspiration à la base de tout. La personne qui a toujours éveillé ma curiosité, dès le plus jeune âge. Traversant avec moi des moments difficiles lorsque les efforts et les résultats n'allaient pas de pair. En me soutenant, parfois à bout de bras, pour que je réalise mes rêves. Tu m'as fait comprendre que l'éducation est l'arme la plus puissante que nous avons pour changer le monde. Je t'en serai éternellement reconnaissant.

Papa, tu as su inculquer chez moi une rigueur au travail, une volonté de fer et une détermination à bien accomplir ma tâche. Tu as toujours voulu le meilleur pour tes enfants et aujourd'hui, je te dis merci.

Un mot particulier au premier ministre Philippe Couillard et à tous les collègues qui m'ont permis d'aller réaliser ce travail : merci pour votre soutien constant et pour votre compréhension.

Merci aussi à mes amis. À Benoit, pour m'avoir appris à toujours douter plutôt que de me conforter dans la certitude. À Jack, pour m'avoir épaulé tout au long de mes études. À James, pour m'avoir enseigné que l'équilibre dans la vie est toujours précaire. À Guillaume, pour avoir été à la fois une source d'aide et de distraction. À Philippe, pour avoir pris le temps avec moi de corriger chacune des pages de ce mémoire.

Finalement, j'aimerais remercier celui sans qui ce mémoire n'aurait pas vu le jour. Merci à Joseph Facal qui a su être présent lorsque j'ai douté, qui a toujours affiché un enthousiasme envers mon projet d'étude et qui m'a guidé dans les dédales académiques.

Merci.

1. Introduction

À la base de tout partenariat public-privé (PPP), il y a un besoin à remplir : un service public à fournir ou une infrastructure à construire. Les PPP ne diffèrent pas des autres modes de réalisation de contrats publics par leur finalité, mais par leurs modalités.

Souvent incompris, ils répondent néanmoins à la nécessité croissante des gouvernements de diversifier leurs façons d'interagir avec les partenaires privés. Très peu d'États dans le monde exécutent eux-mêmes des projets d'infrastructures. Il s'avère donc nécessaire de recourir à la sous-traitance, la privatisation, la coentreprise, la concession, etc., pour obtenir au meilleur coût la livraison d'un service ou d'une infrastructure publique dans l'intérêt, du moins théoriquement, de l'ensemble des citoyens.

Le PPP permet-il toujours d'atteindre cet objectif ? D'emblée, la réponse est non, mais la littérature scientifique, comme nous allons le voir dans les chapitres qui suivent, tend à nous renseigner de plus en plus sur les conditions gagnantes d'un PPP. Il faut aussi noter que ce type d'arrangement n'est pas non plus approprié pour tous les projets.

1.1. Brève histoire de l'APPP

Le 14 avril 2003, les Québécois portent au pouvoir un gouvernement libéral majoritaire dirigé par Jean Charest. Dans son discours inaugural, le premier ministre met de l'avant la volonté de son gouvernement de recourir aux PPP :

L'État québécois ne peut pas tout faire tout seul. Il doit apprendre à faire confiance et à déléguer. Nous ouvrirons l'État québécois aux partenariats, que ce soit avec des municipalités, des organismes communautaires ou des entreprises privées. Chaque partenaire identifié sera imputable des responsabilités qui lui seront confiées et des ressources afférentes devant les élus de l'Assemblée nationale [...]

Nous devons innover, innover dans nos modes de gestion, et nous recourrons, lorsque ce sera souhaitable, au partenariat public-privé afin d'accélérer la réalisation des travaux. (Assemblée nationale du Québec, 2003)

Immédiatement, il demande à la nouvelle présidente du Conseil du trésor, Monique Jérôme-Forget, de réviser les structures de l'État et les programmes gouvernementaux. Celle-ci ira étudier ce qui se fait à l'extérieur de la province, notamment au Royaume-Uni. Accompagnée de M. Pierre Lefebvre, elle s'intéresse particulièrement aux PFI britanniques.

De retour au pays, la ministre présente, en mai 2004, le *Plan de modernisation 2004-2007 : Briller parmi les meilleurs*, dans lequel est détaillée la démarche du gouvernement. Celle-ci se fera en deux temps : d'abord, la présentation d'une politique-cadre sur les PPP, puis la création d'une agence gouvernementale vouée à la gestion, à la coordination et à la promotion des PPP.

C'est ainsi qu'est présenté, le 17 juin 2004, le projet de loi n° 61, *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*. Dès lors, la ministre fait l'objet de vives critiques de la part de nombreux regroupements. Divers syndicats et groupes de pression décrient sur la place publique le manque de consultation entourant ce projet.

La réaction gouvernementale est de mettre en place un processus de consultation parlementaire général. Au total, une cinquantaine de représentants iront se faire entendre. La loi est adoptée le 15 décembre 2004 et l'Agence voit le jour quelques mois plus tard.

L'organisme chargé des PPP au Québec va de l'avant avec de nombreux projets – totalisant un peu moins de 10 milliards \$ – malgré les récriminations des groupes opposés à ce type de partenariat. L'initiative bénéficie à ce moment d'un fort appui de la population, atteignant les 68 % en janvier 2005 (CCPPP, 2005). Malgré ce soutien, les centrales syndicales continuent de mettre à mal la vision gouvernementale, mais le gouvernement maintient sa volonté de recourir aux PPP et d'aller de l'avant avec les projets en cours.

À la suite des élections générales du 26 mars 2007, le gouvernement libéral bascule d'une position de majorité à une position de minorité à l'Assemblée nationale. Dès lors, une série de changements sont apportés au conseil des ministres. M^{me} Jérôme-Forget cumulera les fonctions de présidente du Conseil du trésor et de ministre des Finances jusqu'aux élections générales du 8 décembre 2008, à la suite desquelles le gouvernement de Jean Charest retrouve sa majorité. Le premier ministre nomme à nouveau M^{me} Jérôme-Forget aux Finances, mais confie le poste de présidente du Conseil du trésor à Monique Gagnon-Tremblay. Cette dernière est une proche du premier ministre.

Le 8 avril 2009, M^{me} Jérôme-Forget quitte la vie politique. Elle laisse les rênes du ministère des Finances à Raymond Bachand. Dès lors, le gouvernement s'interroge publiquement sur un recours accru aux PPP. Différents articles de journaux font état de cette remise en question. M^{me} Gagnon-Tremblay, qui a pris le relais de M^{me} Jérôme-Forget à titre de ministre responsable de l'APPP, multipliera les déclarations dans lesquelles elle prend ses distances du mode de gestion en PPP.

Quelques mois plus tard, la ministre présente une nouvelle politique-cadre sur la gestion des infrastructures publiques. L'Agence cesse d'exister et la gestion des projets d'infrastructures en PPP est confiée à un nouvel organisme nommé Infrastructure Québec. M^{me} Gagnon-Tremblay se défend de vouloir mettre fin aux PPP en affirmant qu'elle veut plutôt insuffler davantage de rigueur aux projets d'infrastructure de 40 millions \$ et plus. Mais depuis la fin du mandat de l'APPP, aucun nouveau projet en PPP n'a vu le jour au Québec.

Un tableau placé à l'annexe I dresse une chronologie sommaire des événements entourant l'APPP.

1.2. Pourquoi cette recherche?

Notre intérêt pour les PPP vient d'abord de la quasi-absence de ce type de contrat public au Québec alors que, dès les années 1990, de nombreux États y ont recours partout à travers le monde. Il faut attendre la fin des années 2000 avant de voir le premier PPP naître au Québec. Aujourd'hui, plusieurs grands projets québécois relèvent de ce mode de gestion, bien que l'avenir des PPP soit incertain.

Nous avons voulu étudier cette émergence des PPP dans l'écosystème des infrastructures québécoises au moyen d'une étude de cas portant sur le cycle de vie de l'Agence ayant eu pour mandat, de 2004 à 2009, de promouvoir les PPP dans la province. Nous avons souhaité comprendre les causes inhérentes à sa création et analyser son évolution jusqu'au 21 octobre 2009, jour où le gouvernement du Québec mit fin à l'Agence.

Par cycle de vie, nous entendons très précisément la période allant du dépôt du projet de loi visant à créer l'Agence, en juin 2004, à l'annonce, en octobre 2009, de la décision de la dissoudre et de confier certaines de ses responsabilités à un nouvel organisme appelé Infrastructure Québec.

Cette étude est modeste, mais vise à apporter plusieurs contributions. Nous souhaitons mieux éclairer la rationalité des décideurs. Nous voulons mieux comprendre les liens complexes entre le gouvernement et l'entreprise privée. Les PPP sont un sujet intéressant dans cette perspective.

Nous souhaitons aussi contribuer à une meilleure compréhension de la gestion des infrastructures au Québec. Bien que largement abordés par les médias au cours des dernières années en raison d'abus présumés dans ce domaine, très peu de travaux de recherche s'y sont vraiment intéressés. Nous espérons que les conclusions de notre recherche feront œuvre utile et aideront à mieux comprendre les dynamiques des divers acteurs impliqués dans ce domaine.

1.3. Objet de la recherche

Notre objet de recherche sera découpé en trois questions successives qui nous serviront de fils conducteurs et de carte routière. Les voici :

1. *Pourquoi l'Agence des partenariats public-privé du Québec a-t-elle vu le jour?* Par cette question, nous chercherons à savoir quels sont les facteurs qui ont mené le gouvernement du Québec à choisir la voie des PPP, une voie jamais empruntée jusque-là par les autorités québécoises.
2. *Comment l'Agence des partenariats public-privé a-t-elle évolué au cours de son mandat?* Cette question nous permettra d'analyser de quelle façon le projet gouvernemental s'est transformé au fil du temps et d'analyser les intérêts défendus par chacun des acteurs en présence et leur influence sur l'issue du mandat de l'APPP.
3. *Pourquoi le gouvernement a-t-il mis fin au mandat de l'Agence des partenariats public-privé?* Nous étudierons enfin les causes inhérentes au démantèlement de l'Agence. Ici, nous nous pencherons plus précisément l'influence des divers acteurs sur les événements et les circonstances qui conduisirent le gouvernement à mettre fin à l'APPP.

Nous tenterons de répondre à ces trois questions au moyen d'une recherche qui combinera l'analyse qualitative, des entretiens semi-dirigés avec les principaux protagonistes et une collecte de données.

La collecte de données prendra deux formes. D'abord, nous étudierons les documents déposés en commission parlementaire lors de l'examen du projet de loi créant l'Agence. Nous sélectionnerons certains mémoires au regard de leur pertinence et de leur représentativité. Puis, nous ferons une revue de presse des articles ayant trait aux PPP ou à l'Agence dans trois grands journaux québécois : *Le Devoir*, *La Presse* et *Les Affaires*.

1.4. Une étude de cas

Il était impossible pour nous de traiter l'ensemble du processus de gestion des infrastructures québécoises dans un mémoire de maîtrise. Nous avons donc ajusté nos ambitions à nos moyens en nous limitant à une étude de cas.

L'étude du cycle de vie de l'APPP est intéressante en raison de son caractère à la fois complet (début, milieu, fin) et relativement limité dans le temps. Nous cherchions un objet de recherche que nous pourrions analyser sur l'ensemble de sa durée par opposition à un objet de recherche dont nous n'aurions pu étudier qu'une phase de son évolution. Un de nos apriorismes méthodologiques est évidemment que l'étude du cycle de vie de l'Agence éclairera la problématique plus générale des PPP dans la province.

C'est avant tout la dimension sociologique du cas de l'APPP qui nous intéresse davantage que sa dimension étroitement managériale. Nous souhaitons surtout comprendre pourquoi et comment ce type de partenariat a vu le jour et pourquoi sa vie fut si brève. Ce que nous appelons ici « sociologique » réfère au cadre théorique qui sera utilisé dans le présent mémoire. À cet effet, nous utiliserons l'analyse stratégique et systémique de Michel Crozier et Erhard Friedberg, une contribution centrale dans le champ de la théorie des organisations.

1.5. Structure du mémoire

Ce travail se divisera en six chapitres. Le premier est **la présente introduction**.

Le second sera une **revue de la littérature scientifique**. Nous aborderons le sujet des PPP dans l'optique du décideur public. Nous présenterons une brève définition des termes, les meilleures pratiques recensées (notamment par l'OCDE) et l'état des PPP dans le monde.

Nous ferons aussi un très bref survol de la recherche sur les unités chargées de chapeauter les PPP.

Le troisième chapitre présentera le **cadre d'analyse** que nous utiliserons. Nous expliquerons pourquoi nous jugeons approprié de choisir l'approche de Crozier et Freiberg. Nous présenterons les concepts de base de cette théorie, en plus de détailler nos questions de recherche.

Le quatrième chapitre exposera les **choix méthodologiques** effectués. Nous expliquerons notre démarche, la portée de notre étude et nos techniques de récolte de données. Nous discuterons aussi des biais associés à chacun de ces choix.

Le cinquième chapitre est le cœur de notre **analyse**. Il sera divisé en trois grandes sections qui prendront la forme de **réponses à nos trois questions de recherche**. Chaque section sera divisée de la même manière : nous répondons d'emblée à la question pour ensuite revenir plus en détail sur chacune des questions en présentant notre argumentaire.

Le sixième et dernier chapitre sera notre **conclusion**. Nous revenons sur notre analyse, les **limites** de notre recherche et sa **contribution** théorique et pratique.

2. Revue de littérature

Les partenariats ne sont pas vraiment un concept nouveau. L'État a de tout temps utilisé ce mode de gestion d'une manière ou d'une autre. Dès le XVI^e siècle, dans *Le Prince* (1532), Machiavel en traite quand il aborde la question de l'embauche de mercenaires.

Au fil du temps, l'État est passé d'un « *warfare state* » à un « *welfare state* », n'étant plus concentré sur la préservation de l'état de nature, mais intervenant à beaucoup plus grande échelle et dans de multiples domaines. C'est particulièrement pendant les Trente glorieuses, c'est-à-dire les trois décennies qui suivirent la Seconde Guerre mondiale, que les services offerts par l'État ont crû à une vitesse exponentielle.

Puis vint la crise de l'État-providence à partir des années 1980 et 1990. C'est dans ce contexte que commencent à apparaître les PPP (OCDE, 2008, p. 11). Suivant une vague de privatisations débutée au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, les PPP ont émergé comme une solution mitoyenne entre le service produit par l'État et la privatisation totale (Mazouz, 2012, p. 2).

La littérature scientifique sur les PPP est extraordinairement abondante. Il est rigoureusement impossible d'en faire le tour. Dans cette section, nous ferons la synthèse de quelques publications ayant déjà fait un recensement des écrits scientifiques sur les PPP.

Les publications de l'OCDE se sont avérées particulièrement éclairantes parce qu'elles adoptent l'optique du décideur public, qui est aussi la nôtre dans le présent mémoire. Quelles sont les informations disponibles pour les administrateurs publics qui souhaitent voir se réaliser des PPP dans leur État ? Quelles sont les recommandations des organismes s'intéressant aux PPP ? De quelle manière les entités chapeautant les PPP sont-elles conçues et administrées ? Existe-t-il des avantages ou des inconvénients à de telles entités ? Ce sont là des questions auxquelles nous répondrons dans les pages qui suivent.

2.1. Qu'est-ce qu'un PPP ?

Définir un PPP peut s'avérer une tâche complexe. L'une des raisons expliquant cette difficulté est le caractère polysémique du PPP. La littérature qui s'intéresse à ce type de contrat public est non seulement abondante, nous l'avons dit, mais aussi spécialisée. Les auteurs ayant touché à ce sujet proviennent de différents milieux : économique, politique, juridique, administratif, fiscal, etc. Chacun à leur manière, ils tentent de définir un PPP à l'aide de notions propres à leur champ d'études respectif.

À titre d'exemple, pour un fiscaliste, il sera intéressant d'étudier l'angle de la dotation et de l'arrangement fiscal en lien avec les flux monétaires dans le temps. Le chercheur se concentrera alors sur les variables que sont le paiement, le temps et le risque. Pour sa part, un juriste s'intéressera aux critères juridiques et administratifs d'un contrat : sa rigidité, le partage des responsabilités entre les acteurs, etc.

Nous tenterons dans ce chapitre de détailler les principales dimensions constitutives d'un PPP et l'importance relative de chacune d'entre elles. Nous conclurons avec notre propre définition d'un PPP.

2.1.1. Le niveau d'intervention

Comme son nom l'indique, un PPP est une entente partenariale entre au moins deux entités. La première est le gouvernement, la seconde est l'entreprise privée. Il existe un débat au sein de la littérature sur la place que doivent occuper respectivement ces deux organisations. C'est ce que nous appellerons leur niveau d'intervention respectif.

Comme l'expliquent Grimsey et Lewis (2005, p. 346), le PPP est un arrangement contractuel qui se situe entre le mode traditionnel du monopole étatique et la privatisation totale. Le

graphique à la figure 1 nous montre que le PPP n'est qu'un des modes qui s'offrent au décideur public afin d'offrir un bien ou un service public. Présentés sous la forme d'un spectre, ces différents modes se déclinent entre deux extrêmes que sont la prestation complète et entière d'un service par l'État et la privatisation totale.

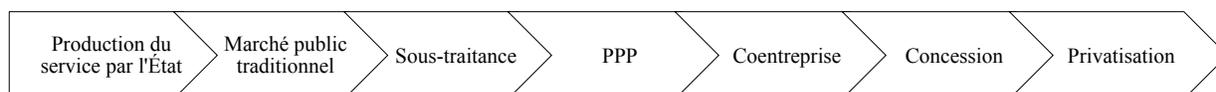


Figure 1 : Spectre des niveaux d'interventions de l'État dans les contrats publics

Source – Inspiré des Éditions de l'OCDE (2008) et Grimsey & Lewis (2005)

Il peut cependant s'avérer difficile de définir dans quelle catégorie se situe un projet donné. Tous les auteurs ne partagent pas la même vision quant à cette taxonomie. Par exemple, pour certains auteurs comme Mazouz (2012, p. 1) et Tang, Shen, & Cheng (2010, pp. 683–684), la coentreprise, la sous-traitance et la concession se regroupent toutes sous l'égide d'un PPP. D'autres sources, comme l'OCDE, le FMI ou PwC ne classent pas ces dernières dans la catégorie générale des PPP.

Les nuances entre la coentreprise, la sous-traitance et la concession s'expliquent par les différents niveaux d'intervention de l'État.

À des fins de clarification, nous allons définir chacun d'eux :

Sous-traitance : C'est l'exécution en tout ou en partie d'un contrat sous responsabilité d'une autre entité responsable de la livraison d'un bien ou d'un service. Dans le cas qui nous importe, il s'agit d'un partenaire public qui peut sous-traiter à un partenaire privé un contrat, ou encore, un partenaire privé qui embauche une entreprise pour faire à sa place le travail mandaté par le gouvernement. La nuance avec le PPP est dans la responsabilité du mandataire. Dans un PPP, c'est le partenaire privé qui est le

responsable du projet en entier et qui en définit les paramètres, alors que dans un contrat de sous-traitance, ce n'est qu'un service précis qui est réalisé par un agent.

Coentreprise : Ce qui caractérise ce mode, c'est le partage de ressources (infrastructures, capitaux, etc.) entre les partenaires tout au long de la réalisation du projet. La coentreprise se distingue du PPP dans le partage de risque qui est ici proportionnel au volume des ressources investies par chacun (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 2009).

Concession : C'est la délégation totale d'un mandat à une entité qui se voit octroyer par la même occasion l'exclusivité de l'opération du mandat en question. Par exemple, il pourrait s'agir de la gestion pleine et entière d'un port ou de la distribution de l'eau potable, comme c'est le cas dans certains pays d'Europe (Union européenne, 2011). Contrairement au PPP, ce type de contrat n'implique ni risque partagé ni innovation. L'entreprise remporte un appel d'offres standard qui répond aux critères d'un contrat traditionnel.

2.1.2. Le temps et la rigidité

La variable *temps* représente la durée que doit avoir un contrat de type PPP.

À la lumière de la littérature étudiée, il apparaît que les auteurs ne sont pas unanimes quant à la durée d'un PPP. Certains auteurs avancent qu'un PPP se caractérise notamment par une entente partenariale de très long terme. Sans pour autant définir la durée de cette période, les tenants de cette vision des PPP parlent d'environ 25 à 30 ans (en moyenne), bien que certains exemples dépassent largement ce cadre¹ (Cruz & Marques, 2012, p. 473; OCDE, 2008, p. 30;

¹ En France, le contrat de l'autoroute de Liaison Seine-Sarthe a été signé pour une durée de 62 ans.

Roehrich & Caldwell, 2012, p. 995). Pour les tenants de cette approche, la durée est justement la variable qui permet au partenaire privé d'innover et de prendre des risques.

D'autres auteurs y vont de définitions moins restrictives. Pour eux, il s'agit avant tout d'un type d'arrangement spécifique entre deux parties dont la durée n'est pas déterminante de la définition *in fine* d'un PPP (Davies & Eustice, 2005, p. 15; Mazouz, Facal, & Viola, 2008). Il n'en demeure pas moins que la majorité des définitions contiennent, plus ou moins explicitement, cette notion de temporalité, de moyen ou long terme, afin de différencier le PPP d'un contrat de sous-traitance classique.

Avec une entente contractuelle s'étendant sur une période de temps assez longue vient un questionnement au sujet de la rigidité d'un contrat de partenariat.

Ce concept renvoie à la liberté de négociation pouvant intervenir en cours de prestation du bien ou du service public. Il existait en effet une tendance, dans les premiers PPP, à n'y avoir qu'un seul appel d'offres. Une seule négociation des conditions de l'entente entre les partenaires public et privé avait lieu une fois pour toutes. Mais au fil du temps, il s'est développé une littérature sur les avantages et les inconvénients à renégocier une entente de PPP en cours de prestation.

Ici encore, le degré de rigidité que doit avoir un PPP ne fait pas non plus l'unanimité chez les auteurs.

Alors que certains auteurs ont développé des modèles complexes de renégociation contractuelle entre les partenaires (Cruz & Marques, 2012), d'autres soutiennent qu'une renégociation périodique est, presque par définition, une dénaturation du principe même du PPP (OCDE, 2008, p. 67).

Il peut en effet paraître paradoxal d'évoquer la possibilité de renégocier ce genre d'entente. Dans un PPP, c'est justement la rigidité du contrat sur le long terme qui permet au partenaire privé d'innover dans la délivrance d'un bien ou d'un service. Or, si un contrat est renégocié avant son échéance, c'est toute cette notion d'innovation qui est remise en question, disent certains auteurs. Par contre, si les termes du contrat sont défavorables aux partenaires, il doit être possible d'y remédier, soutiennent d'autres auteurs : pourquoi courir à l'échec s'il se dessine clairement devant nous ?

Les études sont néanmoins unanimes sur une chose : le partenaire public doit bien définir ses exigences en amont de la réalisation d'un projet. En effet, ce sont ces modalités de base qui lieront les deux partenaires tout au long de la durée du PPP. Cette négociation est donc centrale à l'essence même du PPP. Il est évident qu'il pourra cependant exister un désir d'ajustement de part et d'autre (Davies & Eustice, 2005, p. 22; OCDE, 2008, p. 67).

Enfin, la nature du projet peut aussi influencer la rigidité du contrat. On trouve en effet des PPP dans les domaines les plus divers : routes, hôpitaux, services de gestion des eaux, etc. Les domaines sont si variés qu'une renégociation du prix d'un péage aura peu à voir avec la renégociation d'un service de gestion d'un centre hospitalier.

2.1.3. Le risque

Le partage de risque est la pierre angulaire du PPP. C'est sur cette notion fondamentale que s'est développé ce type de contrat dans les années 1990. Plutôt que de supporter l'ensemble des risques liés à un projet, l'État a décidé de partager une partie des risques avec un ou plusieurs partenaires privés.

Les organismes qui s'intéressent au développement des PPP – comme l'OCDE, la BEI ou encore le FMI – assurent que la réussite d'un PPP trouve sa clé dans le transfert de risque le plus efficient au regard du projet donné. Comme le démontre le graphique à la figure 2, le

risque pour l'État est inversement proportionnel au degré de contrôle d'un projet (Banque européenne d'investissements, 2004, p. 21; OCDE, 2008, p. 20). Théoriquement, les PPP sont un mode où il devrait y avoir un partage de risque efficient et équitable entre le partenaire public et le partenaire privé.

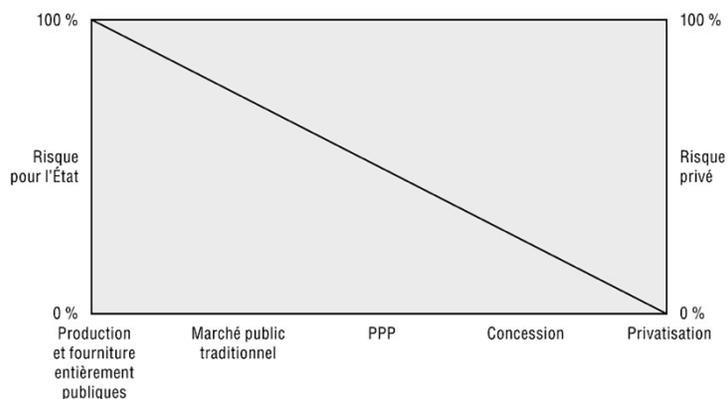


Figure 2 : Niveau de risque des différents modes d'adjudication des contrats publics

Source – Tiré de : OCDE (2008, p. 20)

Les risques partagés par les partenaires pourront porter sur diverses dimensions du projet : son coût, son financement, ses délais, son degré de complexité, les volumes à produire, les quantités d'usagers à servir, etc. (Davies & Eustice, 2005, p. 19; OCDE, 2008, p. 21) Fondamentalement, retenons ici qu'il s'agit d'optimiser les capacités du secteur privé en les mettant à la disposition du secteur public dans un esprit d'optimisation des dépenses publiques et de partage des risques.

2.1.4. La transaction

Dans un PPP, c'est le gouvernement, dans son appel d'offres, qui détaillera l'arrangement contractuel souhaité. Il précisera dans ce document le degré d'investissement du partenaire privé, son implication dans le projet et la durée de temps pendant laquelle il opérera un bien ou un service donné. Plusieurs transactions peuvent donc être jumelées.

Nous retrouvons des exemples de ces formes de transaction à la figure 3.

Évidemment, plus le degré de complexité est grand, plus le risque supporté par le partenaire privé est accru. Le PPP favorise souvent le cumul de transactions, ce qui fait que les entreprises privées dans un projet de partenariat ont tendance à recourir à l'établissement d'un consortium. Ceci a pour but de répartir le risque entre différentes entités et de s'adjoindre l'expertise d'entreprises spécialisées.

La Maison symphonique de Montréal en est un bel exemple : plusieurs entreprises se sont regroupées pour la réalisation et la gestion de ce projet qui viendra à échéance en 2038² (Gouvernement du Québec, 2011). Plusieurs auteurs ont d'ailleurs noté que plus la réalisation d'un projet fait appel à des transactions complexes en mode PPP, plus les entreprises privées s'associeront pour la réalisation d'un contrat (Galilea & Medda, 2010, p. 104).

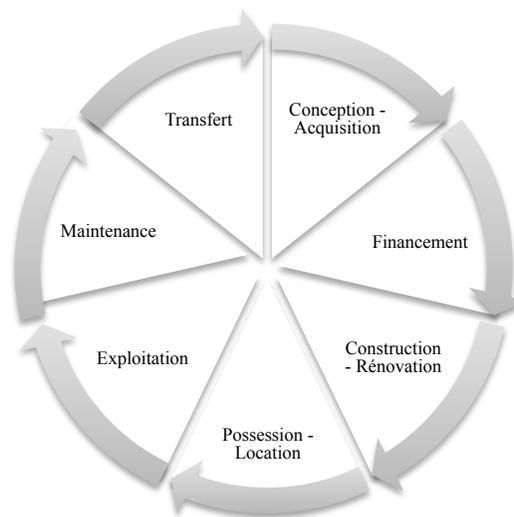


Figure 3 : Typologie des transactions

Source – Inspiré de Malone 2005 (p. 421)

² Réalisée en mode PPP – et regroupant les transactions suivantes : conception, construction, financement, exploitation et entretien –, la nouvelle salle de concert de l'OSM a vu le jour en septembre 2011 au coût de 259 millions \$.

Le type de transaction la plus répandue et étudiée est appelé « BOT » pour *Build–operate–transfer*. Tang et ses collègues l'expliquent ainsi : « *In a BOT project, the private sector "builds" the project, "operates" it for a concession period, and, at the end of the period, "transfers" it to the client without consideration.* » (Tang et al., 2010, p. 685)

2.1.5. Le paiement

Une partie importante de la littérature sur les PPP porte sur les arrangements financiers. Ceux-ci ne semblent pas faire l'objet d'une grande discorde en raison du caractère unique de chaque projet. C'est sur cette base qu'est établi le contrat précisant les obligations financières de chacune des parties. Il reste que, règle générale, les PPP recourent à un mode de financement différent de ce qui se fait dans un contrat traditionnel.

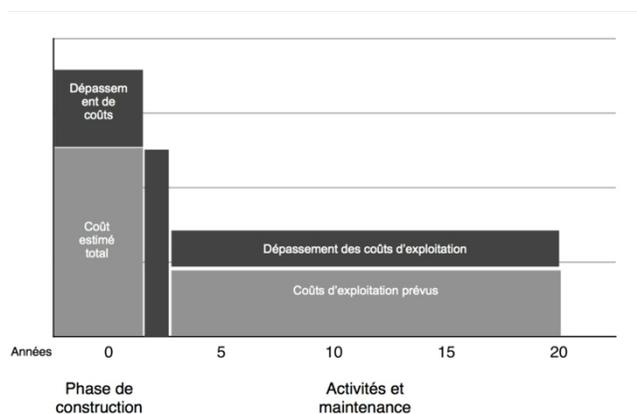


Figure 4 : Arrangement financier type d'un projet en mode traditionnel

Source – Inspiré de Davies & Eustice (2005, p. 15)

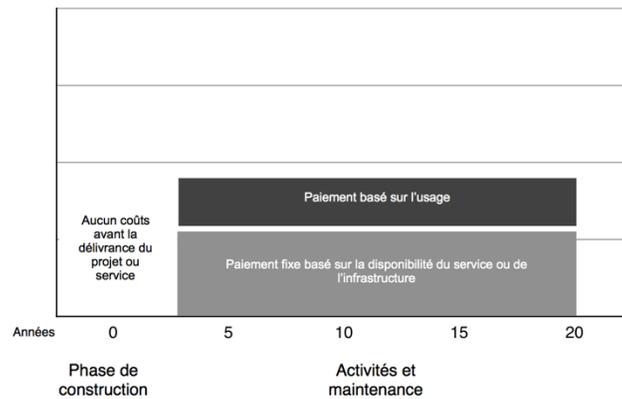


Figure 5 : Arrangement financier type d'un projet en mode PPP

Source – Inspiré de Davies & Eustice (2005, p. 15)

Les figures 4 et 5 comparent les arrangements financiers d'un contrat traditionnel et d'un contrat en PPP (Davies & Eustice, 2005, p. 15).

Dans un contrat traditionnel, c'est le gouvernement qui orchestre le montage financier d'un projet. Il injecte de grandes sommes en début de projet de manière à rémunérer ses donneurs d'ouvrages afin de mettre en œuvre le projet, pour ensuite financer à long terme l'exploitation du bien ou du service. Dans un PPP, le montage financier est souvent réalisé par le partenaire privé. L'État n'injecte aucun argent jusqu'à la délivrance du projet³, pour ensuite payer une somme plus importante pour la location et l'usage.

À titre d'exemple : dans la construction d'un hôpital, l'État ne paiera que lorsqu'il prendra possession des locaux. Les prestations commenceront donc au Jour 1, à titre de *paiement fixe basé sur la disponibilité de l'infrastructure*. Une foule de modalités peuvent aussi être incluses dans le contrat du PPP, comme l'entretien de l'infrastructure pour une période de 35 ans, l'entretien ménager, le service de buanderie, etc. La rémunération pour ces services fera l'objet de *paiements basés sur l'usage* que le partenaire privé pourra à son tour sous-traiter à une autre entreprise.

³ Il existe des exceptions à ces règles. Lors de nos entrevues, à titre d'exemple, des intervenants ont souligné le choix du gouvernement du Québec d'intégrer aux obligations du consortium gagnant le devoir de dédommager les soumissionnaires perdants.

Qu'on nous permette ici de redire que nous simplifions volontairement ces notions très complexes. Détailler tous les types d'arrangements financiers que peut contenir un PPP nous obligerait à dépasser de beaucoup les limites du présent travail.

2.1.6. Notre définition d'un PPP

À la lumière de tout ce qui précède, nous proposons de définir un PPP comme un arrangement juridique et financier de partage des responsabilités et des risques pris entre l'État et un ou plusieurs partenaires privés dans un objectif de prestation d'un bien ou d'un service public à long terme et visant la réalisation de profits pour le partenaire privé et l'optimisation de la dépense publique pour l'État.

2.1.7. Efficacité, efficience et performance des PPP

Qu'en est-il de l'efficacité des PPP ? La littérature est unanime sur au moins un point :

Le simple fait de conclure un contrat avec un opérateur privé pour qu'il assure un service ne garantit nullement un meilleur rendement des fonds engagés. (OCDE, 2008, p. 36)

C'est donc dire que le PPP n'est pas approprié pour tous les types de prestations publiques et qu'il n'est pas en soi un gage de réussite. Comme tout mode de gestion, il nécessite une analyse approfondie des externalités, de même qu'un suivi rigoureux de la part des donneurs d'ouvrages et des gestionnaires impliqués.

Plusieurs projets en PPP ont été des échecs retentissants. Le célèbre tunnel sous la Manche est l'un des plus cités. Il reste que, de 1985 à 2004, la firme de consultants AECOM estime que

c'est plus de 887 milliards \$ de dollars américains qui ont financé des initiatives en PPP (AECOM, 2004, p. 4). Cette pratique est d'ailleurs en expansion continue depuis les années 1990 (Grimsey & Lewis, 2005, pp. 35–57).

De l'avis d'une majorité d'auteurs, les PPP sont fort complexes en comparaison des autres modes de livraisons des biens et services (Banque européenne d'investissements, 2004, p. 5; Cruz & Marques, 2012, p. 474; Malone, 2005, p. 420). Il est donc primordial de posséder une expertise avant de contracter par la voie de ce genre d'entente.

C'est aussi la raison pour laquelle des organismes tels que l'OCDE, le FMI, la BEI, l'OMC et PwC se sont intéressés aux meilleures pratiques de gestion des PPP. Dans cette littérature, les recommandations, les guides des bonnes pratiques, les recensions des problèmes rencontrés et des solutions tentées et les sommaires stratégiques sont si nombreux qu'ils en donnent le vertige.

Souvent, les auteurs et organismes en faveur des PPP évoquent qu'ils peuvent faire économiser d'importantes sommes d'argent aux gouvernements. Bien que plusieurs études reposent sur cette argumentation (Duffield & Raisbeck, 2007; Hodge, 2004; KPMG, 2007; National Audit Office, 2003), l'OCDE conteste l'idée selon laquelle le simple fait de contracter en PPP soit un gage de réduction de coûts.

L'OCDE avance plutôt que des économies substantielles sont fréquemment réalisées en PPP parce que les gestionnaires de tels projets se préoccupent beaucoup plus de l'efficacité. C'est donc dire que l'explication de la performance des PPP se trouverait plutôt dans le choix du projet et dans l'attention particulière portée à l'efficacité.

Cette efficacité repose principalement sur la capacité des deux partenaires à partager le risque. Or, la littérature que nous avons recensée fait aussi ressortir que le rapport au risque a évolué au fil du temps. Jadis, l'approche publique traditionnelle visait à contrôler le risque afin d'éviter tout effet de surprise. De plus en plus, le risque devient une variable parmi d'autres

dans une analyse de projet (Corner, 2005, p. 39). Ainsi, le risque n'est plus une variable à neutraliser, mais bien plus une variable avec laquelle il faut apprendre à composer.

Ce dernier point nous semble particulièrement important. Dans un projet traditionnel, le risque est pratiquement assuré en totalité par le public. Dans un PPP, le risque est conjoint. Il est donc nécessaire de bien partager ce risque, sans quoi, l'efficacité ne sera pas atteinte, comme l'illustre la figure qui suit (Delmon, 2010, p. 65) :

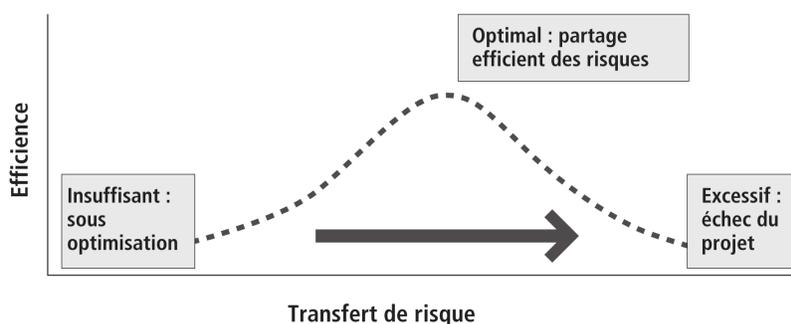


Figure 6 : Répartition efficiente du risque

Source – Tiré de Delmon, 2010 (p. 66)

La littérature que nous avons recensée insiste beaucoup sur l'importance d'un partage des risques qui tienne compte de la capacité respective des partenaires à gérer la part de risque qui leur incombe. À titre d'exemple, le secteur public n'est pas reconnu pour ses capacités d'innovation en raison de sa configuration organisationnelle et de sa culture institutionnelle. Le secteur privé, lui, est plus à même de s'adapter.

PPPs are designed so that risks are allocated to the party which is best able to manage them. Where the private sector bodies have the necessary long-term project skills and the public sector does not, it follows that the risks associated with project delivery should be transferred to the private sector. In so doing, the public sector should obtain best value because those with the greatest and most relevant expertise will be best able to manage or absorb the risks, thereby pricing them more economically and minimizing the costs. (Davies & Eustice, 2005, p. 20)

Évidemment, en plus de la gestion des risques, plusieurs autres situations ou facteurs sont évoqués dans la littérature comme des obstacles à l'efficacité d'un PPP : la complexité des projets, le degré de corruption, le manque de concurrence et l'absence d'expertise de l'État (OCDE, 2008).

Enfin, la mesure de la performance anticipée d'un PPP est le dernier élément normatif fréquemment discuté dans la littérature.

Cette performance est habituellement mesurée de trois principales façons : l'analyse coût-bénéfice complète, le comparateur de service public (CSP)⁴ avant l'appel d'offres et le CSP après l'appel d'offres (Grimsey et Lewis, 2005, pp. 347–51).

L'OCDE semble être plus favorable à l'utilisation d'un CSP qu'à l'analyse coûts-bénéfices, qui exige une foule d'informations souvent très difficiles à comptabiliser. Au reste, l'utilisation du CSP à grande échelle permet son perfectionnement, précise l'OCDE. En effet, comme tout outil utilisé par les administrateurs publics, le CSP est une prévision qui résulte d'une projection actuarielle dans le temps. Ainsi, les données comptabilisées ne sont pas fixes. Néanmoins, son utilisation répétée permet de maîtriser progressivement cet outil et d'améliorer sa précision.

Un autre avantage du CSP est qu'il permet aux administrateurs de maîtriser plus habilement les détails d'un projet et de faire un suivi plus adéquat lorsque celui-ci est lancé (Delmon, 2010, pp. 32–33). Il permet aussi aux entrepreneurs de s'adapter et de fournir plus rapidement les données nécessaires pour l'évaluation d'un projet.

Le CSP comporte néanmoins certains désavantages. Comme le constatent Grimsey et Lewis (2005) de même que l'OCDE (2008), le CSP peut porter préjudice aux PPP de deux façons. La première est le niveau de rigueur de l'évaluation, qui est souvent plus détaillée qu'une évaluation traditionnelle. La seconde est le côté dissuasif que peut représenter l'analyse en

⁴ Un comparateur de service public (CSP), aussi appelé comparateur public, est un outil sous forme de grille permettant de comparer la valeur actuelle nette d'un projet. On en trouve un exemple à l'annexe IV

CSP pour les entreprises voulant soumettre leur candidature dans le cadre de l'appel d'offres (OCDE, 2008, p. 77).

2.2. Les PPP dans le monde

Sans revenir longuement sur l'histoire des PPP, nous croyons qu'il est pertinent de donner un aperçu de la situation des PPP dans le monde. Celle-ci varie d'une région du monde à l'autre.

Dans les années 1990, les PPP étaient principalement axés dans le domaine des transports. Au fil du temps, ce sont les domaines de la santé, de l'éducation et du traitement des eaux qui ont été investis par les PPP. Aujourd'hui, on trouve des PPP dans l'ensemble des services publics. L'exemple du Royaume-Uni, où de multiples PPP sont réalisés sous forme de PFI, est sans doute le mieux connu et le plus étudié (Davies & Eustice, 2005, p. 36). Mais c'est l'ensemble des pays membres de l'Union européenne qui sont en voie de contracter rapidement en mode PPP. Hors du continent européen, les principaux porte-étendards d'une telle pratique sont l'Australie, le Canada, le Japon, le Mexique, Singapour, l'Afrique du Sud et les États-Unis (idem, 2005, p. 56).

Le graphique suivant est une illustration très éloquente de cette diversité.

	Accommodations centrales	Aéroports	Défense	Hébergement	Santé et hôpitaux	Technologie de l'information	Ports	Prisons	Autoroutes principales	Autoroutes secondaires	Routes	Écoles	Installations sportives	Gestion de l'eau
Afrique du Sud	◐	○			◐	○		◐	◐		◐	○	◐	○
Allemagne	◐	○	◐		◐	◐		◐	○	○	◐	◐	◐	◐
Australie	◐	●	◐	◐	◐	◐	●	◐	◐	◐	●	◐	◐	◐
Autriche	○	○			◐	○		○	◐		◐	○		○
Belgique		◐		◐					◐	○	◐	○		◐
Bulgarie		◐					◐				◐			◐
Canada	◐				◐			○		◐	◐	◐	◐	◐
Chypre		◐					◐				◐			◐
Danemark	◐							○		○	○	◐	○	
Espagne	◐	◐			◐		●	◐	○	◐	●	○	○	◐
Estonie			○	◐	○	○				○	○	◐		
États-Unis		○	○	○	○		○	◐	○	◐	◐	○	○	◐
Finlande			○		○				○	○	◐	◐		○
France	◐	○	○		◐		○	◐	◐	◐	●		◐	●
Grèce	◐	●			○						◐	○	◐	
Hongrie	○	○		◐	◐	◐		◐		○	◐	◐	◐	
Irlande	○			◐	◐			○		◐	◐	◐		◐
Italie	◐	◐		◐	◐		◐	○		◐	◐		◐	◐
Japon	◐	◐	○	◐	◐	○	◐	◐	○	○	○	◐	◐	◐
Lettonie	○			○	○			○			○	○		○
Lituanie					○				○	○		○	◐	
Luxembourg		○				◐								
Malte				○	◐	◐	○				◐	○	◐	
Mexique		◐			◐			○		◐	◐	◐		○
Norvège	○		○		◐			○			◐	◐	○	
Pays-Bas	◐		◐	○	○		○	◐	◐		◐	◐		◐
Pologne	○	○		○			◐		○	○	◐		○	◐
Portugal	○	○		○	◐	◐	◐	○	○	◐	●	○	◐	●
République tchèque		○	◐	○	○			○	○	○	◐	○	○	◐
Roumanie		○		◐	◐						◐		◐	◐

	Accommodations centrales	Aéroports	Défense	Hébergement	Santé et hôpitaux	Technologie de l'information	Ports	Prisons	Autoroutes principales	Autoroutes secondaires	Routes	Écoles	Installations sportives	Gestion de l'eau
Royaume-Uni	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●
Singapour	○		◐		○						○	◐	◐	◐
Slovaquie		○									○			○
Slovénie														◐
Suède			○		○				○	◐	○			
Turquie		◐		○	○				○	○	○			◐

●	Plusieurs projets réalisés en PPP, en activité	◐	Projets en appel d'offres
◐	De nombreux projets ont été réalisés en mode PPP	○	Discussions en cours
◑	Plusieurs projets évalués en mode PPP, certains réalisés		

Tableau 1 : Sommaire des PPP par pays

Source – Adapté de : Davies & Eustice, 2005, p. 36 et 54

2.3. L'encadrement légal des PPP

Non seulement le degré de pénétration des PPP varie d'un pays à un autre, mais chaque État possède sa propre façon d'aborder son incursion dans les PPP : mise en place d'un simple cadre législatif, création d'une entité chargée d'encadrer le processus, combinaison des deux, évaluation par des firmes externes du succès de la formule, etc. (PwC, 2005, p. 65).

Le graphique suivant présente les diverses voies choisies par les États européens pour le développement des PPP.

	<i>Entité chargée des PPP</i>	<i>Loi encadrant les PPP</i>		<i>Entité chargée des PPP</i>	<i>Loi encadrant les PPP</i>
Autriche	■■■			Espagne	◆◆◆
Belgique	■	◆		Suède	
Chypre	■■			Royaume Uni	■■■
République tchèque	■■	◆◆		Estonie	
Danemark	■■			Hongrie	■■
Finlande		◆		Lettonie	■■
France	■■	◆◆		Lituanie	■■
Allemagne	■■			Malte	■■
Grèce	■	◆◆		Pologne	■■
Irlande	■■■	◆◆◆		Slovaquie	
Italie	■■	◆		Slovénie	■
Luxembourg				Bulgarie	■
Pays-Bas	■■■			Roumanie	■■
Norvège	■			Turquie	■
Portugal	■■	◆◆			

Tableau 2 : États du développement institutionnel des PPP

Source – Davies & Eustice, 2005, p. 45

- | | | | |
|-----|---|-----|--|
| ■ | Besoins pour une unité et actions prises | ◆ | Législation proposée |
| ■■ | Unité en voie d'être constituée (ou consultative) | ◆◆ | Législation en voie d'être mise en place (ou de manière sectorielle) |
| ■■■ | Existence d'une unité | ◆◆◆ | Législation en place |

Nous nous sommes aussi demandé s'il existait, dans la littérature, des études se penchant sur l'efficacité des entités centralisées du type de l'APPP du Québec.

Nous avons trouvé un seul article se posant cette question (Lemma, 2013). L'auteur soutient qu'il n'existe pas d'étude rigoureuse prouvant l'utilité de ce genre d'organisme. Sa recension met toutefois bien en lumière la diversité des rôles que les législateurs font jouer à ce type d'organisme quand ils le mettent sur pied. Ces entités, dit-il, peuvent :

- Agir à titre de coordonnateur entre les différents ministères d'un gouvernement;
- Diriger la stratégie nationale de gestion des PPP;
- Assurer une assistance technique (tant au niveau des acteurs gouvernementaux que privés);
- Pallier le manque d'expertise d'une ressource publique;
- Créer et développer des outils de négociation des PPP;
- Œuvrer comme centre d'expertise en ce qui concerne les PPP;
- Prendre part à l'approbation ou au rejet d'un projet en PPP;
- Agir comme gestionnaire de projet (*gatekeeper*);
- Développer le marché des PPP auprès du secteur privé;
- Effectuer le contrôle de la qualité des PPP;

De cette diversité, il tire une conclusion centrale : l'essentiel est surtout de se doter d'une entité qui réponde véritablement aux besoins spécifiques de chaque gouvernement (Lemma, 2013, p. 17).

Government failures, in regards to PPP units, are different from government to government. The requirements for PPPs vary by country and so do the risks involved (i.e. financial, social etc.) for the country government. Hence PPP units need to be tailored to solve these failures, properly assess risks and be located in the correct government departments. PPP units can carry out a number of different activities which can be best tailored in each country in order to support a successful PPP programme.

Fondamentalement, s'il n'est pas clair que les entités dédiées aux PPP amènent de réels avantages financiers, elles semblent être porteuses de trois principales qualités potentielles :

1. Fournir une expertise concernant les aspects légaux, financiers et d'infrastructure de manière à pouvoir négocier plus adéquatement avec le secteur privé (constructeurs, banques, avocats).
2. Créer une standardisation dans les appels d'offres et permettre au secteur privé de se familiariser avec le processus de soumission, de façon à pouvoir réduire les coûts de

telles procédures et attirer plus d'entreprises à soumissionner pour les contrats publics (augmentant *de facto* la concurrence).

3. Agir comme mémoire institutionnelle quant aux meilleures pratiques et aux leçons à tirer des PPP, ce qui permet à l'État d'acquérir une expertise quant aux marchés publics et d'améliorer ses processus.

3. Cadre théorique

3.1. Le cadre d'analyse choisi

Au cœur du cas qui nous intéresse, il y a une sorte d'énigme. Un gouvernement a choisi de créer une entité publique afin de gérer et promouvoir les PPP dans la province de Québec. Cinq ans et cinq mois plus tard, le même gouvernement enterre l'organisme en confiant son mandat à une autre structure. Cette situation tranche avec plusieurs théories qui avancent que les gouvernements modernes ont tendance à multiplier les structures bureaucratiques et les maintiennent bien après qu'elles aient épuisé leur vie utile.

Pour y voir clair, le cadre conceptuel qui nous servira d'ancrage théorique est celui de l'analyse stratégique et systémique de Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977, 1993). Nous chercherons à comprendre quels acteurs ont influencé le déroulement des événements et comment en raison des ressources contrôlées, des buts poursuivis et des stratégies déployées, afin de comprendre, ultimement, le cycle de vie de l'APPP.

La prémisse de la théorie que nous avons choisie est qu'il existe une structure d'autorité légale dans toutes les organisations, mais que son étude ne suffit pas pour expliquer ce qui se produit dans la réalité. Il faut aussi mettre à jour les structures informelles d'autorité en reconstituant le jeu des acteurs et les rapports de force entre eux, ce que Crozier et Friedberg appellent le *système d'action concret*.

La théorie de Crozier et de Friedberg n'était pas notre premier choix. Nous avons d'abord choisi de travailler au moyen des théories de la décision, notamment la théorie des fenêtres d'opportunité (Kingdon 1995) et la théorie de la rationalité limitée (Simon 1995). Mais leur caractère relativement restreint éclairait mal, trouvions-nous, l'ensemble du contexte entourant nos acteurs. Par ailleurs, Crozier et Friedberg mobilisent, à leur manière, un certain nombre de concepts qui nous intéressaient d'entrée de jeu. Eux aussi se servent du concept de rationalité

limitée ou contextualisée afin d'expliquer le comportement des acteurs dans leurs choix. Friedberg (1993) insiste en particulier sur l'importance des réseaux informels dans toute complexité organisationnelle.

Le défi pour le chercheur est cependant de taille. Il doit retracer le cheminement de l'acteur ainsi que les intérêts qui lui étaient propres à un moment précis dans le temps et saisir comment une stratégie individuelle a mené à une stratégie collective et, finalement, à une interdépendance systémique (Dion, 1993, p. 996). Dans le cas à l'étude ici, les acteurs sont aussi fortement influencés par la conjoncture politique et l'actualité. En raison de ce contexte très politisé, le cadre conceptuel choisi devait permettre l'analyse non seulement des *jeux des acteurs*, mais aussi la compréhension du *système*, ces deux concepts étant comme des cercles concentriques englobés d'un autre cercle qu'est le contexte social dans son ensemble.

3.2. Stratégies et systèmes

La théorie de Crozier et Friedberg est un apport majeur aux sciences sociales, devenu aujourd'hui classique. Dans *L'acteur et le système* (1977) ainsi que dans *Le pouvoir et la règle* (1993), elle est présentée de façon souvent touffue, mais nombre d'auteurs ont contribué à la vulgariser et nous nous appuyerons aussi sur leurs contributions.

Présentons maintenant de façon sommaire cette approche déjà très connue.

Dans son livre *Le Pouvoir et la Règle* (1993), Friedberg décrit ainsi la vision traditionnelle de l'organisation :

Dans le modèle classique, rappelons-le, l'organisation est vue comme un tout unifié et cohérent, entièrement structuré par des buts prédéterminés et fixés une fois pour toutes au service desquels elle se trouve et par rapport auxquels elle est en quelque sorte totalement transparente. (1993, p. 55)

Il lui oppose ensuite la vision suivante, plus proche selon lui du réel :

On a pu assister à la relativisation et à l'éclatement de la notion même d'organisation, qui est vue maintenant comme un ensemble dans lequel s'oppose et s'affronte une multiplicité de rationalités dont la convergence n'a rien de spontané, mais est le résultat de la construction d'un ordre. L'organisation, dans cette perspective, n'est devenue rien d'autre qu'une arène politique ou un marché sur lequel s'échangent des comportements et se poursuivent des stratégies de pouvoir particulières, et dont les caractéristiques (buts, structures, règles du jeu, "culture") sont, à leur tour, le simple produit de ces échanges et de ces confrontations. (p.56)

Pour aller à l'essentiel, le modèle de Crozier et Friedberg repose sur plusieurs éléments liés entre eux. Des *acteurs rationnels* poursuivront des *buts*. Pour les atteindre, ils se doteront de *stratégies* déterminées selon les *ressources* dont ils disposent et la lecture qu'ils ont des *enjeux* en cause. Ces acteurs établiront des relations de confrontation, de collaboration ou de négociation, sous-tendues par des rapports de force. Dans la poursuite de leurs buts, les actions des individus seront aussi contraintes par les *règles formelles ou informelles* qui les encadrent, de même que par divers éléments contextuels liés à la conjoncture.

La notion de rationalité doit ici être bien comprise. Poser que l'individu est rationnel ne veut pas dire qu'il peut prévoir toutes les conséquences de ses actions ou que nous sommes d'accord avec lui. Cela veut simplement dire que, dans la situation qui est la sienne, son comportement est *raisonnable* et que sa logique peut être élucidée. Malgré la présence d'une structure d'autorité formelle qui lui dicte la voie à suivre, un acteur prendra plutôt une décision en fonction de sa perception des buts qu'il vise et de son intérêt tel qu'il le perçoit. Crozier et Friedberg visent donc à déconstruire le sens commun en resituant l'action humaine dans un contexte donné et en dégageant les intérêts des acteurs dans chaque situation.

Mais les acteurs, selon Crozier et Friedberg, ne sont pas uniquement des individus. Ils peuvent aussi être des regroupements d'acteurs organisés. Autrement dit, les acteurs sont fréquemment unis dans des coalitions sur la base d'intérêts communs qui combinent à la fois des stratégies individuelles (l'intérêt rationnel de chacun tel qu'il le perçoit) et des stratégies collectives (l'intérêt du regroupement *ad hoc*), ce qui crée une interdépendance systémique que Crozier et Friedberg appellent un *système d'action concret*.

Fondamentalement, il existe, nous dit Friedberg, quatre types d'action organisée dans nos sociétés : les organisations, les institutions, les groupes et les mouvements sociaux. Les principes de base de la théorie restent cependant les mêmes :

Il s'agit alors de changer de niveau d'analyse et de considérer les organisations comme des acteurs — des acteurs collectifs, forcément. On procède alors de la même façon que s'il s'agissait de l'analyse du fonctionnement de l'organisation en cherchant à repérer le système d'action concret qui les réunit. Ce transfert est possible parce que, comme le soutiennent Crozier et Friedberg (1977, p. 215), les groupes, les organisations, les institutions ont, comme les individus, des « capacités relationnelles », c'est-à-dire la capacité d'entrer en relations, d'entretenir des rapports de force, de pouvoir, etc. Cette proposition est cependant acceptable à la condition que nous gardions présent à l'esprit que ces entités sont dirigées par des individus, et qu'ainsi ces dernières, comme acteurs collectifs, sont l'expression de rapports de force à l'interne entre des individus en chair et en os. (Dupuis, 1994, p. 9)

La figure suivante l'illustre :

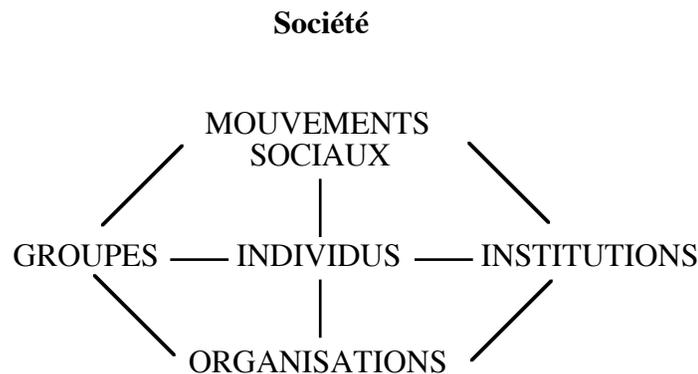


Figure 7 : Organisation de l'action collective dans une société

Source : Dupuis, 1994, p. 4

Une précision cruciale doit cependant être faite ici. Les fondements conceptuels de la théorie de l'acteur stratégique, s'ils ont une puissance explicative certaine, ont cependant une limite indéniable : comme ils visent à mettre à jour la spécificité de chaque situation, leur capacité à générer des conclusions généralisables est forcément limitée.

3.3. Les concepts de base

Nous présentons maintenant brièvement chacun des concepts de base du modèle en nous limitant à ceux qui correspondent à nos besoins.

Acteur :

Les acteurs peuvent être individuels ou collectifs, mais il n'y a d'«acteur» que dans la mesure où un individu ou un regroupement d'individus poursuit une action organisée afin d'atteindre un but.

But :

C'est ce que les acteurs cherchent à obtenir. Certains de ces buts sont avoués, d'autres ne le sont pas. Ils pourront être politiques, économiques, symboliques et seront même parfois difficiles à classer dans une catégorie ou une autre. Les acteurs peuvent aussi changer de buts en cours de route.

Ressources :

On entend ici les atouts dont dispose chaque acteur et qu'il peut déployer pour tenter d'atteindre ses buts. Ces ressources pourront être matérielles ou symboliques : argent, prestige, expertise, contrôle de l'information, capacité de changer les lois, etc.

Jeu :

Ce concept est particulier à la théorie de Crozier et Friedberg. C'est l'endroit névralgique des rapports de pouvoir entre les acteurs. À la manière d'un ring de boxe, il s'agit d'un espace

déterminé où chacun des acteurs cherche à s'imposer, de manière à devenir le seul interlocuteur. Ainsi, l'acteur qui réussit à tirer son épingle du jeu réduit l'imprévisibilité et conserve donc une plus grande marge de manœuvre pour arriver à ses objectifs (buts) (Dion, 1993, p. 996; Dupuis, 1994, pp. 15–16).

Stratégie :

On entend par stratégie un ensemble cohérent d'actions posées afin d'atteindre les buts. Le choix d'une stratégie sera déterminé par le contexte, les buts poursuivis, les ressources contrôlées par l'acteur et les enjeux de la situation.

Enjeu :

Les enjeux sont ce que chaque acteur estime qu'il a à gagner ou à perdre dans une situation. Cette analyse se fait en comparaison sa position à celle des autres acteurs, de leurs buts, de leurs ressources, etc. Ici encore, ces enjeux pourront être de nature matérielle ou symbolique et feront habituellement l'objet du rapport de force entre les acteurs. L'enjeu est donc un concept qui est au carrefour des notions précédentes.

Règles :

L'acteur ne peut pas tout faire. Son action est contrainte par diverses règles. Celles-ci pourront être formelles (lois, règlements, obligations contractuelles, etc.) ou informelles (coutumes, traditions, mœurs, attentes implicites, etc.). Elles délimitent donc le champ d'action et la marge de manœuvre d'un acteur. Elles peuvent servir de guide à leurs actions, mais elles pourront aussi devenir un enjeu des relations entre les divers acteurs. La règle est donc « la conclusion toujours provisoire, précaire et problématique d'une épreuve de force. » (Friedberg, 1993, p. 171)

Pouvoir :

Le dernier concept est celui de pouvoir. Fondamentalement, c'est la capacité pour un acteur de contraindre le comportement d'autrui. C'est donc un rapport de force, mais les termes de l'échange sont sujets à changement en fonction du contexte et de l'évolution de la position de chacun. Il existe donc une zone d'incertitude autour du pouvoir de chacun des acteurs.

3.4 Questions de recherche

Après avoir présenté notre cadre conceptuel, il est maintenant possible de mettre de l'avant les questions qui animeront notre démarche de recherche et d'analyse. Trois questions nous guideront :

1. Pourquoi l'APPP a-t-elle vu le jour?
2. Comment l'APPP a-t-elle évolué au cours de son mandat?
3. Pourquoi le gouvernement a-t-il mis fin au mandat de l'APPP?

Nous détaillerons maintenant nos choix méthodologiques.

4. Méthodologie

Cette section présente les choix méthodologiques qui sont les nôtres.

Pour répondre à nos questions, il nous sera nécessaire d'aborder deux types d'acteurs : les acteurs individuels que sont les décideurs publics et les acteurs organisationnels que sont les organismes venus présenter leur mémoire en commission parlementaire.

Deux démarches apparaissent ici nécessaires afin de mener à bien cette étude empirique : les entrevues avec certains acteurs individuels et l'étude des documents présentés par certains acteurs collectifs. Nous croyons également qu'il est nécessaire d'y ajouter une dernière technique d'observation, c'est-à-dire la revue de presse. Il nous semble, en effet, important de nous y intéresser en raison du rôle des médias dans la couverture des faits et la formation des opinions.

4.1 La période de temps couverte

La période de temps couverte par notre recherche s'étend des discussions préliminaires visant la création de l'APPP jusqu'à son démantèlement par le gouvernement le 21 octobre 2009.

Deux raisons motivent le choix de cette période. La première est notre volonté de couvrir l'ensemble des événements exigés pour répondre à nos trois questions de recherche. La seconde est notre choix, guidé par le manque de temps et la modestie de nos moyens, de ne pas entrer dans les détails de la création d'Infrastructure Québec à partir de l'année 2009.

4.2 Type d'entretien et choix des acteurs interrogés

L'entretien nous est apparu comme un outil méthodologique incontournable en raison précisément de notre cadre théorique basé sur l'analyse des motivations des acteurs stratégiques.

Il existe différents types d'entretiens. Notre préférence s'est orientée vers l'entretien semi-dirigé en raison de son caractère ouvert et peu restrictif. En effet, ce type d'entretien est fondé sur une liste préétablie de questions conçues par le chercheur, mais il laisse aussi une grande latitude à ce dernier pour déterminer l'ordre des questions ou pour improviser si la conversation emprunte soudainement des voies qui semblent prometteuses. Au fond, il s'agit de couvrir un ensemble des thèmes qui nous intéressaient tout en laissant l'acteur parler comme bon lui semblait, ou presque.

Pour ce qui est du choix des acteurs interrogés, notre critère essentiel de sélection fut l'importance du rôle joué par ceux-ci pendant la période couverte par l'étude. Nous avons aussi voulu ne pas interroger strictement des élus, mais aussi au moins un gestionnaire au cœur des opérations de l'APPP.

Notre choix s'est donc porté sur quatre individus :

- Monique Jérôme-Forget
Présidente du Secrétariat du Conseil du trésor (2003-2008)
- Monique Gagnon-Tremblay
Présidente du Secrétariat du Conseil du trésor (2008-2010)
- Michelle Courchesne
Présidente du Secrétariat du Conseil du trésor (2010-2012)
- Pierre Lefebvre
Président-directeur général de l'APPP (2005-2009)

C'était en effet le (la) président du Conseil du trésor qui était le responsable politique de l'APPP. Par ailleurs, bien que trois des acteurs interrogés aient occupé cette même fonction, il est de notre avis que chacun a été confronté à un contexte bien différent dans l'exercice de ses fonctions. Or, notre cadre conceptuel fait une place très importante au contexte quand vient le temps d'expliquer les comportements des acteurs.

Nous avons également choisi d'interviewer Pierre Lefebvre, ancien président-directeur général de l'APPP, puisqu'il était à la fois le principal opérateur et la voix de cet organisme. C'est lui qui a défendu le plus vigoureusement l'unité spécialisée dans les PPP sur la place publique. Nous croyons qu'il sera possible pour lui de nous éclairer sur le lien entre l'Agence et le gouvernement, mais également au sujet des différents détracteurs de l'APPP.

4.3 Questions posées

Les thèmes abordés avec les interviewés se trouvent à l'annexe II du présent mémoire. Ils mettent l'accent sur l'ensemble du cycle de vie de l'APPP (début-milieu-fin), sur les motivations des acteurs en présence et sur leur perception de l'évolution de la situation. Nous n'avons pas posé les questions dans un ordre précis. Nous avons débuté avec une question ouverte très générale et avons ensuite enchaîné selon les réponses obtenues. Les répondants étant pour la plupart très habitués de se faire poser des questions et à y répondre promptement et avec beaucoup d'aisance, il était surtout primordial de créer un climat de confiance et de laisser l'interviewé exposer ses vues sur notre objet d'étude.

4.4 Dérroulement des entretiens

Les quatre entrevues réalisées dans le cadre de ce travail ont eu lieu du 28 novembre au 12 décembre 2013 selon l'ordre suivant :

- Monique Jérôme-Forget
Entrevue réalisée le 3 décembre 2013 au bureau montréalais du cabinet Osler, Hoskin & Harcourt S.E.N.C.R.L.
- Monique Gagnon-Tremblay
Entrevue réalisée le 12 décembre 2013 à sa résidence de Sherbrooke.
- Michelle Courchesne
Entrevue réalisée le 28 novembre 2013 au Café Souvenir.
- Pierre Lefebvre
Entrevue réalisée le 3 décembre 2013 au bureau montréalais de KPMG.

4.5 Considérations sur de possibles biais

Il existe quelques risques de biais que nous souhaitons souligner.

Le premier est le risque de la langue de bois. La plupart des interviewés sont, à leur manière, des experts des communications. Ils peuvent avoir tendance à se réfugier dans des « messages » prédéfinis. Pour tenter de contrer cet élément, l’entretien semi-dirigé vise, d’une part, à mettre l’interviewé à l’aise, puis à l’amener, par des questions ouvertes, à se confier le plus possible. À cela, s’ajoute la possibilité pour le chercheur de recentrer l’entretien lorsqu’un interviewé prend une tangente qui n’est pas souhaitée, ou peu pertinente pour l’objet de la recherche.

Le second risque que nous souhaitons souligner tient à la souplesse même de l’outil méthodologique (Campenhoudt & Quivy, 2011, pp. 172–173). Comme nos questions sont écrites, mais peuvent à l’occasion être modifiées ou totalement reformulées selon le contexte, il existe un risque de ne pas avoir posé la question de façon optimale. Par contre, cet outil n’est pas le seul utilisé. Il est en quelque sorte la porte d’entrée qui permet de nous intéresser à une situation précise du point de vue de la perception de l’acteur.

Le troisième point concerne notre biais comme chercheur. Nous mettons ici cartes sur table. L'auteur de ces lignes étant membre du même parti politique (y ayant travaillé également) et connaissant certaines des titulaires des charges ministérielles rencontrées, il est vital de faire preuve de rigueur académique lors des entrevues, de savoir garder une distance et de ne pas tomber dans la familiarité. D'un autre côté, il n'est pas interdit de penser que la situation particulière du chercheur contribuait à mettre plus à l'aise les personnes rencontrées et qu'elles se confiaient donc davantage.

4.6 Recherche documentaire

Cet outil méthodologique se veut complémentaire aux entretiens. Campenhoudt et Quivy (2011, p. 173) écrivent à ce sujet :

En recherche sociale, la méthode des entretiens est presque toujours associée à une méthode d'analyse de contenu. Au cours des entretiens, il s'agit en effet de faire surgir un maximum d'éléments d'information et de réflexion qui serviront de matériaux à une analyse de contenu systématique. Cette méthode répond, quant à elle, aux exigences d'explicitation, de stabilité et d'intersubjectivité des procédures.

La plupart des organisations directement touchées par le projet de loi n° 61 ont exprimé leurs revendications et leurs doléances lors des consultations générales du projet de loi. Au total, une cinquantaine d'organismes regroupant des lobbys, des syndicats et des entreprises privées, publiques et parapubliques se sont fait entendre. C'est donc à partir de ces mémoires recensés sur le site de l'Assemblée nationale du Québec que nous allons procéder à une recherche documentaire.

Tout comme dans le choix des entretiens, il est nécessaire de se baser sur des critères solides afin de sélectionner les acteurs qui retiendront notre attention parmi ceux ayant déposé un mémoire en commission parlementaire.

Deux types de critères peuvent nous guider dans le choix des acteurs à analyser : les critères de sélection et les critères éliminatoires.

Différentes positions apparaissent à la lecture des textes : ces positions pourraient être résumées sur un spectre s'étendant d'une position pro-PPP, demandant au gouvernement de renforcer les pouvoirs de l'Agence, jusqu'à la position anti-PPP, demandant au gouvernement de retirer sa proposition, avec des degrés divers de nuances entre ces deux pôles.

Notre objectif était de sélectionner des mémoires qui soient représentatifs de l'ensemble du spectre des positions. Nous avons donc pris le temps de lire l'ensemble des mémoires déposés en Commission parlementaire afin d'en faire une sélection.

En définitive, les critères qui ont guidé notre choix sont :

La substance :

Les mémoires n'ont pas tous la même envergure. Alors que certains font état d'une recherche étayée, d'autres n'énoncent que la position – pour ou contre – de l'acteur. Nous allons donc retenir les mémoires les plus étoffés. Plus le mémoire est complet et repose sur une recherche approfondie, plus il est possible pour le chercheur de créer des liens avec la théorie de l'acteur stratégique et compléter le tableau en annexe III.

Les références :

Si plusieurs acteurs font référence de manière directe ou indirecte à un intervenant, celui-ci devient incontournable, comme nous l'avons vu lors de l'explication du cadre conceptuel. Dans la théorie de l'acteur stratégique, les liens entre les acteurs sont très importants et permettent de dresser le système d'action concret d'un cas. Ainsi, nous croyons que si, lors des entrevues, plusieurs acteurs font référence à une organisation ou une personne en particulier, il est pertinent d'en tenir compte.

La généralité du propos :

Plusieurs acteurs font référence à l'APPP dans leur mémoire de manière très technique. Sans sous-estimer l'importance de leurs opinions, leur portée demeure restreinte. Autant que possible, les mémoires choisis auront une portée globale.

Importance :

Tous les acteurs n'ont pas la même importance relative en termes d'influence, de notoriété ou de ressources. Nous en avons aussi tenu compte.

En définitive, à la lumière de ce qui vient d'être dit, nous avons choisi les mémoires des organismes suivants :

- Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTO)
- Centrale des syndicats du Québec (CSQ)
- Conférence des syndicats nationaux (CSN)
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)
- Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CRÉPUQ)
- Conseil de la coopération du Québec (CCP)
- Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ)
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
- Institut économique de Montréal (IEDM)
- Institut pour le partenariat public-privé (IPPP)

Au total, nous avons donc sélectionné dix mémoires selon les critères susmentionnés. Il importe pour nous de revenir sur les éléments-clés de chacun des mémoires et sur les raisons de leur sélection :

Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec

Nous avons choisi ce mémoire en raison de sa position très franchement pro-PPP. Il expose une vision intégrée des PPP allant plus loin que la vision gouvernementale exposée dans la *Politique-cadre sur les partenariats publics-privé* (2004), notamment en demandant un guichet unique pour les PPP.

Centrale des syndicats du Québec

Ce mémoire a été sélectionné en raison de sa position contre les PPP explicitée dans une nouvelle proposition faite en commission parlementaire. Le mémoire de ce syndicat est très détaillé. Il fait référence à une littérature riche pour étayer sa position.

Confédération des syndicats nationaux

Le choix du mémoire de la CSN s'est fait non seulement en raison de son contenu, mais aussi parce que l'organisme a été l'un des principaux instigateurs de la mobilisation contre les PPP. Nous le verrons dans la revue de presse, la CSN a été de toutes les luttes contre l'APPP.

Communauté métropolitaine de Montréal

Avant tout, ce mémoire a été choisi parce que la CMM est une institution regroupant les 82 municipalités dans la grande région de Montréal.

Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec

Ce mémoire a été sélectionné parce que la CRÉPUQ regroupe 18 établissements universitaires québécois. Bien que brève, cette prise de positions nous semblait significative pour notre analyse.

Conseil de la coopération du Québec

Ce mémoire nous intéressait parce que les entreprises coopératives ont le statut légal d'entreprises privées ou, si l'on préfère, elles sont non-étatiques, mais leurs structures de gouvernance sont démocratiques. Leur regard sur le partage des responsabilités entre le privé et le public valait donc la peine d'être examiné.

Fédération des chambres de commerce du Québec

Le choix du mémoire de la FCCQ s'est fait en raison de l'importance historique de cet acteur en matière de politiques publiques au Québec, mais aussi en raison de sa représentativité : plus de 2000 entreprises sont membres de cet organisme. De plus, la FCCQ est aussi un porte-parole traditionnel des représentants patronaux.

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

Le mémoire de la FTQ, très opposé aux PPP, a été sélectionné en raison de l'importance de ce syndicat qui représente le plus grand nombre de travailleurs affiliés dans la province.

Institut économique de Montréal

Promoteur des PPP depuis de nombreuses années, l'IEDM est un incontournable des débats sur la privatisation, les PPP, de même que la sous-traitance. Nous avons donc choisi ce mémoire en raison de l'importance de ce groupe de réflexion sur ces questions.

Institut pour le partenariat public-privé

Organisme à but non lucratif, l'IPPP se concentre exclusivement sur la recherche en ce qui concerne les meilleures pratiques des PPP. C'est en raison de cette spécialisation que nous retenons ce mémoire dans le cadre de notre analyse.

Nous sommes conscients que cette sélection est potentiellement porteuse de deux risques de biais : le biais de sélection et le biais d'interprétation.

Le premier est partiellement amoindri, pensons-nous, par les critères de choix susmentionnés. Nous savons que nous ne pouvons recenser l'ensemble des mémoires déposés en commission parlementaire et en faire l'analyse. Conséquemment, nous procédons à une sélection qui comporte un choix certes discrétionnaire, mais en étant guidés par ce que nous cherchons à résoudre, c'est-à-dire nos trois questions de recherche.

Le risque d'un biais d'interprétation, lui, peut être amoindri, pensons-nous, par plusieurs facteurs permettant une mise en perspective raisonnable. Nous pensons ici à la comparaison ponctuelle avec d'autres acteurs qui ont une idéologie semblable, les prises de position passées des acteurs et notre recours à une troisième approche méthodologique qui est la revue de presse.

Le risque zéro n'existe pas. Le chercheur doit néanmoins tenter de réduire ce risque de biais, ce que nous croyons avoir réussi à faire.

4.7 Revue de presse

Comme troisième outil méthodologique, nous utiliserons la revue de presse. Il s'agit d'effectuer, parmi toute la couverture médiatique, une sélection thématique ou chronologique d'articles de presse.

Le cas à l'étude a été fort médiatisé. Il a fait l'objet de nombreux articles de journaux, chroniques, éditoriaux et lettres d'opinion. Une partie du jeu des acteurs se trouve dans ces opportunités médiatiques. La revue de presse a été le vrai point de départ de notre recherche.

C'est grâce aux différents articles de journaux que nous avons pu opérer une première reconstruction de la chronologie des événements.

L'information relayée par les médias ne répond certes pas aux mêmes impératifs et critères que le travail d'un chercheur universitaire. Nous utiliserons néanmoins la revue de presse avec deux visées en tête : 1) la reconstitution des faits et 2) l'observation des stratégies de relations publiques des intervenants. En effet, pour ce qui est de la reconstitution des faits entourant l'APPP, la connaissance scientifique ne s'est que peu intéressée à ce sujet.

Aux fins de cette sélection, nous utiliserons trois journaux, *Le Devoir*, *La Presse* et *Les Affaires*, afin d'obtenir un volume de données substantiel, mais sans prétendre à l'exhaustivité. Nous avons aussi le souci de couvrir l'ensemble de la période qui s'étend de la présentation du projet de loi n° 61 (17 juin 2004) au démantèlement de l'APPP (21 octobre 2009).

Ces trois outils – entrevues, recherche documentaire et revue de presse – seront utilisés dans un continuum, en cohérence les uns avec les autres tels que le prescrivent Crozier et Friedberg.

5. Analyse

Maintenant que nous avons abordé l'ensemble des volets théoriques pertinents à notre analyse et que nous avons traité des questions méthodologiques, il est temps de répondre à nos trois questions de recherche à l'aide des résultats de notre collecte de données et de nos entretiens. Pour cela, nous allons tenter de comprendre les agissements de chacun des principaux intervenants dans le système d'action concret du cas qui nous intéresse.

Une précision cruciale ici. Pour alléger le présent chapitre, nous avons construit deux tableaux synthétiques placés dans les annexes. L'annexe I contient un tableau qui présente la chronologie détaillée des événements. L'annexe III contient un tableau dans lequel nous avons classé, pour chacun des acteurs collectifs sélectionnés, les buts poursuivis, les ressources dont ils disposaient et les éléments de leur comportement stratégique les plus marquants. Le chapitre qui suit et, du coup, nos réponses à nos trois questions, se comprendront mieux si ces tableaux sont présents à l'esprit du lecteur. Chacune de nos trois questions constituera une section du chapitre.

5.1 Pourquoi l'Agence des partenariats public-privé du Québec a-t-elle vu le jour?

Nous entendons montrer dans la section qui suit que l'APPP fut créé en raison d'un contexte idéologique favorable, de l'arrivée d'un nouveau gouvernement, des fortes convictions de certains acteurs en son sein, mais aussi en raison du pressant besoin de réfection des infrastructures québécoises. Clairement, le gouvernement libéral élu en 2003 avait un préjugé favorable aux PPP et voulait s'inspirer des expériences étrangères déjà en cours depuis plus de dix ans.

5.1.1 Le nouveau management public (NMP)

La modernisation de notre État n'est donc pas une question idéologique ou partisane, mais une nécessité qui nous est dictée par notre époque et ses enjeux.

- Jean Charest

Si le premier ministre, dans cet exercice, se défend bien de faire de la politique avec la modernisation de l'État québécois, la réalité est cependant différente. En effet, en mettant en œuvre sa réforme de l'administration publique, le gouvernement libéral s'inspirait de nombreux autres gouvernements à avoir fait de même pour des raisons contextuelles, mais aussi idéologiques.

Revenons brièvement sur quelques notions théoriques du courant de pensée appelé le Nouveau Management Public (ci-après NMP), qui nous aideront à comprendre comment cette volonté du gouvernement libéral s'inscrivait dans une conjoncture plus vaste que la simple réingénierie de l'État québécois.

Le NMP est un modèle de gestion de l'administration publique qui a vu le jour au début des années 1980. Il a servi de fondement doctrinal à la vague de réformes de l'administration publique entreprises dans différents États anglo-saxons à cette époque. Il n'est pas faux de dire qu'il repose principalement sur un souci d'efficacité accrue et sur la transposition au secteur public des certains principes et pratiques du secteur privé. Mais il ne faut pas simplifier à l'excès et tout réduire à une frénésie de privatiser.

Comme l'explique Michèle Charbonneau (2012), lorsque le NMP ne vise pas la privatisation ou l'impartition,

il incite les instances politiques à miser sur la professionnalisation des gestionnaires de l'administration publique pour réformer la bureaucratie et à leur accorder une plus grande marge de manœuvre en contrepartie d'une imputabilité accrue à l'endroit de la performance de l'administration. Dans ce cadre, il est attendu des gestionnaires de l'administration publique qu'ils mobilisent les principes et les outils de gestion propres aux entreprises privées dans le but de fournir les résultats escomptés. En plus de s'appuyer sur la gestion par résultats, la concurrence entre les unités administratives et les incitations individuelles à la performance, le nouveau management public met l'accent sur l'efficience, le

contrôle des coûts, la qualité des services offerts aux clients et la flexibilité organisationnelle.

Ainsi, ce modèle s'oppose à certaines prémisses du modèle de gestion dite « bureaucratique » qui est vu par ses critiques comme inefficent, trop gros, coûteux, surchargé de règles, incapable de répondre aux demandes des citoyens, manquant de transparence et empiétant sur la vie privée des citoyens. (Jones & Kettl, 2003, p. 1)

Arrivée au pouvoir en 1979, Margaret Thatcher est la première à mettre en place une vaste série de réformes inspirées du néolibéralisme : réduction des dépenses et de la taille de l'État, privatisations, amenuisement du pouvoir des syndicats, etc. C'est véritablement le prélude au déferlement du NMP. De nombreux autres États emboîteront ensuite le pas : ce sera le cas notamment des États-Unis de Reagan, du Canada de Mulroney et d'autres comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Peter Aucoin (1990, p. 115) avance que les gouvernements, dès le début des années 1980, sont soumis à un changement de paradigme :

[...] governments respond to the fiscal stresses brought about by changes in the international economic system on the one hand and by the unrelenting demands for government services and regulations in national political systems on the other. These stresses have led to the paramount of policy responses aimed at budgetary restraint and at downsizing the public services of governments, as well as - various measures to privatize government operations and to deregulate private economic enterprises.

Cette situation est indissociable d'autres phénomènes propres à cette époque et qui perdurent jusqu'à aujourd'hui : mondialisation, montée de l'individualisme, développement des technologies de l'information, cynisme croissant envers les élus et l'appareil administratif, crise des finances publiques, etc. (Rouillard, Montpetit, Fortier, & Gagnon, 2004, p. 2).

En particulier, la pression fiscale suscite une vigoureuse volonté de réforme de la part de nombreux acteurs de la société civile, bien au-delà des milieux politiques:

High profile members of the business community, financial institutions, the media, management consultants, academic scholars and the general public all have

pressured politicians and public managers to reform. So, too have many supranational organizations, including OECD, the World Bank, and the European Commission. Accompanying the demand and many of the recommendations for change has been support for the application of market-based logic and private sector management methods to government. (Jones & Kettl, 2003, pp. 1–2)

La table était donc mise pour l'émergence du NMP.

Ce courant idéologique trouve sans doute sa principale source d'inspiration doctrinale dans un ouvrage d'Osborne et de Gaebler (1993) intitulé *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*.

Dans ce livre d'une importance considérable, les auteurs débute par un plaidoyer en faveur de la gestion publique. Ceux-ci croient néanmoins qu'il est nécessaire pour l'administration gouvernementale de s'inspirer des pratiques et des méthodes des entreprises privées afin de recouvrer son efficacité et son efficience. Ils utilisent l'expression « gouvernement entrepreneurial », empruntée à l'économiste français Jean-Baptiste Say, comme un idéal par opposition au « gouvernement traditionnel ». Tout au long de l'ouvrage, les auteurs citent moult exemples afin d'en venir à dix principes inspirés de la gestion privée et qui permettraient, selon eux, de palier à l'inefficience du gouvernement « traditionnel ».

Leurs prescriptions sont multiples, mais tournent autour du partage de ressources entre les secteurs public et privé, d'une décentralisation étatique s'opérant par principe de subsidiarité et d'une reddition de compte axée sur les résultats et la satisfaction d'un citoyen désormais vu comme un « client ».

Le livre connut une formidable diffusion. Il n'en fallait pas plus pour que de nombreux décideurs publics puisent à même ses exemples et suggestions à la manière d'un pense-bête.

Dans les faits, les résultats furent contrastés, nuancés et ont fait l'objet d'innombrables études. Dans un article abondamment cité et devenu lui aussi classique, Jones et Kettl (2003, pp. 8-11) résument les leçons qu'ils tirent de leur examen de ces réformes :

- Une réforme du management public n'est jamais définitive et complète en soi;
- Les réformes du management public peuvent faire l'objet de différences fondamentales d'une société à une autre, même si elles se disent toutes inspirées du NMP;
- Ce sont des impulsions proprement politiques, motivées par des considérations idéologiques, électorales et budgétaires, qui conduisent à une réforme de management public beaucoup plus que les impératifs managériaux eux-mêmes;
- On ne dispose pas d'indications montrant qu'une réforme du management public fournisse des gains électoraux à ceux qui les pilotent;

En somme, deux grandes tendances sont observées par Peter Aucoin (1990, p. 115) dans les réformes administratives du management public : le désir des élus de reprendre le contrôle des appareils bureaucratiques et le désir de managers publics de dompter la bureaucratie. Il l'exprime ainsi :

Within the context of these developments, two major sets of ideas have come to influence the design of governance and management therein. They are not unrelated to the policy responses which have come to be characterized as "neo-conservative", but they have a separate identity. The first set of ideas, emanating from the school of thought known as public choice theory, focuses on the need to reestablish the primacy of representative government over bureaucracy. The second set of ideas, now generally referred to as the "managerialist" school of thought, focuses on the need to reestablish the primacy of managerial principles over bureaucracy. Taken together, they have had a profound impact on the ways in which governments are structured for the purposes of administering public affairs.

Ce n'est qu'une fois que nous avons statué sur ces fondements théoriques généraux qu'il est possible d'aborder le cas plus spécifique des PPP.

C'est en effet le NMP qui sert de matrice intellectuelle aux PPP puisque, comme nous l'avons vu, un lien plus étroit entre les secteurs public et privé apparaît essentiel pour ce courant idéologique, de la même manière que le recours à un rôle accru à l'impartition et la sous-traitance.

Il ne faut donc pas voir les PPP comme le seul aspect de ces réformes, même s'il s'agit de celui dont on a le plus parlé. Si le NMP est un coffre à outils intellectuel pour plusieurs élus et administrateurs, les PPP ne représentent qu'un des outils du coffre.

Nous pouvons donc conclure cette section en avançant que le NMP a déplacé les frontières qui existaient entre le secteur public et le secteur privé, ce qui a entraîné de grands changements dans les administrations publiques contemporaines. Le besoin de se réinventer et d'avoir recours à de nouveaux modes de prestations de services publics est devenu de plus en plus impératif pour les administrations.

Ce phénomène était autant le résultat d'un mouvement idéologique que des pressions exercées, dans un contexte difficile au plan économique, par des organismes internationaux (OCDE, FMI, Banque mondiale, etc.). Face à un contexte mondial en profonde mutation, les PPP ont émergé comme l'une des possibles solutions aux problèmes des administrations publiques.

5.1.2 L'apparition des PPP au Québec

Les facteurs expliquant la venue des PPP au Québec peuvent paraître simples, mais il est à notre avis essentiel de bien les comprendre afin d'éclairer correctement la suite d'évènements ayant jalonné l'existence de l'APPP.

Les PPP ont connu une émergence tardive au Québec. Alors que dans le monde, cette pratique était issue de changements structurels des administrations publiques entamés dans les années 1990, au Québec, il faut attendre le début des années 2000 pour voir de tels partenariats apparaître.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'absence des PPP jusque-là. On peut ici évoquer la présence du PQ au pouvoir de 1994 à 2003 qui s'y opposait, une culture dominante au Québec

qui valorise l'interventionnisme de l'État en raison de son rôle dans la modernisation de la société québécoise depuis la Révolution tranquille, une difficulté des firmes québécoises à amasser les capitaux nécessaires pour réaliser ce genre de partenariat, ainsi que la résistance des milieux syndicaux.

Arrivés au pouvoir en avril 2003, les libéraux affirment leur volonté d'aller de l'avant avec un processus de réingénierie de l'État qui s'inspire grandement du NMP, comme le démontre cette citation de Monique Jérôme-Forget :

[...] un des ouvrages les plus importants parus au début des années 1990 fait le procès des gouvernements traditionnels. Je pense à *Reinventing Government* de Osborne et Gaebler qui démontre l'importance de l'innovation pour assurer le succès de notre société, innovation qui peut se trouver autant dans le secteur public que dans le secteur privé. (Rouillard et al., 2004, pp. 72-73)

Dévoilée en mai 2004, la première mouture de la réingénierie de l'État proposée par le nouveau gouvernement met l'accent sur cinq grands axes.

Celui qui retient notre attention est intitulé : « *L'amélioration des façons de faire* ». Il y est notamment mention de la volonté du gouvernement de mettre en place un guichet unique pour les usagers québécois appelé *Service Québec*, de tirer profit de l'utilisation des nouvelles technologies, de moderniser certaines structures étatiques et, le plus important, de moderniser le cadre des relations entre l'État et le secteur privé.

C'est sous ce dernier chef que les PPP font leur réelle apparition, issus d'une volonté politique forte, mais également d'un problème récurrent de gestion des grands projets d'infrastructure au Québec et de respect des coûts et des échéanciers. Aux dires des acteurs rencontrés, l'avenue des PPP s'imposait d'elle-même.

Comme l'indique Michelle Courchesne : « Honnêtement, personne n'a laissé le choix à personne. On avait fait une campagne électorale là-dessus (la mise en place des PPP). Alors oui, on était d'accord [au Conseil des ministres]. »

Même coup de sonde du côté de M. Lefebvre :

Il fallait vraiment faire avancer les projets pour que les gens croient aux PPP [...] C'est difficile de faire un projet, un projet très important au gouvernement, peu importe le mode de réalisation. Là où on a – je pense – réussi c'est presque pas de faire le projet PPP ou non, c'est de faire avancer le projet. Parce qu'au-delà du mode de réalisation [...] tu as des projets qui étaient attendus, qu'aucun gouvernement n'avait réussi à faire – peu importe les budgets – dans les 30 dernières années [...]

Qui plus est, le gouvernement bénéficiait d'une conjoncture favorable à la mise en place d'une nouvelle façon de procéder à la réfection des grandes infrastructures québécoises. Nous faisons référence ici à l'effondrement des viaducs du Souvenir (2000) et de la Concorde (2006) et aux rapports s'ensuivant, aux surplus budgétaires du gouvernement au début des années 2000, suivi d'un investissement massif dans le *Plan québécois des infrastructures*.

Bref, il s'agit là de différents facteurs qui, ensemble, créent un contexte favorable à la réfection et au développement des infrastructures québécoises, avec un biais favorable aux PPP.

En plus, la présidente du Conseil du trésor de l'époque, Monique Jérôme-Forget, était elle-même une adepte fervente des PPP. Naguère présidente de l'Institut de recherche en politiques publiques, elle évoque ce passé pour expliquer son attrait envers les PPP :

Quand je suis arrivée [au gouvernement], j'avais beaucoup travaillé sur les partenariats public-privé, avant, alors que je dirigeais l'IRPP [...] et j'avais fait du travail sur ça [les PPP] et j'avais organisé des événements. J'avais participé à des événements et ce qui m'était apparu c'est que la rigueur d'un partenariat public-privé est telle que tous les côtés je dirais "subversifs" du système de la construction étaient évités.

L'attrait de cette dernière pour les PPP trouvait un écho dans une grande partie de la population. En effet, plusieurs sondages ont révélé que la population appuyait initialement les intentions gouvernementales, comme en témoigne la figure suivante.

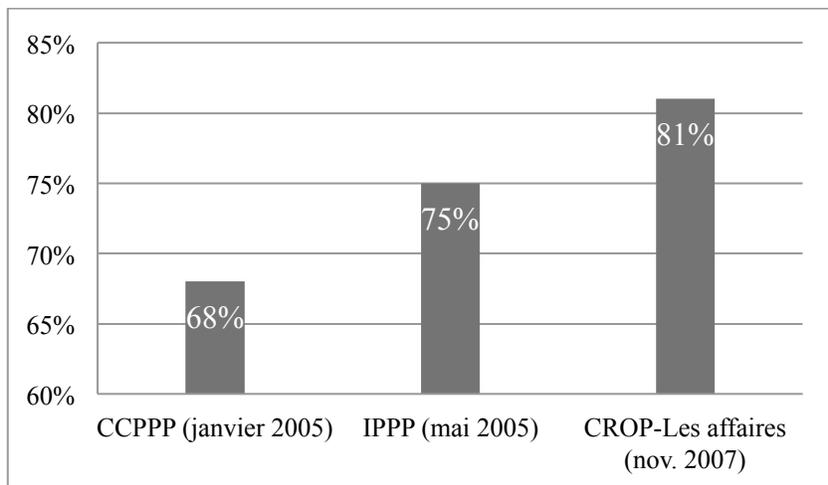


Figure 8 : Évolution de l'appui aux PPP

L'appui de la population a été à la fois significatif en termes de niveau et de stabilité dans le temps. Ce faisant, le gouvernement se sentait investi d'une légitimité pour aller de l'avant avec la formule des PPP au moment où il dévoilait son ambitieux plan de réfection des infrastructures.

Le graphique qui suit indique les investissements réels en infrastructures pendant la période qui nous intéresse (2004-2009) :

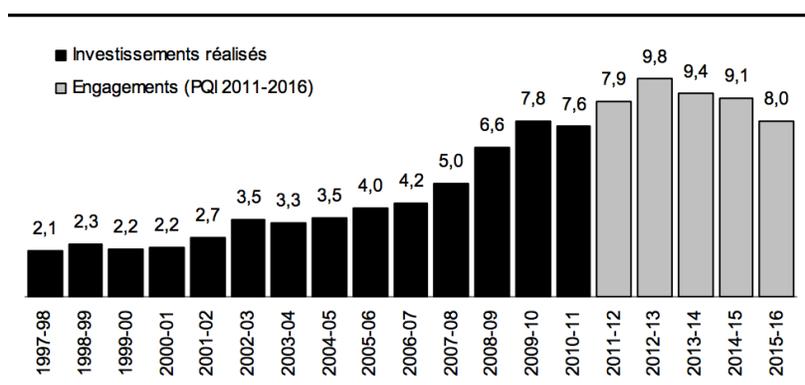


Figure 9 : Évolution des investissements en infrastructures au Québec (en milliards de dollars)

Tiré de : Gouvernement du Québec, 2012, p. C.54

Des investissements d'une telle ampleur éclairent aussi, à notre avis, la décision du gouvernement de créer une agence centrale afin de gérer et promouvoir les PPP. Cette idée s'inspirait aussi d'expériences étrangères, notamment celle du Royaume-Uni, où M^{me} Jérôme-Forget était allée examiner les PPP, et des recommandations de l'OCDE.

M^{me} Jérôme-Forget l'exprime ainsi :

L'entretien [du] patrimoine [des infrastructures] ne fait pas partie de la culture québécoise et probablement de beaucoup de cultures – sauf les Allemands qui, eux, entretiennent tout très bien –, mais généralement ça ne fait pas partie de notre culture et on laisse tomber en ruines [...] notre patrimoine, nos institutions publiques, nos infrastructures publiques. C'est pour ça que moi j'étais d'accord, j'étais très heureuse de mettre en place l'Agence des partenaires public-privé [...]

Le choix du mode de prestation en PPP était aussi, selon Michelle Courchesne, une réponse politique à un problème qui avait été créé par le précédent gouvernement du Parti québécois :

Ce qui est arrivé avec le déficit zéro de Lucien Bouchard, c'est qu'on a vidé tous les ministères de [leur] expertise. Et avec l'Agence des PPP, il y avait à ce moment-là une croyance que... c'était là que tout se passait.

Ainsi, le choix des PPP était donc, tout à la fois, un choix idéologique soutenu par les acteurs en place à l'époque, une réponse au pressant besoin objectif de réfection des infrastructures, une transposition de pratiques déjà éprouvées ailleurs et une façon de se distinguer du gouvernement précédent. Le choix d'une unité spécialisée dans les PPP, lui, permettait de se doter d'un outil pour superviser de façon pratique et novatrice le fort volume de projets d'infrastructures envisagé au Québec pour les années à venir.

5.2 Comment l'Agence des partenariats public-privé a-t-elle évolué au cours de son mandat?

Nous entendons démontrer dans la section qui suit que, malgré le fait que la population québécoise semblait globalement favorable à l'instauration d'un mode de gestion des contrats publics permettant la réalisation de PPP dans la province, l'évolution du rapport de force ne s'est pas faite en faveur des acteurs soutenant l'APPP. C'est ce qui explique, fondamentalement, l'issue finale. Les raisons de cela relèvent à la fois de dynamiques internes et externes aux acteurs gouvernementaux.

5.2.1 Des alliés tièdes

Pour comprendre tout cela, il faut d'abord remonter aux dispositions contenues dans le projet de loi créant l'APPP et aux positions exprimées en commission parlementaire par les principaux acteurs.

Notre analyse documentaire des mémoires déposés en commission parlementaire nous permet de les classer en trois grandes catégories : 1) ceux qui sont pour les PPP et l'Agence, 2) ceux qui s'y opposent et 3) ceux qui, tout en n'étant pas nécessairement contre les PPP, ne veulent pas être assujettis à l'Agence.

Cette troisième catégorie est particulièrement intéressante. Au départ, le projet de loi n° 61 statuait en effet que tous les projets d'organismes publics, au-delà d'un certain montant, devaient être assujettis à une évaluation en mode PPP réalisée par l'Agence.

Plusieurs des acteurs qui souhaitaient être soustraits du recours à l'Agence étaient néanmoins des acteurs qui demeuraient en faveur de la formule PPP. Plusieurs avaient déjà contracté par

ce mode de prestation de service public et souhaitaient conserver cette liberté de le faire sans devoir faire appel aux services de l'Agence.

Cette position est notamment illustrée par cet extrait du mémoire de la CMM (2004, p. 11) :

Ainsi l'obligation faite aux municipalités de recourir à l'Agence vient amputer l'initiative du monde municipal dans le choix des différents modes de partenariats et le gouvernement ne respecte pas les orientations de décentralisation annoncées. La CMM et le caucus estiment que le gouvernement devrait laisser toute la latitude aux municipalités d'avoir recours, si elles le jugent à propos, à l'Agence. Le projet de loi, tel que rédigé, brime le libre choix des organismes municipaux.

Ce sont donc des alliés pressentis du gouvernement libéral dans cette cause qui se sont fait entendre pour demander à être soustraits de toute contrainte. Le projet de loi fut rapidement amendé en leur faveur.

Cette situation illustre en quelque sorte les bases de notre argumentaire. Dès le départ, des groupes que le gouvernement considérait comme des alliés prenaient une certaine distance. Leur appui était tiède et conditionnel.

5.2.2 Un contexte difficile

Nous commençons cette seconde section avec quelques éléments de contexte qu'il est nécessaire d'avoir à l'esprit à la lecture de notre analyse.

Une poignée d'auteurs ont abordé le thème plus général de la réingénierie de l'État projetée par le gouvernement et dont les PPP n'étaient que l'un des volets (Facal & Bernier, 2009; Facal, Mazouz, & Dubé, 2009; Rouillard et al., 2004).

Sitôt élu, avant même d'entreprendre la vaste réingénierie de l'État qu'il envisageait, le gouvernement, expliquent Facal et Bernier, commet « une série de maladresses [de la part du

gouvernement] qui mobilisent de nombreux groupes sociaux, durcissent le climat social et dégagent une impression générale d'improvisation. » (Facal et Bernier, p.497)

L'idée même de réduire fortement le rôle de l'État, qui était au cœur de la réingénierie projetée, soulève de vives résistances. Elle vient heurter de front, expliquent-ils, les valeurs et les représentations sociales associées au modèle québécois et sera largement rejetée par une population qui conçoit l'État québécois comme un « levier qui lui a permis de s'extraire collectivement d'une situation séculaire d'infériorité. » (idem, p. 508)

Assez rapidement, le gouvernement doit donc battre en retraite et réduire ses ambitions.

Au mois de mai 2004, le gouvernement dévoile finalement ses intentions. *Exit* l'ambitieuse réingénierie, qui s'est muée en un très modeste plan de "modernisation" à déployer sur trois ans. Il n'est plus question de chambarder quoi que ce soit, mais de simplifier, regrouper et recentrer activités, programmes et structures. Les adversaires, qui s'attendaient au pire, sont désarçonnés par la modestie du document. "La montagne a accouché d'une souris", soutient l'opposition parlementaire. La Présidente du Conseil du trésor confesse « que la démarche est beaucoup plus complexe que ce qu'on a estimé ». (2009, p. 499)

Les faits subséquents l'ont confirmé : la réingénierie de l'État telle que l'envisageaient les libéraux en campagne électorale n'aura jamais vraiment lieu. Le vaste plan de réforme politico-administratif du gouvernement Charest ne se soldera que par une mince modernisation de l'administration publique.

Avant nous, aucun auteur ne s'était penché sur le cas spécifique de l'APPP. Cependant, David Giaque (2005, p. 17) explique qu'une adhésion à un projet nécessite une collaboration et un dialogue en amont de celui-ci.

Pour qu'une action collective puisse se réaliser de manière efficiente et efficace, les parties prenantes doivent adhérer aux missions et aux objectifs du groupe. L'adhésion initiale aux missions et aux objectifs conditionne les processus de création de règles de fonctionnement communes et considérées comme légitimes. Sur ces bases, les acteurs peuvent entrer dans des relations de confiance mutuelle.

Or, le gouvernement libéral en a fait fi. Malgré la contestation, ce dernier mit de l'avant une

pluralité de projets en PPP⁵ sans se soucier de l'adhésion des parties prenantes. Le cas de l'APPP ne fait donc pas exception aux conclusions générales évoquées par Facal et Bernier.

Ni les élus, ni la population, ni les groupes d'intérêt habitués à dialoguer avec le gouvernement n'y sont associés. L'ignorance quant aux véritables intentions du gouvernement et l'inquiétude ambiante deviennent donc un terreau fertile pour tous ceux qui, craignant une remise en cause des pratiques interventionnistes traditionnelles de l'État québécois et un démantèlement de ce qu'ils perçoivent comme des acquis sociaux, veulent miner la crédibilité de la démarche. (2009, p. 498)

Bref, l'évolution et le sort ultérieur de l'Agence ne se comprennent pas en dehors du contexte global d'une réingénierie avortée et de la méfiance généralisée qui s'installa dès le départ pour cause d'absence de dialogue et de refus de prendre en compte l'attachement à l'État dans la culture politique québécoise. Mais il y avait plus.

5.2.3 Buts, ressources et enjeux

Nous allons démontrer dans la section qui suit qu'il existait aussi une grande disparité entre les acteurs en faveur et ceux en défaveur de la création d'une agence des PPP au Québec.

Cette disparité se reflétait à la fois dans les objectifs poursuivis et dans les ressources détenues par les intervenants. Ceux en faveur des PPP poursuivaient une pluralité d'objectifs et, à l'exception du gouvernement, disposaient de peu de ressources.

À l'inverse, les intervenants opposés à l'instauration des PPP bénéficiaient de ressources abondantes et poursuivaient un objectif unique et facile à communiquer : faire échec aux PPP.

On comprendra donc que les concepts de *but*, *ressource* et *enjeu*, qui sont au cœur de la théorie de l'acteur stratégique, sont ici cruciaux. Voyons cela de plus près.

⁵ CRCHUM, CHUM, CUSM, A25, A30, Salle de l'OSM, la gestion de certains CHSLD et des haltes routières.

De l'avis des intervenants pro-PPP, l'APPP devait agir un peu comme un catalyseur. L'organisme venait combler, disaient-ils, un retard de plus de dix ans dans le mode de gestion et de livraison des services publics au Québec.

Sans surprise, les partisans d'une telle position étaient majoritairement des représentants patronaux et des lobbys représentant des entreprises privées. Bon nombre d'entre eux sont venus livrer un plaidoyer en faveur des PPP en commission parlementaire.

Règle générale, les arguments de ces acteurs tournaient autour des vertus théoriques des PPP. Très peu d'intervenants appuyaient spécifiquement le choix de la ministre de créer un organisme dédié aux PPP.

Cet extrait du mémoire des constructeurs de routes en est assez représentatif :

Nous tenons à réitérer notre appui au projet de loi no 61 visant à créer l'Agence des PPP du Québec. Comme nous avons tâché de la démontrer, plusieurs expériences étrangères démontrent clairement que les PPP représentent un modèle fort intéressant pour entretenir les routes. De fait, les administrations publiques ayant judicieusement mis en œuvre des PPP pour effectuer la réfection et l'entretien de leur réseau routier ont constaté les avantages que présente cette méthode. (sic.) (ACRGTQ, 2004, p. 28)

Certes, les arguments des partisans des PPP variaient.

Pour certains, un tel projet mènerait à un rehaussement de la qualité des infrastructures publiques. Pour d'autres, cela permettrait de stimuler la venue de nouvelles entreprises et de capital privé dans l'économie québécoise. Ces arguments reprenaient plusieurs de ceux évoqués dans notre revue de la littérature scientifique au premier chapitre.

Cela dit, très peu d'organismes – même ceux en faveur de l'APPP – ont donné carte blanche à la ministre. Ils ont préféré utiliser leur passage en commission parlementaire afin de faire

valoir leurs propres intérêts. Or, ce choix stratégique a eu pour effet de diluer le message des acteurs favorables aux PPP. Bref, dès le départ, les appuis au gouvernement issus de la société civile étaient tièdes.

Comme l'illustre la première colonne du tableau en annexe III, les buts des acteurs en faveur étaient nombreux et diversifiés, contrairement à ceux des opposants.

Cette situation n'était évidemment pas étrangère aux calculs stratégiques de ces acteurs. Au moment de leur comparution en commission parlementaire, les partisans étaient convaincus que le projet de la ministre Jérôme-Forget verrait le jour. Ils ont donc fait le choix d'orienter leur mémoire sur des questions précises et techniques du mandat de l'Agence.

Par exemple, la FCCQ souhaitait voir un de ses représentants intégrer le conseil d'administration de l'Agence :

Il est de notre avis que le conseil d'administration devrait également inclure des représentants du secteur privé afin que les outils développés et les interventions de l'Agence soient en mesure d'assurer un meilleur arrimage entre les besoins du secteur public et les capacités du secteur privé à les satisfaire. (FCCQ, 2004, p. 19)

Par ailleurs, le gouvernement avait choisi de ne pas consulter les parties prenantes avant le dépôt du projet de loi n° 61. La consultation parlementaire, réclamée par l'opposition officielle, est par conséquent devenue presque la seule tribune des intervenants désirant s'exprimer favorablement au sujet des PPP, alors que les opposants, comme on le verra plus loin, étaient déjà très présents dans les médias.

Ajoutons que l'idée de créer une nouvelle structure ne faisait pas consensus, même chez les partisans des PPP. Mais ce qui ressort d'abord et avant tout des différents mémoires des organismes favorables aux PPP, plus qu'un appui fort au projet gouvernemental, est leur tendance à faire valoir leurs propres intérêts devant la commission, de même que des questions étroites et techniques.

À l'inverse, les intervenants anti-PPP avaient un avantage stratégique considérable, celui de parler d'une même voix et avec un même objectif très simple : faire dérailler l'intention gouvernementale et miner la crédibilité même de l'approche PPP.

Ceux qui condamnaient le projet du gouvernement Charest étaient davantage des acteurs du domaine social : syndicats, groupes communautaires, etc. Leurs récriminations étaient principalement associées à leur crainte d'un désengagement étatique dans la prestation des services publics.

Concernant les PPP, plusieurs organismes, notamment syndicaux, évoquent aussi la perte d'expertise de l'État dans la réalisation des projets d'infrastructure. Ceux-ci sont d'avis qu'en ouvrant la porte aux partenariats, le gouvernement passera du rôle de donneur d'ouvrage expérimenté, habile en gestion de projets, à un simple rôle de coordonnateur de projets.

La CSN l'exprime très clairement :

L'Agence des partenariats public-privé et les PPP affaibliront la capacité politique et stratégique des ministères et organismes d'agir dans leur propre champ d'activité. À terme, les administrations publiques se verront dépossédées d'une grande partie de leur expertise. (CSN, 2004, p. 9)

Elle ajoute un argument qui impressionne : la conclusion d'ententes entre le gouvernement et des partenaires privés ferait en sorte que les contrats publics seraient soumis à des accords de libre-échange.

Le Québec, dans la délivrance de services publics, serait en effet contraint de respecter les clauses prévues par l'ALÉNA, ce qui aurait pour conséquence d'affaiblir des fleurons québécois au profit d'une logique de marché et d'une privatisation graduelle des services publics québécois.

Elle l'exprime ainsi :

La CSN affirme qu'une plus grande ouverture aux PPP, dans le cadre des traités de libre-échange déjà signés ou en négociation (ALÉNA, ACI, AGCS), pourrait avoir

des conséquences importantes et tracer la voie au transfert des services publics aux entreprises étrangères, notamment américaines.

Compte tenu de l'ampleur des enjeux, des impacts et des risques associés aux partenariats public-privé et réaffirmant la position de son dernier congrès sur le caractère public des services, la CSN demande au gouvernement de ne pas aller de l'avant avec son projet de privatisation des services publics et d'envoyer la politique-cadre sur les PPP aux oubliettes. (sic). (idem, 2004, p. 28)

Un autre point soulevé par les acteurs s'opposant au projet de M^{me} Jérôme-Forget est la centralisation et la concentration des pouvoirs dans une même agence.

Les organismes critiquent aussi vertement le recours à l'analyse systématique de projets en mode PPP. Pour eux, il s'agit d'une mesure inutile puisque ce sont les ministères qui sont les mieux placés pour déterminer le mode de prestation d'un service public le plus approprié. Le projet de loi tel que présenté aurait donc un caractère très contraignant pour la fonction publique.

La FTQ l'exprime ainsi :

Plus aucun des corps publics ne pourra élaborer et mettre en œuvre des projets relatifs aux infrastructures ou à la prestation de leurs services sans avoir été obligé de passer par l'Agence, qui recommandera ou non leur pertinence, qui choisira les partenaires, qui négociera, conclura et gèrera les contrats. Pire, l'Agence pourra se voir confier le mandat de leur imposer des projets de PPP et des partenaires, même si les organismes ne prennent pas eux-mêmes l'initiative de PPP. On parle ici d'une perte d'autonomie insoutenable et d'un fonctionnement autocratique inadmissible. On peut s'attendre à ce que des conflits éclatent dans la définition des différents champs de compétence relevant des différents ministères et organismes. (FTQ, 2004, p. 25)

De la même manière, plusieurs intervenants reprochent à l'Agence imaginée dans le premier jet du projet de loi d'être à la fois juge et partie.

L'APPP devait en effet conseiller le gouvernement sur les meilleures pratiques en matière de gestion des PPP. Ce même organisme devait aussi déterminer si un projet était réalisable en

mode PPP. Pour cette raison, les acteurs défavorables y voient un conflit d'intérêts faisant de l'Agence davantage un promoteur des PPP qu'un organisme pouvant analyser en toute impartialité le mode de réalisation d'un projet public.

La FTQ l'exprime ainsi :

Par ailleurs, les mandats qui sont confiés à l'Agence la font à la fois juge et partie. Comment être chargée à la fois de faire la promotion des PPP, de les généraliser à l'ensemble des corps publics et de conseiller le gouvernement sur la sélection et les priorités, tout en décidant de la faisabilité des projets, en choisissant les partenaires et en conduisant la négociation des contrats, leur conclusion et leur gestion? (idem, 2004, p. 25)

Pour résumer, de nombreux acteurs s'opposaient aux PPP de même qu'à l'APPP. Au contraire des partisans du projet, les organismes s'opposant à l'intention du gouvernement poursuivaient des objectifs qui avaient l'avantage d'être peu nombreux, clairs, précis et ramenés à une unique revendication : ils iront jusqu'à demander le retrait du projet de loi n° 61.

Une autre dimension explicative fondamentale nous semble devoir être que tous les acteurs dans le cadre de notre analyse ne possédaient pas le même niveau de ressources.

Pour Crozier et Friedberg, les ressources, souvenons-nous, peuvent être non seulement pécuniaires, mais aussi symboliques.

Nous avons examiné et comparé sommairement les ressources des différents acteurs. Disons-le tout net : notre objectif ne fut pas de retracer l'ensemble des ressources de tous les acteurs – tâche qui dépassait nos moyens –, mais bien d'identifier les ressources les plus pertinentes en fonction des buts poursuivis par les intervenants.

Il est évident que les acteurs syndicaux (CSN, FTQ, CSQ), unanimement contre la création de l'Agence, possèdent des ressources nombreuses. Ces moyens se manifestent d'ailleurs sous

plusieurs formes, comme nous le verrons, et servent les syndicats dans la poursuite de leurs buts.

Comme l'illustre la colonne « ressources » du tableau en annexe III, la majorité des acteurs contre le projet d'APPP dispose d'un grand nombre de ressources relevant des deux catégories identifiées précédemment : matérielles et symboliques.

En ce qui concerne les ressources pécuniaires, les syndicats bénéficient des sommes d'argent venant des cotisations, de personnel dédié à la recherche de documentation pour la rédaction des prises de position, de la capacité d'acheter de la publicité et de ressources humaines afin de mobiliser les membres pour manifester, etc.

Pour ce qui est des ressources symboliques, ces organisations ont de fortes habiletés communicationnelles, une notoriété certaine dans les médias et la légitimité que confère le fait de représenter un grand nombre de membres et d'être depuis longtemps des acteurs importants de la société civile québécoise.

Revenons brièvement sur une dimension particulière dans cette catégorie des ressources symboliques.

Les organismes syndicaux détiennent un levier important en raison de leur connaissance de l'univers médiatique. Les syndicats ont fait la manchette à de nombreuses reprises pendant le débat sur les PPP.

Dans notre revue de presse pourtant limitée, nous avons recensé plus de 38 textes faisant état de leur opposition. À l'opposé, seulement une quinzaine de textes relaient la position des acteurs favorables aux PPP, dont onze sont des lettres d'opinion de M. Lefebvre, le PDG de l'APPP. Il nous apparaît évident, à la lumière de ces données fragmentaires, que ces organismes ont eu une plus grande facilité que leurs opposants à prendre place dans l'univers médiatique.

À titre d'exemple, la CSN a multiplié les gestes d'éclat pour montrer son désaccord envers les PPP. Elle a perturbé une conférence de la ministre Jérôme-Forget et participé à trois sorties médiatiques conjointes avec différents autres syndicats. Elle a aussi multiplié les conférences de presse pour décrier les orientations gouvernementales, notamment en matière d'impartition, de sous-traitance et de partenariat, en plus de publier différents tracts et communications pour informer leurs membres et la population sur les méfaits, de son point de vue, des PPP.

À l'inverse, les organismes partisans du projet gouvernemental (IDEM, IPPP, FCCQ, ACRGTQ) détenaient un niveau de ressources qui n'était pas équivalent à celui des groupes mentionnés précédemment.

Ces acteurs se regroupent en effet en deux principales catégories aux fins de l'analyse : les *think tanks* d'une part, et les lobbys patronaux de l'autre.

Les *think tanks* sont des organismes de petite taille, dans le cas qui nous occupe, qui disposent d'un financement tributaire de cotisations des membres et des mandats ponctuels qui leur sont donnés. Ils ne bénéficient donc pas de ressources stables et abondantes comme les syndicats, pas plus qu'ils ne disposent d'un grand bassin de membres mobilisables sur le terrain. Ce sont des organisations, comme leur nom l'indique, qui regroupent des penseurs disposant d'une expertise pointue sur des sujets donnés. D'ordinaire, les ressources de ces acteurs sont investies dans le domaine de la recherche académique ou appliquée.

L'exemple de l'IEDM à ce sujet est éloquent : l'Institut est reconnu comme partisan d'une décentralisation étatique et de la délégation d'un pouvoir accru aux organismes privés dans la délivrance de biens et services publics. Il a acquis au fil du temps un certain nombre de ressources symboliques comme la reconnaissance publique et une notoriété en ce qui concerne les débats sur l'avancement des politiques publiques.

Néanmoins, les *think tanks*, dans le cas qui nous occupe, ne semblaient pas capables ou désireux d'occuper l'espace médiatique. Notre revue de presse comporte très peu d'articles abordant la position des *think tanks* pro-PPP. Au total, sur une période de cinq ans, ces acteurs

interviennent directement ou indirectement dans cinq textes parus dans les trois quotidiens sélectionnés. Pendant ce temps, les syndicats opposés aux PPP, eux, ont réussi à occuper l'attention des médias à plus de 40 reprises, grâce à différents jeux que nous aborderons subséquemment.

Quant aux lobbys, pour reprendre l'expression anglo-saxonne consacrée, ce sont des organismes qui représentent et défendent des intérêts particuliers. Leurs ressources dépendent donc des contributions des membres qui sont souvent, dans le cas qui nous occupe, des acteurs patronaux.

Ces lobbys comptent généralement un nombre limité de membres puisque l'adhésion n'y est pas obligatoire. Ils ne peuvent donc bénéficier de prélèvements à la source comme les syndicats. Certes, ces organismes parlent d'une seule voix au nom des intérêts de leurs membres, ce qui leur confère une certaine notoriété. Cela peut donc s'avérer utile pour dénoncer une situation donnée ou, dans le cas qui nous occupe, promouvoir les priorités de leurs membres.

À titre d'exemple, l'ACRGTQ s'exprime au nom de 611 membres du secteur du génie civil de la voirie et de l'industrie de la construction. Le monopole de la représentation de ces organisations représente, en soi, une ressource en termes de représentation symbolique.

Il reste que, à l'évidence, l'inégalité dans les ressources entre les deux camps était frappante.

En plus des buts concentrés et clairs, appuyés par des ressources variées et abondantes, du camp opposé aux PPP, par opposition aux buts diffus et particuliers, appuyés par des ressources plus maigres, des partisans des PPP, il y avait aussi une nette différence dans les *enjeux* du point de vue de chacun.

Les syndicats avaient beaucoup plus à perdre que le camp d'en face n'avait à gagner. Les syndicats craignaient que la multiplication des PPP dirige des contrats vers un secteur privé moins syndiqué et leur fasse perdre des membres cotisants, du pouvoir et de l'influence.

Les partisans des PPP avaient moins d'enjeux directs. Pour un *think tank*, c'était la satisfaction de faire avancer une idée. Pour un regroupement patronal, c'était la perspective hypothétique que certains de leurs membres y trouvent éventuellement des occasions d'affaires.

Clairement, les enjeux étant plus importants pour les premiers, leur détermination à triompher était plus forte.

Nous terminons cette section avec quelques conclusions.

À notre avis, au moment de la création de l'APPP, les décideurs publics ont sous-estimé l'importance des acteurs opposés aux PPP. Au début, l'opposition semblait presque anodine, mais elle a progressé au point de carrément conduire le gouvernement à conclure qu'il avait plus à perdre politiquement qu'à gagner s'il s'entêtait à maintenir l'Agence en vie.

M^{me} Jérôme-Forget résume cette virulence de l'opposition syndicale aux PPP de manière frappante :

Les syndicats nuisent partout... Sauf qu'il y a des endroits où ils sont moins virulents. Ils [ont été] très virulents [lorsque] j'étais à Toronto à une conférence [sur les] partenariats publics privés, les syndicats battaient des portes. Pour toutes les conférences des PPP, ils étaient contre. À Londres, ils ont été contre. Le gouvernement anglais les a ignorés. Nous... moi... on les a ignorés, mais n'en demeure pas moins que dès mon départ les gens trouvaient ça fatigant.

Ce point de vue était partagé par M. Lefebvre, PDG de l'Agence, qui explique que les acteurs gouvernementaux ne se surprenaient pas des sorties médiatiques des syndicats :

Intuitivement le gouvernement au pouvoir s'était dit : ceux qui sont contre nous vont être contre les PPP. Évidemment, ça, ce sont les syndicats. Les syndicats étaient contre l'initiative, mais les syndicats étaient contre toutes les initiatives du gouvernement : la réingénierie et tout ça... Donc ça embarquait dans un tout. [...] Il n'y a pas de syndicats qui [soutienne] un gouvernement libéral. C'est comme ça. [...] Il n'y avait personne dans les journaux qui étaient surpris d'avoir Louis Roy de la CSN dire "je suis contre le gouvernement, je suis contre les PPP". Ben oui! Évidemment!

De part et d'autre, le gouvernement et l'APPP ont sous-estimé leurs adversaires. Plus particulièrement, ils ont sous-estimé les conséquences de ne pas répondre point par point aux arguments des groupes opposés aux PPP.

Le gouvernement libéral a aussi dû ajuster continuellement sa stratégie face à ses opposants. En sous-estimant ses adversaires, les autorités politiques se sont placées dans une position défensive et n'étaient pas en mesure de contrôler les zones d'incertitude. Elles ont fait fi du contexte de méfiance dans lequel baignait tout le projet de réingénierie de l'État dans lequel s'inscrivait la mise en place de l'Agence.

De plus, hormis le gouvernement lui-même, engagé simultanément sur de multiples autres fronts, il n'existait guère d'autres acteurs pouvant donner la réplique aux détracteurs avec force, crédibilité et régularité. Cela laissa le champ presque libre à ceux qui étaient en défaveur de l'APPP et a certainement contribué à l'échec relatif de l'Agence.

5.2.4 Évolution du rapport de force – le rôle des opposants et des alliés

Un autre facteur expliquant, selon nous, l'évolution de la problématique et son dénouement fut la modification en cours de route du rapport de force entre les acteurs.

En effet, des intervenants pratiquement absents lors des consultations parlementaires sont devenus par la suite des opposants de taille pour le gouvernement. En plus de faire face à ses opposants traditionnels, le gouvernement faisait donc aussi l'objet de critiques de la part de

nouveaux antagonistes. Cela a contribué à amenuiser la capacité d'action du gouvernement et de l'APPP, en plus de modifier le contexte politique dans lequel le gouvernement devait décider des suites à donner à son initiative.

Au départ, les organismes contre la création de l'APPP étaient davantage des opposants traditionnels aux gouvernements libéraux. Ils critiquaient l'idéologie derrière la réforme administrative mise en place par les libéraux. Progressivement, l'opposition au projet en est venue à regrouper d'autres acteurs, tels que les firmes de génie-conseil, les lobbys d'architectes et les firmes de construction vers les années 2007-2008. Pourtant, ces acteurs étaient, au départ, plutôt favorables à tout le moins à l'idée d'un rapprochement entre le secteur privé et le secteur public.

Une situation que Monique Jérôme-Forget exprime ainsi :

Les syndicats étaient toujours contre [les PPP], mais ils se sont calmés. Quand ils ont vu qu'il n'y avait pas les services d'impliqués, ils étaient plus pour. [...] Après mon départ, ils ont beaucoup pleuré auprès du Parti [libéral du Québec] pour aller dire "ben on devrait faire ça autrement", puis, *et cætera*, "ce n'est pas correct", puis "non, non, les PPP on devrait faire ça autrement". [...] C'est un groupe en particulier qui a fait beaucoup de lobbying pour qu'on arrête de faire des PPP. Les ingénieurs principalement. [...] Il y avait les architectes également, parce que les architectes voulaient qu'on prenne des architectes du Québec [...] À part cela, je n'ai pas eu beaucoup de pression, moi...

M. Lefebvre, pour sa part, explique cette évolution de la stratégie des acteurs et du rapport de force globale de cette façon :

Juste la façon dont l'économie fonctionne, l'écosystème des infrastructures : ça coûte des millions, des milliards de dollars, tu les donnes à quelqu'un... Ces gens-là, depuis 30-35 ans, se sont pliés, habitués, adaptés à un système. Si tu changes le système, tu viens de leur dire "les règles du jeu ont changé". Quand les règles du jeu changent, ça permet à certains joueurs de mieux performer que d'autres, donc tu déranges les gens, vraiment, dans le fond de leur poche. Que ce soit les firmes d'architecte, d'ingénieurs, de construction... [...] C'est ce qui a surpris beaucoup plus le gouvernement. C'est que soudainement, architectes, ingénieurs, firmes de construction étaient contre.

Ces deux citations viennent corroborer le fait que des organismes – notamment des firmes de génie-conseil, de construction et d’architectes – ont tenté, à la suite du départ de M^{me} Jérôme-Forget, de faire changer la position gouvernementale concernant les PPP.

Cette situation est pour le moins particulière puisque, parmi ces organismes, peu avaient fait des représentations au gouvernement lors du dépôt du projet de loi n° 61. Ceux-ci, lors de notre étude des mémoires soumis en commission parlementaire, avaient été considérés comme des organismes « neutres », voire même plutôt favorables aux PPP. Ce n’est que plus tard qu’ils sont devenus des opposants au gouvernement ainsi qu’à l’Agence.

On peut donc avancer qu’il y a eu une évolution du rapport de force entre les acteurs pro-PPP et anti-PPP au fil du temps, et que cette évolution s’est faite au bénéfice de ces derniers. Comment l’expliquer ?

Une bonne partie de l’explication est relativement technique. Pendant les entretiens réalisés aux fins de ce travail, différents motifs ont été invoqués pour expliquer ce changement de rapport de force. C’est le cas notamment du contrôle des contrats publics. L’arrivée de consortiums internationaux dans les marchés publics québécois a été identifiée comme l’élément déclencheur de cette opposition chez plusieurs groupes.

Également, la difficulté des compagnies québécoises à obtenir les garanties de prêts nécessaires à la réalisation d’un PPP fut un autre facteur évoqué. Les entreprises du Québec étaient obligées de se tourner vers des joueurs internationaux afin de former des consortiums, notamment afin d’obtenir les capitaux nécessaires pour soumissionner sur les contrats publics.

Une situation que l’ex-ministre Michelle Courchesne impute largement aux exigences de financement propres aux PPP :

Ça suscite un questionnement et il faut accepter, si on s’en va dans les PPP, qu’on ait des consortiums avec du financement étranger. Le problème qu’on avait, c’est que dans les consortiums, on se retrouvait toujours avec SNC-Lavalin. On n’a pas de problème avec SNC-Lavalin, mais il reste qu’un moment donné ça ne peut pas être juste SNC-Lavalin qui gagne les consortiums pour faire toutes les

constructions d'envergure au Québec [...] Des firmes comme DESSAU ou CIMA+ n'arrivaient pas vraiment à se qualifier tant que ça, pour être capable d'avoir les emprunts requis pour faire les projets de plusieurs milliards de dollars [...]

Du côté de l'Ordre des architectes, nous observons le même raisonnement dans une lettre d'opinion datant de mars 2008 :

En matière d'architecture, en quoi les PPP nous permettront-ils, en tant que société, de nous placer parmi les meilleurs? ^[6] Disons-le tout de suite, les professionnels — même ceux qui ne voient pas d'inconvénient à essayer la méthode — n'en perçoivent pas les avantages. Si les PPP peuvent paraître adéquats pour des projets dans lesquels le geste architectural est minime, telles les autoroutes, ils ne sont pas forcément une bonne idée quand il faut construire des bâtiments. Les exigences de qualité architecturale semblent en effet avoir été oubliées dans la formule. (Bourassa, 2008)

Même la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec, qui avait déposé un mémoire plutôt favorable à l'endroit des PPP, fait volte-face en écrivant en juin 2009 :

Il n'y a pas suffisamment de capitaux disponibles pour ce genre de risque en payant une prime raisonnable. C'est la situation inverse qui prévalait en 2004 au moment où la décision de favoriser les PPP fut prise. Force est de constater que la crise actuelle invalide le critère de base du choix d'un PPP comme mode de réalisation. Et maintenir une forme de contrat qui ne correspond plus à la réalité dans l'espoir que la réalité future s'adaptera au contrat nous semble un pari très risqué.

Bref, nous faisons le constat que les regroupements mentionnés précédemment voyaient d'un bon œil l'arrivée des PPP dans les marchés publics en 2004. Or, lorsque les appels d'offres pour ce mode de prestation de service public se sont mis en branle à partir de 2005, les firmes québécoises ont eu du mal à se qualifier face aux grands joueurs internationaux. Elles ont aussi fait les frais d'un contexte de manque de capitaux en raison de la crise financière de 2008. Devant cette conjoncture qui leur devenait subitement défavorable, ces regroupements ont reconsidéré leur position et ont choisi de militer contre les PPP.

Cet état de choses se confirme dans notre collecte de données. En effet, l'ensemble des acteurs interviewés nous a parlé de cette difficulté des firmes québécoises à soumissionner sur les contrats publics sous différents angles. Par ailleurs, dans notre revue de presse, seulement

⁶ Il s'agit d'une référence au titre de la réforme gouvernementale appelée « *Briller parmi les meilleurs* ».

deux articles de 2004 à 2008 mentionnent l'opposition des groupes que sont les ingénieurs, les architectes et les firmes de construction. Puis, de 2008 à 2009, cinq articles mentionnent le désaccord entre ces acteurs et le gouvernement. Vers la fin de 2009, ces groupes ont choisi de dénoncer publiquement le choix des PPP, comme le démontrent sept articles parus à l'époque. Notre revue de presse vient donc corroborer les dires des acteurs interviewés.

Ainsi, ces organismes – en plus des opposants traditionnels du gouvernement – ont influencé le système d'action concret du cas que nous observons en diminuant la capacité d'action des décideurs politiques.

Nous verrons maintenant les facteurs ayant mené le gouvernement à mettre fin à l'APPP et à envisager autrement la gestion des infrastructures au Québec.

5.3 Pourquoi le gouvernement a-t-il mis fin au mandat de l'Agence des partenariats publics-privé?

Notre troisième et dernière question de recherche porte donc sur la fin du cycle de vie de l'APPP, c'est-à-dire le contexte entourant la prise de décision du gouvernement libéral de mettre fin à l'Agence.

La réponse à cette dernière interrogation ne peut s'expliquer par un seul et unique facteur. Le choix des décideurs publics de mettre fin au mandat de l'Agence trouve son explication dans une multitude de facteurs que nous tenterons d'expliquer succinctement. Nous utiliserons ici le concept de marge de manœuvre employé dans la théorie de Crozier et Friedberg.

5.3.1 Marge de manœuvre réduite

Le concept de marge de manœuvre utilisé dans la théorie de l'acteur stratégique de Crozier et Friedberg réfère à la capacité d'un acteur de faire avancer ses intérêts dans un contexte où les buts et les objectifs d'autres acteurs sont en constante mouvance et créent des zones d'incertitude.

Un acteur utilisant avec brio ses ressources pour parvenir à ses buts pourra conséquemment améliorer sa marge de manœuvre. À l'inverse, un acteur qui peine à élargir sa marge de manœuvre sera davantage subordonné aux stratégies de ses adversaires et aura moins de contrôle sur les zones d'incertitude.

Ce concept nous permettra de comprendre l'évolution du rapport de force entre les acteurs impliqués dans l'évolution de l'APPP. Il nous permettra aussi d'analyser la transformation de la position du gouvernement du Québec au sujet des PPP.

Le changement du rapport de force entre le gouvernement et les opposants aux PPP a en effet considérablement fragilisé l'APPP. Dès lors que cette Agence avait vu le jour dans un contexte de contestation générale, plusieurs acteurs s'en sont pris à la pertinence même de l'organisation, à son mode de fonctionnement, à son rôle de promotion des PPP, etc.

De nombreux reproches se sont ajoutés en cours de route : externalisation des évaluations, dépassement des budgets alloués, contestation des analyses par le vérificateur général, etc.

Puis, l'Agence a fait l'objet de critiques de toutes parts venant de la société civile, des ingénieurs, des architectes et des firmes de construction.

Inévitablement, les élus gouvernementaux ne sont pas restés insensibles devant ce concert de critiques.

Le gouvernement n'a pas été en mesure de saisir les opportunités qui s'offraient à lui. Il était tout simplement à la remorque de ses détracteurs, en position de réaction face aux différentes sorties publiques des acteurs opposés aux PPP – syndicats, ingénieurs, architectes et autres – qui ont su utiliser leurs ressources avec brio afin de faire valoir leurs objectifs. Le changement du rapport de force est apparu comme la salve finale qui allait donner le coup de grâce à l'Agence.

Une autre raison fondamentale permet d'expliquer la décision gouvernementale de lancer la serviette. C'est que les différents ministres qui se sont succédés et que nous avons interrogés n'avaient pas du tout le même degré d'engagement.

Cela ressort clairement de leurs témoignages et nous paraît crucial. Oui, la volonté individuelle compte.

Explicitons davantage ce dernier point en revenant sur leurs positions respectives.

Ayant travaillé dans un *think tank* supportant les PPP, M^{me} Jérôme-Forget était reconnue comme une fervente de ce type de contrats publics. Comme nous l'avons amplement mentionné dans ce mémoire, c'est elle qui est l'instigatrice de la première politique-cadre sur les PPP au Québec.

Lors des entrevues réalisées dans le cadre de ce travail, M^{me} Jérôme-Forget semblait toujours autant habitée par ses convictions.

Plusieurs articles de journaux de notre revue de presse font aussi état d'une forte camaraderie entre elle et M. Lefebvre. Ce dernier a d'ailleurs indiqué lors de notre interview qu'il passait pratiquement plus de temps au cabinet de la ministre qu'à son propre bureau. Cette dernière s'impliquait énormément dans ce combat en faveur des PPP. La proximité de la ministre et des administrateurs de l'APPP nous permet aussi de comprendre pourquoi l'organisme était doté d'une grande latitude en ce qui concerne l'opérationnalisation de son mandat.

Une situation qui peut expliquer en partie l'opinion de celle qui lui succède au Conseil du trésor, M^{me} Gagnon-Tremblay.

M^{me} Gagnon-Tremblay explique que, dès son entrée en fonction, elle note que les gestionnaires de l'APPP détenaient un contrôle qui échappait au pouvoir politique du cabinet ministériel :

À la recommandation du Conseil du trésor, avec eux, je travaille et je me rends compte qu'il peut y avoir des difficultés. Il peut y avoir des difficultés et je n'aime pas nécessairement le fonctionnement [de l'APPP], la façon dont ça fonctionne. La façon dont... Je ne dis pas que c'est mal géré, mais ça m'inquiète. Ça m'inquiète pour le futur [...]. Je sais qu'il faut absolument prendre le contrôle des [contrats de] 40 millions et plus, que ce soit en PPP ou [les] autres. Alors, comme il faut le faire, il faut travailler sur une politique. Élaborer la politique. À ce moment-là il faut voir aussi ce qu'on fait avec l'Agence [...]

Et elle ajoute :

Ma perception, quand je suis arrivée, c'est qu'il y avait trop de gens de Montréal – à l'externe – qui travaillaient sur [les PPP]. Puis que je ne savais pas ce qu'ils faisaient [...] En réalité, ils n'avaient pas besoin de m'informer non plus. [...] Mais c'est certain que j'avais une certaine inquiétude à ce niveau-là.

La ministre et les dirigeants de l'Agence sont donc entrés en conflit larvé. La ministre souhaitait retrouver l'autorité ministérielle qu'elle estimait ne pas avoir. Cette tension entre la ministre et l'APPP s'est soldée par une décision de reconfigurer complètement la gestion des infrastructures québécoises de plus 40 millions de dollars et plus en mettant fin à l'APPP et en créant Infrastructure Québec.

M^{me} Gagnon-Tremblay l'explique de la façon suivante :

J'ai mis fin à l'Agence pour que ça redevienne plus au niveau du gouvernement et j'ai créé, ajouté et modifié la politique que Monique Jérôme-Forget avait déposé en 2008 pour que ça touche non seulement les projets en PPP, mais tous les projets gouvernementaux, que ce soit dans l'éducation, dans la santé ou autre, les travaux publics de 40 millions et plus [...] On n'avait pas à prendre la décision si c'était en PPP ou non. Il y avait un travail à faire avant que le conseil des ministres décide si on allait en PPP ou si on allait avec d'autres types que ce soit gérance, clé en main, il y avait d'autres modes qu'on pouvait utiliser à part les PPP. Le conseil des

ministres prenait cette décision en dernier lieu une fois que les analyses en profondeur avaient été faites. Pour moi, ça devait aussi être les 40 millions et plus et non pas uniquement les projets qu'on décidait qu'on faisait en PPP. »

Elle poursuit :

Je ne sais pas ce qui serait devenu de l'Agence des PPP, peut-être que ç'aurait été correct aussi. Peut-être que ç'aurait continué à fonctionner, je ne sais pas. Chose certaine, je n'aurais pas eu le contrôle, et pour moi c'était important d'avoir le contrôle, parce que c'est moi qui défendais [l'Agence des PPP] à l'Assemblée nationale. Ce n'est pas le président-directeur général de l'Agence qui devait se lever en chambre pour répondre à sa gestion. Ce n'est pas non plus le c.a., c'est moi, c'est la ministre [...]

Voilà qui traduit à la fois sa volonté de « reprendre le contrôle »⁷ et son moindre soutien au concept même des PPP qui n'était pour elle qu'un mode de gestion parmi d'autres.

M^{me} Courchesne succède ensuite à M^{me} Gagnon-Tremblay. La position de cette actrice est intéressante d'un point de vue analytique. Lorsque nous avons interrogé cette dernière au sujet des différences de visions au sujet des PPP elle nous a répondu du tac au tac : « Moi je prenais le meilleur de tout ça finalement. »

Elle reconnaît aussi qu'il existait, à l'époque, des divergences d'opinion au sein du gouvernement Charest :

Il y a eu bien des discussions assez *tough*, difficiles, sur “Non pas [les PPP] à tout prix”. Tu sais, là, si c'est [les PPP] à tout prix, on ne s'en sort pas. Pis ça ne peut pas être à tout prix, ça c'est clair. Il faut être très très très très prudent. Il faut que toutes les conditions soient en place [...].

Bref, les propos de Michelle Courchesne indiquent qu'il y avait des discussions et des tensions entre les ministres au sujet des PPP. Le sort de l'APPP ne s'est donc pas simplement décidé à la faveur d'un changement de la garde à la tête du Conseil du trésor. Les hauts fonctionnaires au ministère du Conseil exécutif et au secrétariat du Conseil du trésor avaient eux aussi depuis longtemps – nous l'avons déjà évoqué – des doutes et des questionnements récurrents au sujet

⁷ Expression utilisée par Monique Gagnon-Tremblay lors de l'entretien réalisé avec elle.

des PPP, notamment en ce qui concerne le financement et la compétition entre les soumissionnaires.

Notre conclusion est ici que c'est une combinaison de facteurs qui a influé sur la position des décideurs publics et réduit la marge de manœuvre du gouvernement. La décision de mettre fin à l'Agence n'eut rien de spontané. Il s'agit plutôt d'une évolution dans le temps d'un contexte qui s'est détérioré jusqu'à réduire considérablement les possibilités du gouvernement.

Il faut cependant bien cerner les éléments constitutifs de ce contexte. Nous y voyons deux volets fondamentaux que nous souhaitons expliciter.

Le premier concerne le jugement nuancé qu'il convient de porter sur les données contenues dans les sondages d'opinion sur les PPP et qui ne doivent pas conduire à négliger d'autres considérations sur les valeurs collectives présentes dans la société québécoise.

Le second concerne la faible adhésion à l'aventure des PPP de certaines des parties prenantes pourtant les plus directement concernées.

5.3.2 Appui populaire et parties prenantes

Plus que tout autre mode d'octroi et de gestion d'un contrat public, les PPP, précisément parce qu'ils n'avaient pas de racines profondes dans la culture politique québécoise, auraient nécessité un travail beaucoup plus soutenu du gouvernement pour augmenter et solidifier l'appui populaire à leur endroit.

Revenons d'abord un instant sur cet aspect afin de comprendre comment cela a pu avoir un impact sur la décision du gouvernement de mettre fin à l'Agence.

Le cas de l'APPP revêt un caractère inusité et paradoxal. En effet, malgré un fort appui de la population dépassant toujours les 50 % (selon la figure 9.), le gouvernement a fait le choix d'abolir l'Agence. Mais il faut ici se méfier des fausses évidences.

Dès les premières discussions en vue de mettre sur pied des partenariats entre le secteur public et le secteur privé, l'initiative gouvernementale semblait jouir d'un soutien populaire qui s'est confirmé dans trois sondages consécutifs. Malgré la contestation ouverte et soutenue des PPP par plusieurs organismes puissants, cet appui se maintenait.

Comment expliquer alors que le gouvernement a choisi la porte de sortie plutôt que de persévérer ?

Les sondages effectués au sujet des PPP n'ont eu lieu que de 2005 à 2007. Ils ne permettent pas de savoir comment l'opinion publique a évolué par la suite. De plus, au moment où ils sont effectués, très peu de PPP avaient été réalisés. La plupart étaient encore à l'état de projets. Les Québécois ont donc répondu aux enquêtes d'opinion au meilleur de leurs connaissances à un moment précis.

S'il est impossible de connaître l'évolution de cette opinion post-2007, on peut toutefois noter, si on se rapporte au tableau sur la chronologie des faits placé à l'annexe I, que c'est après 2007 que la critique des PPP dans l'espace public prend une vigueur accrue. Notre revue de presse va dans le même sens.

Par ailleurs, il ne faut pas dissocier l'appréciation populaire des PPP de l'évolution du sentiment public sur le projet plus général de réingénierie de l'État qui, lui, avait du plomb dans l'aile dès 2004, parce qu'il était perçu comme élaboré derrière des portes closes et sans véritable consultation d'acteurs collectifs qui, historiquement, ont eu tendance à se voir comme des partenaires du gouvernement, et parce qu'il heurtait de front des représentations collectives sur le rôle de l'État profondément enracinées au Québec.

Sur le volet de l'élaboration derrière des portes closes, on pourra rappeler que la journaliste Kathleen Lévesque rend publique une note confidentielle destinée à la présidente du Conseil du trésor qui l'invite à présenter les opposants à la réingénierie comme une « vieille garde obnubilée par les droits acquis et réfractaire à tout changement » (Lévesque, 2004, p.A3).

D'autres événements sont venus plomber l'accueil populaire au projet plus général d'une réingénierie de l'État. Cette dernière n'ayant pas été planifiée en détail avant la prise du pouvoir en avril 2003, le secrétariat du Conseil du trésor se mit donc à octroyer divers contrats de recherche à des entreprises comme Pricewaterhouse Coopers, Raymond Chabot Grant Thornton et Samson Bélair Deloitte & Touche, ce qui renforçait le sentiment que fort peu de travail préparatoire réel avait été mené.

Les syndicats de la fonction publique, directement concernés par les changements envisagés, conciliaient aussi mal l'absence de dialogue avec le programme politique du PLQ qui soutenait plutôt : « Nous allons faire ce virage en partenariat avec les employés de la fonction publique. Ils seront nos alliés. Ce sera pour eux le défi le plus emballant des quarante dernières années » (PLQ, 2003, p. 35).

Tout cela alimentait donc un climat de méfiance. Bref, nous sommes d'avis que l'opinion publique ne voyait pas nécessairement d'un mauvais œil l'idée générale de partenariats plus étroits entre le secteur privé et le secteur public – donc, si l'on veut, la méta-idée à la base des PPP –, comme l'illustrent les sondages dont nous disposons, mais qu'elle était nettement plus réservée sur les façons de procéder et la destination ultime visée par les autorités, qu'elle ne comprenait guère.

Pour bien comprendre cela, il faut introduire ici la notion de *culture politique*. On peut la concevoir comme un ensemble de façons largement partagées de concevoir les relations entre les individus et les institutionnels dans une société, issu du cheminement historique de cette collectivité et de l'état présent des rapports de force en son sein. Évidemment, elle sera plus ou moins vigoureuse selon qu'elle est plus ou moins fortement partagée par un grand nombre de gens.

Or, dans chaque culture politique collective, la conception dominante de ce que devrait être le rôle de l'État joue un rôle décisif parce que – combinée aux représentations collectives qui prédominent de valeurs comme la liberté, l'égalité ou la solidarité – elle oriente, limite et légitime (ou non) les décisions prises par les autorités politiques.

Facal et Bernier (2009, p. 508) l'expriment ainsi que :

Une culture politique n'est jamais statique, mais elle se transforme infiniment plus lentement que peuvent être transformés les modes d'intervention de l'État. La représentation majoritaire que les gens se font de ce que devrait être le rôle de l'État, lorsqu'elle est profondément enracinée, a une prégnance qui limite la marge de manœuvre des autorités politiques et conditionne partiellement l'exercice de la gestion dans les institutions publiques. Un vaste sondage fait sur cette question au tout début du premier mandat du gouvernement Charest confirme d'ailleurs ce désir des Québécois de conserver un rôle très important à l'État.

Or, au Québec, l'Histoire a forgé progressivement une culture politique qui valorise un État fort, interventionniste, protecteur, de même qu'une institutionnalisation de type *néo-corporatiste* des rapports entre les autorités étatiques et les acteurs collectifs issus de la société civile. Ces derniers, qui se perçoivent comme des interlocuteurs des pouvoirs publics pour ce qui est du développement et de l'implantation des politiques publiques (Lehmbruch et Schmitter, 1982).

Autrement dit, l'opinion publique pouvait se dire globalement favorable aux PPP tant que cette avenue restait relativement abstraite, puis évoluer négativement à mesure qu'elle s'est convaincue (ou s'est laissée convaincre) que le rôle de l'État risquait de s'en trouver réduit et que des acteurs qui auraient dû être consultés ne l'avaient pas été.

Un dernier élément que nous souhaitons aborder au sujet de la fin du cycle de vie de l'APPP est celui de l'adhésion insuffisante des parties prenantes.

Si l'appui de la population est important en termes de légitimité politique d'une initiative gouvernementale, l'appui des parties prenantes – c'est-à-dire des acteurs les plus directement concernés – est essentiel pour la mise en œuvre réussie d'une politique-cadre sur les PPP et sur la bonne conduite de chaque projet.

La littérature scientifique insiste lourdement sur le fait que les partenariats nécessitent une grande adhésion des acteurs en présence, notamment en ce qui concerne le partage des valeurs et d'une vision commune ou, à tout le moins, de visions suffisamment compatibles (Giauque, 2005).

Or, dans le cas qui nous occupe, l'adhésion de l'opinion publique, du moins pendant la tranche de vie de l'APPP pour laquelle nous disposons de données fiables – ne pouvait suffire à compenser pour le faible degré d'engagement des acteurs du secteur privé que le gouvernement envisageait comme des alliés. Nous avons déjà évoqué les causes de cela : problèmes de financement, entrée de joueurs étrangers sur le marché local, séquelles de l'assujettissement à l'APPP prévu dans la première version du projet de loi, etc.

Ce faible degré d'engagement des parties prenantes se retrouvait aussi du côté gouvernemental et est devenu beaucoup plus manifeste après le départ de M^{me} Jérôme-Forget. Un des aspects les plus fascinants à cet égard est la dynamique interne au sein de la partie gouvernementale.

Une fois M^{me} Gagnon-Tremblay aux commandes du Conseil du trésor, elle avait deux options. La première était de laisser en vie l'APPP, qu'elle voyait avec réserve, comme nous l'avons déjà illustré, mais revoir son mode de fonctionnement. La seconde était de mettre fin au mandat de l'Agence. M^{me} Gagnon-Tremblay a choisi la deuxième option.

Un choix que l'ancienne ministre explique de la façon suivante :

Il y avait deux choix, en réalité. C'est qu'on laisse l'Agence et puis que ça devienne une grande grande agence avec toute l'expertise, avec je ne sais combien de personnes, pour qu'on puisse tout faire à l'interne. Pour qu'on puisse faire à l'Agence la vérification au niveau des contrats, que ce soit juridique, que ce soit architecte, que ce soit ingénieur, ou que ce soit comptable. Qu'on ait tous ces

experts-là au niveau de l'Agence. Qui relèvent de l'Agence [...]. Ou, on le donne à l'externe...

On voit ici que le raisonnement de M^{me} Gagnon-Tremblay n'est pas la même que celui de son prédécesseur.

Si M^{me} Jérôme-Forget était favorable à une externalisation des contrats publics, en conformité avec l'orthodoxie du NMP, M^{me} Gagnon-Tremblay, quant à elle, était beaucoup plus réservée, y voyant une dilution, voire une incompatibilité avec le principe de la responsabilité ministérielle qui est au cœur de la tradition parlementaire britannique qui prévaut au Québec et au Canada.

Cette dernière voyait la gestion des infrastructures comme un tout. Il n'était pas approprié, selon elle, de traiter les PPP au moyen d'une agence indépendante qui pouvait se soustraire au pouvoir de la ministre.

C'est pour cette raison, en plus bien sûr du souci de vouloir faire baisser la pression politique, qu'elle met fin à cette Agence très autonome pour la remplacer par Infrastructure Québec, mais tout en se défendant de sonner le glas de toute expérience future de PPP :

En réalité, je ne mettais pas fin aux PPP, je disais simplement que ce n'était pas une religion. Ce n'était pas une obligation. Je n'y mettais pas fin [...] Au contraire, j'apportais une nouvelle dimension pour tous les projets de 40 millions et plus, une nouvelle gestion dans l'analyse et dans le fonctionnement des projets gouvernementaux [...] On ne pouvait pas critiquer ça. Au contraire, c'était quand même un plus!

Elle reconnaît aussi sans ambages que ce choix ne s'est pas fait sans l'influence des hauts fonctionnaires du Conseil du trésor. C'est « à la recommandation du Conseil du trésor », dit-elle lors de notre entrevue, qu'elle a mis fin au mandat de l'APPP.

En écoutant les fonctionnaires du Conseil du trésor, en voyant aussi ce qui se faisait. En prenant conscience de certains contrats qui avaient été accordés [...] Ça m'inquiétait beaucoup, comme membre du gouvernement.

Il nous semble donc possible d'avancer que les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du trésor, dès l'arrivée en poste de la ministre Gagnon-Tremblay, ont profité du changement de garde pour remettre en question la pertinence de l'APPP, ce qui aurait été difficilement envisageable lorsque M^{me} Jérôme-Forget était en place. La haute fonction publique a donc saisi la fenêtre d'opportunité offerte par le remaniement ministériel.

La décision de mettre fin à l'APPP fut d'autant plus facile à prendre qu'elle souriait à l'ensemble du gouvernement, passablement échaudé, de même qu'au premier ministre et à son entourage immédiat.

Mme Gagnon-Tremblay l'explique ainsi :

Au niveau du premier ministre, pour lui, on ne mettait pas fin aux PPP. On mettait tout simplement plus de rigueur dans la gestion, non seulement des PPP, mais de tous les projets gouvernementaux de 40 millions et plus. Il n'y a pas un premier ministre qui peut être contre ça [...] Il savait très bien qu'il pouvait encore dire que tel projet allait être fait en PPP [...] Il n'y a personne au Conseil des ministres qui était inquiet de ça, parce que je ne mettais pas fin aux PPP. Je mettais fin à la façon dont on gérait peut-être les PPP, mais je ne mettais pas fin aux PPP.

Nous concluons que l'adhésion du gouvernement aux PPP était fortement tributaire de la volonté de la ministre Jérôme-Forget. Au départ de celle-ci, devant une pluralité de facteurs relevant autant des dynamiques internes et externes au gouvernement, la nouvelle ministre a préféré suivre l'avis de ses fonctionnaires.

Cela dit, si elle n'était pas prête à appuyer trop fermement l'instauration d'un régime plus systématique de construction et gestion des infrastructures en mode PPP au Québec, M^{me} Gagnon-Tremblay était tout de même soucieuse de ne pas faire table rase du legs de sa consœur et souhaitait préserver certains acquis.

Nous verrons cela dans l'une des sections du chapitre qui suit.

6. Discussion et conclusion

Au terme de ce mémoire, deux questions principales se posent, nous semble-t-il.

La première est de savoir s'il faut conclure à l'échec de l'expérience des PPP au Québec. Au risque de surprendre, notre réponse est non.

La seconde est de savoir quelles leçons il est possible de tirer de notre examen de cet épisode, tant pour les chercheurs que pour les praticiens.

Nous évoquerons aussi les limites de notre recherche et esquisserons quelques avenues potentielles pour ceux qui voudraient suivre nos traces.

6.1 L'apport des PPP dans la gestion des grands projets d'infrastructure au Québec

Comme nous venons de le noter, la décision du gouvernement d'abolir l'APPP ne suffit pas à conclure à l'échec total. Les choses sont plus subtiles et complexes.

Plusieurs des intervenants rencontrés ont en effet souligné que tout l'épisode avait contribué à actualiser la gestion des projets d'infrastructure au Québec. En effet, lors du démantèlement de l'APPP, la ministre Gagnon-Tremblay en a profité pour annoncer la révision du mode décisionnel et d'approvisionnement des contrats dits « traditionnels » en s'inspirant de certains procédés au cœur des PPP.

Par ailleurs, dans notre deuxième chapitre, nous avons évoqué l'importance de toute la question de la mesure du coût d'un PPP pendant toute sa durée de vie et non seulement

pendant sa phase de démarrage. Dans les projets d'infrastructure traditionnels, ce souci était loin d'être habituel au Québec.

Il semble l'être davantage aujourd'hui, également en raison de la persistance des difficultés financières de nos gouvernements. Aux dires de M. Lefebvre, c'est donc comme si les PPP avaient positivement « contaminé »⁸ les projets traditionnels en faisant en sorte qu'il soit désormais attendu, au Québec, que ce genre d'analyse soit fourni aux décideurs publics au moment de sélectionner le mode de réalisation d'un projet.

Plus largement, la société québécoise vit depuis longtemps avec les conséquences négatives de nos difficultés à établir les coûts et les échéanciers de grands projets de façon rigoureuse. Forcément, ce qui se mesure peu ou mal se supervise difficilement.

Il est raisonnable de penser que l'épisode que nous avons étudié a fait avancer dans les esprits l'importance de se soucier de tous ces aspects. Au fond, l'épisode a contribué à mettre en lumière le lien qu'il y a entre le risque qu'un partenaire assume et la discipline auquel ce risque le contraint en termes de respect des coûts et des délais.

C'est sans doute ce qui explique que la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique* du gouvernement du Québec, dévoilée en 2010 par la ministre Gagnon-Tremblay, prévoyait que chaque projet devra désormais traverser trois étapes dans lesquelles on détectait clairement l'influence des modes de pensée et de fonctionnement inhérents aux PPP.

1. **L'élaboration du dossier de présentation stratégique** : à la base de la réalisation de tout projet, il y a d'abord, note-t-on, la nécessité de bien évaluer les besoins auxquels le projet cherche à répondre, et cela, quel que soit le mode de réalisation choisi.

⁸ Propos de Pierre Lefebvre lors l'entretien réalisé avec lui.

2. **L'élaboration du dossier d'affaires initial** : lors de cette seconde étape, explique la politique, l'ensemble des coûts d'un projet, des risques liés à la solution choisie et de leurs impacts budgétaires sur les autres missions du gouvernement doit être rendu disponible aux décideurs. Ici encore, on détecte l'influence des modes de pensée et d'action propres aux PPP.

3. **L'élaboration du dossier d'affaires final** : cette dernière étape vise à présenter « de la façon la plus complète et réaliste possible tous les éléments du projet, notamment au regard des risques, des coûts et des échéanciers. » (Québec - Secrétariat du Conseil du trésor, 2010, p. 8). Il est notamment prévu qu'on ne saurait tolérer, avant de donner le feu vert final, un dépassement de plus de 5 % du coût prévu initialement. Ici encore, ce souci de rigueur quantifiée n'est assurément pas sans lien avec l'expérience de l'APPP qui venait de se déployer.

Bref, il nous semble raisonnable d'avancer prudemment que, même si M^{me} Gagnon-Tremblay s'est dite peu sympathique à l'endroit de l'APPP, elle s'est grandement inspirée de certains principes et pratiques caractéristiques des PPP dans l'élaboration de sa politique-cadre.

Nous ne doutons pas non plus qu'une étude minutieuse de la gestion de l'un ou l'autre des grands projets d'infrastructure au Québec qui se déploient présentement en mode dit « traditionnel » laisserait voir, à divers degrés, l'influence des façons de penser et de faire propres aux PPP.

Voilà pourquoi nous en concluons qu'il convient de faire un bilan plus nuancé de l'APPP que ce que son cycle de vie somme toute assez court pourrait laisser croire. Il en a résulté une actualisation modeste, mais fondamentalement bénéfique de la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique au Québec.

6.2 Les défis managériaux et institutionnels des PPP au Québec

Notre examen de l'APPP nous conduit à une autre conclusion personnelle qui rejoint une idée déjà présente dans la littérature spécialisée.

Au Québec comme ailleurs, les dirigeants ont peut-être, du moins au début de l'implantation des PPP, succombé aux chants des sirènes et vu dans ceux-ci une sorte de recette miracle, une voie royale pour relever le défi de la complexité de la réalisation de grands projets dans une perspective de long terme.

Ici comme ailleurs, la réalité s'est chargée d'administrer des leçons de modestie. Taïeb Hafsi (2009) avait déjà fait valoir que, malgré l'indéniable part de nouveauté organisationnelle que représentent les PPP, les implications et défis managériaux qu'ils posent, en termes de nécessaire rigueur, demeurent les mêmes que dans les modes plus traditionnels.

C'est plutôt dans le niveau de responsabilité des acteurs que nous pouvons observer une différence. En effet, l'État n'étant pas le seul maître d'œuvre d'un projet en PPP, il s'opère un passage, de son point de vue, d'un management direct à un management indirect, mais qui n'est pas moins complexe et délicat. Hafsi l'exprime ainsi :

Le management indirect est en fait le management du management du PPP, c'est-à-dire le méta-management du PPP. Il suppose une attention particulière au choix des personnes qui dirigent le PPP. (2009, p. 348).

En d'autres termes, moins le contrôle est direct, plus il devient névralgique de se soucier du choix des personnes qui auront le contrôle opérationnel du PPP. Or, dans le cas qui nous occupe, c'est précisément l'une des sources de tension que nous croyons avoir détectée. Dans son entrevue, la M^{me} Gagnon-Tremblay a laissé poindre son malaise tant envers les orientations de l'APPP qu'avec les personnes déjà en place à son arrivée.

Par ailleurs, si on s'inspire un court moment des théories institutionnalistes, il importe de souligner que celles-ci insistent sur le fait que la création d'une institution partenariale peut prendre du temps avant d'être apprivoisée par les parties prenantes.

Au-delà d'une lecture partagée des intérêts, elle suppose, comme le note Giaque (2009, pp.391-392), « des normes, procédures, codes et autres routines qui en sont constitutives ». Bref, l'institutionnalisation « est un processus et, en tant que tel, elle nécessite du temps ». (idem, pp.391-392).

Par ailleurs, forcément, qui dit institutionnalisation graduelle et ancrée dans le temps dit nécessairement prise en compte des particularités politiques, sociales et culturelles de chaque société.

Les traditions et modèles institutionnels sont très divers, ce qui implique bien évidemment des réponses différentes à des problèmes apparemment semblables. Les régimes politiques ont donc une influence importante sur les solutions que les collectivités publiques adoptent pour résoudre leurs problèmes. (Giaque, 2009, p. 384)

6.3 Limites de la recherche et conclusion

Nous sommes bien conscients des limites de notre recherche.

Nous n'avons étudié qu'un moment et qu'un épisode. Avant la création de l'APPP, il y avait déjà eu des PPP au Québec. Après la fin du cycle de vie de l'APPP, il y a eu et il y aura encore d'autres PPP. Nous ne prétendons pas que nos conclusions soient généralisables au-delà de ce que nous avons étudié.

Nous avons mené un nombre limité d'entrevues. Nous n'avons pas non plus fait une étude exhaustive des prises de position et des gestes posés par tous les acteurs pour qui la réussite ou l'échec de l'APPP était un enjeu significatif.

Cela dit, nous sommes globalement satisfaits des capacités explicatives fournies par le modèle théorique choisi. Nous sommes cependant bien conscients que, dans ce champ de recherche en pleine expansion, d'autres approches auraient pu et pourront s'avérer au moins aussi fécondes.

Notre choix nous aura néanmoins permis d'éclairer à notre satisfaction les trois questions de recherche qui nous servaient de fils conducteurs. Il nous a aussi permis de mettre à jour que plusieurs acteurs n'avaient pas eu autant d'importance que ce que nous avions pensé a priori. Ainsi, oui, l'opposition du milieu syndical à la diffusion des PPP joua un rôle indiscutable dans l'aboutissement des questions étudiées, mais elle ne fut pas aussi centrale que nous l'avions cru au départ.

Nombre de questions intéressantes restent ouvertes. Quel effet aura la décision prise en 2009 de mettre fin à l'APPP sur la poursuite des PPP toujours en cours ou sur l'émergence d'autres PPP? Est-ce que la nouvelle structure sera en mesure de supporter convenablement les projets en cours et futurs? Quel sera l'impact d'une telle réorganisation sur l'expertise interne au gouvernement relative aux PPP ? Quels seront les effets de tout cela sur la qualité de nos infrastructures, leur durée de vie, leur entretien, leur coût, etc. ?

Bref, nous sommes parfaitement conscients que la question des PPP n'est qu'une dimension du domaine immensément plus vaste de la conception, de la gestion et de la gouvernance des infrastructures au Québec. Tous les jours ou presque, l'actualité illustre l'importance certaine des infrastructures et l'inquiétude compréhensible que leur état suscite. Elles constitueront donc, et pour longtemps, un champ à la fois fécond et stimulant tant pour les chercheurs que pour les gestionnaires.

Les premiers auront l'embaras du choix : ils pourront multiplier les études de cas, encore très peu nombreuses au Québec, ou expérimenter d'autres approches théoriques que celle que nous avons privilégiée. Les seconds y trouveront un terrain pour mettre en pratique des compétences managériales dont la nécessité est bien documentée depuis longtemps, mais aussi une occasion d'en développer de nouvelles.

Bibliographie

- AECOM Consult. 2004. *Synthesis of Public-Private Partnerships Projects for Roads, Bridges & Tunnels From Around the World—1985-2004*, United States Department of Transportation, Washington DC. 36 p.
- Assemblée nationale du Québec. 2003. « Journal des Débats de l'Assemblée Nationale 37^e législature, 1^{ère} session » [En ligne] Consulté le 8 février 2014 (http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/37-1/journal-debats/20030604/2463.html#_Toc42589682).
- Assemblée nationale du Québec. 2012a. « Mémoires déposés lors du mandat "Consultation générale sur le Projet de Loi N° 61 - Loi sur l'Agence des Partenariats public-privé du Québec". » [En ligne] Consulté le 5 novembre 2013 (<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CFP/mandats/Mandat-3403/memoires-deposes.html>)
- Assemblée nationale du Québec. 2012b. « Participer à une consultation publique. » [En ligne] Consulté le 31 juillet 2013 (<http://www.assnat.qc.ca/fr/exprimez-votre-opinion/participer-consultation-publique/index.html>).
- Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec. 2004. « Mémoire présenté aux auditions publiques sur le Projet de Loi No 61, Loi Sur l'Agence des Partenariats public-privé du Québec. » 33 p.
- Aucoin, Peter. 1990. « *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums.* » *Governance* 3(2):115–37.
- Banque européenne d'investissements. 2004. *Le Rôle de la BEI dans les Partenariats public-privé (PPP)*. Luxembourg. [En ligne] Consulté le 22 mars 2013 (www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_fr.pdf. Bellier)
- Bourassa, André. 2008. « Sortir du dogme PPP. » *Le Devoir*, 12 mars, A8.
- Campenhoudt, Luc Van, et Raymond Quivy. 2011. *Manuel de recherche en sciences sociales*. 4e ed. Paris: DUNOD.
- Chambre de commerce du Montréal métropolitain. 2009. « Coentreprises et Partenariats. » *Info entrepreneurs*. [En ligne] Consulté le 20 juillet 2013 (<http://www.infoentrepreneurs.org/fr/guides/coentreprises-et-partenariats/>)
- Charbonneau, Michèle. 2012. « Nouveau management public », dans Louis Côté et Jean-François Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [En ligne] Consulté le 20 mars 2012 (www.dictionnaire.enap.ca)

- Communauté métropolitaine de Montréal. 2004. « Mémoire concernant le Projet de Loi Numéro 61 : Loi Sur L'Agence de Partenariats Public-Privé Du Québec. » 18 p.
- Confédération des syndicats nationaux. 2004. « Mémoire de la CSN sur le Projet de Loi n61 : Loi Sur l'Agence Des Partenariats Public-Privé Du Québec. » 28 p.
- Corner, David. 2005. « *The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk.* » *OECD Journal on Budgeting* 5(3):44–61.
- Crozier, Michel. 1963. *Le Phénomène bureaucratique: Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel.* Du Seuil. Paris.
- Crozier, Michel, et Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système.* Du Seuil. Paris.
- Cruz, Carlos Oliveira, et Rui Cunha Marques. 2012. « *Flexible Contracts to Cope with Uncertainty in Public-private Partnerships.* » *International Journal of Project Management* 31(3):473–83.
- Davies, Paul, et Kathryn Eustice. 2005. « *Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity.* » *PriceWaterhouse Coopers*, 80 p.
- Delmon, Jeffrey. 2010. *Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures.* Washington, Banque mondiale, 155 p.
- Dion, Stéphane. 1993. « Erhard Friedberg et l'analyse stratégique. » *Revue française de science politique* 43(6):994–1008.
- Duffield, Colin, et Peter Raisbeck. 2007. « *Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia.* » (Novembre):63.
- Dupuis, Jean-Pierre. 1994. « L'analyse sociologique des organisations et des institutions socio-économiques de la société industrielle. », document de travail transmis à l'auteur de la recherche, 45 p.
- Facal, Joseph, et Luc Bernier. 2009. « Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives au Québec. » *Revue française d'administration publique* 127: 493–510.
- Facal, Joseph, Bachir Mazouz, et Bernard Dubé. 2009. « La communication, un outil de gouvernance des Partenariats public-privés. Quelques enseignements tirés du cas "BonjourQuébec.com". » *Revue française d'administration publique* 130:291–306.
- Fédération des chambres de commerce du Québec. 2004. « Mémoire de la Fédération des Chambres de commerce du Québec présenté à la Commission des Finances publiques

dans le cadre de la consultation générale sur le Projet de Loi 61 : Loi sur l'Agence des Partenariats public-privé du Québec. » 22 p.

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. 2004. « Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) présenté à la Commission des Finances publiques. » 27 p.

Friedberg, Erhard. 1992. « Les quatre dimensions de l'action organisée. » *Revue Française de Sociologie* 33(4):531.

Friedberg, Erhard. 1993. *Le pouvoir et la règle*. Seuil. Paris.

Galilea, Patricia, et Francesca Medda. 2010. « *Does the Political and Economic Context Influence the Success of a Transport Project? An Analysis of Transport Public-Private Partnerships.* » *Research in Transportation Economics* 30(1):102–9.

Giauque, David. 2005. « Les partenariats , une affaire d'adhésion et de valeurs. Contribution théorique à l'élaboration d'une problématique. » *Télescope Observatoire de l'administration publique* 12(1):16–30.

Giauque, David. 2009. « Les difficultés de gestion des partenariats public-privé en Europe. Pour une lecture « institutionnelle ». » *Revue française d'administration publique* 130(2): 383–94.

Gouvernement du Québec. 2012. *Plan Budgétaire 2012-2013*. Québec. Ministère des Finances, 520 p.

Gouvernement du Québec. 2011. « Mode de réalisation - Adresse Symphonique. » [En ligne], Québec, Ministère de la Culture et des Communications, Consulté le 4 mars 2013 (<http://www.adressesymphonique.gouv.qc.ca/gestion-du-projet/mode-de-realisation/>).

Gouvernement du Québec. 2010. *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*. Québec. Secrétariat du Conseil du trésor, 26 p.

Gouvernement du Québec. 2004. *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*. Québec. Secrétariat du Conseil du trésor, 14 p.

Grimsey, Darrin, et Mervyn K. Lewis. 2005. « *Are Public Private Partnerships Value for Money?* » *Accounting Forum* 29(4):345–78.

Hafsi, Taïeb. 2009. « Partenariats Public-Privé et management de la complexité : les nouveaux défis de l'Etat. » *Revue française d'administration publique* 130(2): 337–48.

Hodge, Graeme A. 2004. « *The Risky Business of Public – Private Partnerships.* » 63(Décembre):37–49.

- Ivanov, Dmitry. 2007. « Les différentes formes de partenariats public-privé et leur implantation en Russie. » *École Nationale d'Administration*. Paris.
- Jones, Lawrence R., et Donald F. Kettl. 2003. « *Assessing Public Management Reform in an International Context*. » *International Public Management Review* 4(1): 1–19.
- Kaufman, Herbert. 2001. « *Bureaucracies in American Government*. » *Public Administration Review* 61:42.
- KPMG LLP UK. 2007. *Effectiveness of Operational Contracts in PFI*. London.
- Lehmbruch, G. et P. Schmitter, 1982. *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London. Sage.
- Lemma, Alberto. 2013. « *Literature Review : Evaluating the Costs and Benefits of Centralised PPP Units*. » *Overseas Development Institute*, Avril 2013, 23 p.
- Lévesque, Kathleen. 2004. « *Réingénierie : comment vaincre les résistances* », *Le Devoir*, 9 mars 2004, p. A-3.
- Malone, Nonie. 2005. « *Policy Forum : Financing Public Infrastructure The Evolution of Private Financing of Government Infrastructure in Australia — 2005 and Beyond*. » *The Australian Economic Review* 38(4):420–30.
- Mandela, Nelson. 2003. « *Lighting Your Way to a Better Future*. » *Nelson Mandela Foundation*. [En ligne] Consulté le 28 janvier 2014 ([http://db.nelsonmandela.org/speeches/pub_view.asp?pg=item&ItemID=NMS909&txtstr=education is the most powerful](http://db.nelsonmandela.org/speeches/pub_view.asp?pg=item&ItemID=NMS909&txtstr=education%20is%20the%20most%20powerful)).
- Marceau, Richard, Sylvain Bernier, Michel Boucher, Gabriel Assaf, et Filip Palda. 2007. *Guide d'élaboration du comparateur public et du projet de référence*. Québec. Ministère des Transports du Québec.
- Mazouz, Bachir. 2012. « Partenariat public-privé », dans Louis Côté et Jean-François Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [En ligne] Consulté le 5 mars 2014 (www.dictionnaire.enap.ca)
- Mazouz, Bachir, Joseph Facal, et Jean-Michel Viola. 2008. « *Public-Private Partnership : Elements*. » *Project Management Journal* 39(Juin):98–110.
- National Audit Office. 2003. *PFI: Construction Performance*. Londres. *The comptroller and auditor general*, 21 p.
- Noël, André. 2009. « Au tour des entrepreneurs de contester les PPP. » *La Presse*, 10 juin, A13.

- OCDE, ed. 2008. *Les Partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources*. Paris. Les éditions de l'OCDE, 141 p.
- Osborne, David, et Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New-York: Plume.
- Parti Libéral du Québec. 2003. *Un gouvernement au service des Québécois*.
- Roehrich, Jens K., et Nigel D. Caldwell. 2012. « *Delivering Integrated Solutions in the Public Sector: The Unbundling Paradox*. » *Industrial Marketing Management* 41(6):995–1007.
- Rouillard, Christian, Éric Montpetit, Isabelle Fortier, et Alain-G. Gagnon. 2004. *La Réingénierie de l'État. Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*. Presses de l'Université Laval. Québec.
- Say, Jean-Baptiste. 1972. *Traité D'économie Politique*. Calmann-Lévy. Paris.
- Simon, Herbert A. 1995. « *In Political Behavior Rationality*. » *International Society of Political Psychology* 16(1):45–61.
- Tang, LiYaning, Qiping Shen, et Eddie W. L. Cheng. 2010. « *A Review of Studies on Public–Private Partnership Projects in the Construction Industry*. » *International Journal of Project Management* 28(7):683–94.
- Union européenne. 2011. « *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Award of Concession Contracts – Frequently Asked Questions* » *Communiqués de presse*. Consulté le 4 avril 2013 (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-932_fr.htm?locale=fr).

Annexe I. – Chronologie des événements entourant l'Agence des Partenariats publics-privé

Date	Évènement
Avril 2003	Élection du gouvernement de Jean Charest.
Mai 2004	Présentation du plan de modernisation 2004-2007, <i>Pour des services de qualité aux citoyens</i> par Monique Jérôme-Forget.
Juin 2004	Présentation du projet de loi n° 61, Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec.
Septembre 2004	Monique Jérôme-Forget va étudier les PPP en Grande-Bretagne.
Septembre 2004	La CSN annonce son intention d'aller en « grève sociale générale » et mentionne ses inquiétudes au sujet du projet de loi n° 61.
Octobre 2004	Quatre syndicats demandent le retrait du projet de loi n° 61 (la FTQ, la CSN, la CSQ et la CSD)
Oct. – Nov. 2004	Consultations générales sur le projet de loi n° 61.
Novembre 2004	Le gouvernement du Québec annonce ses couleurs au sujet des doléances de chacun des acteurs entendus dans le cadre des consultations générales sur le projet de loi n° 61. Plusieurs organismes ne seront pas assujettis à l'APPP : Universités, cégeps et municipalités, entre autres, et ce, contrairement à ce que prévoyait le projet initial.
Décembre 2004	Adoption du projet de loi n° 61 par les députés de l'Assemblée nationale.
Mars 2005	Une coalition anti-PPP voit le jour. Elle regroupe différents syndicats dont la CSN et le SFP.
Mars 2005	Des représentants de la CSN et du SFP empêchent la ministre Jérôme-Forget de prononcer une allocution au Cercle canadien.
Mai 2005	Un sondage Léger indique que les Québécois sont favorables aux PPP à hauteur de 67%.
Décembre 2005	Annnonce du premier grand projet en PPP au Québec : le pont de l'autoroute 25.
Avril 2006	Le CHUM et le CUSM sont annoncés en mode PPP par les ministres Jérôme-Forget et Couillard pour un coût total de 3,6 milliards \$.
Mai 2007	La nouvelle salle de l'OSM sera construite en PPP.
Mai 2007	<i>Le Devoir</i> révèle que l'APPP dépense plus que prévu dans ses budgets pour des

	services de consultation. En effet, l'Agence a dépensé 3 millions \$ en experts-conseils alors que le budget estimé prévoyait 2,5 millions \$.
Octobre 2007	Le gouvernement songe à mettre fin à l'autonomie des universités suite au dérapage de l'îlot voyageur de l'UQAM et les assujettir à l'APPP.
Novembre 2007	Le gouvernement du Québec annonce la construction de trois nouveaux CHSLD de 66 places chacun en mode PPP.
Novembre 2007	Nouveau sondage Léger : 73% des Québécois approuvent les PPP, une augmentation de 6 points par rapport au sondage réalisé deux ans auparavant.
Juillet 2008	Les syndicats du secteur de la santé (CSN, FTQ, FIIQ) se disent « scandalisés » du projet du gouvernement du Québec d'aller vers le mode PPP pour le dossier des CHSLD.
Juillet 2008	Les grands projets réalisés par Ottawa de plus de 50 millions \$ devront passer par le filtre de l'analyse en mode PPP.
Septembre 2008	Alors que l'APPP se questionne ouvertement sur la pertinence de recourir au mode PPP pour les CHSLD, le cabinet du ministre réaffirme le désir du gouvernement du Québec d'aller de l'avant avec ce mode de contrat.
Décembre 2008	Élections générales québécoises qui donnent lieu à un remaniement ministériel. Monique Gagnon-Tremblay se voit confier les fonctions de présidente du Conseil du Trésor, Monique Jérôme-Forget conserve le portefeuille des finances et de l'administration gouvernementale.
Novembre 2009	On annonce que sept haltes routières seront réalisées en mode PPP.
Mars 2009	Le Parti québécois demande au gouvernement de sursoir à son projet de PPP pour le nouveau CHUM.
Mars 2009	Le président de l'APPP évoque certaines difficultés qu'ont les consortiums québécois à obtenir du financement pour la réalisation des projets en PPP et évoque la possibilité d'une aide gouvernementale.
Mars 2009	Le gouvernement confirme que le CHUM sera construit en PPP tout en précisant qu'il restait ouvert au mode traditionnel comme « plan B ».
Avril 2009	Monique Jérôme-Forget annonce son retrait de la vie politique et quitte ses fonctions de ministre.
Juin 2009	L'Association des architectes en pratique privée du Québec s'en prend à la compétence de l'APPP.
Juin 2009	Pierre Lefebvre quitte ses fonctions comme p.-d. g. de l'APPP.

	<p>Simultanément, le gouvernement du Québec annonce un réexamen de l'utilisation des PPP dans la construction des infrastructures québécoises. Plusieurs ministres affirment que les PPP ne sont pas une « religion » au gouvernement.</p> <p>Et, finalement, les médias prédisent la fin de l'APPP.</p>
Juillet 2009	<p>Sous le titre « L'héritage de Monique Jérôme-Forget s'effrite », <i>Le Devoir</i> révèle que plusieurs changements administratifs ont été faits par la ministre Gagnon-Tremblay de façon à réduire l'importance symbolique des « modernisations » promises par la ministre Jérôme-Forget</p>
Juillet 2009	<p>L'ADQ dénonce la mise au rancart de la modernisation de l'État.</p>
Juillet 2009	<p>Le gouvernement annonce que l'échangeur Turcot ne sera pas réalisé en PPP, bien que le gouvernement eut mentionné être favorable à cette approche.</p>
Octobre 2009	<p>Québec met fin à l'APPP et annexe son mandat à Infrastructure Québec.</p>
Novembre 2009	<p>Le VG du Québec affirme que l'APPP aurait erré dans ses analyses afin de favoriser le mode PPP par rapport au mode traditionnel.</p>
Mars 2010	<p>Une nouvelle politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique est présentée par la présidente du Conseil du Trésor. Elle exclut le recours systématique à une analyse de réalisation en PPP.</p>
Octobre 2011	<p>À la suite de la publication du rapport Duchesneau, Monique Jérôme-Forget affirme que le génie-conseil aurait particulièrement nui aux PPP dans la province.</p>

Annexe II. – Guide pour la conduite des entrevues : les principaux thèmes.

1. L'évolution de l'APPP (son cheminement) ;
2. Volonté politique de mettre en place ce projet ;
3. Les joueurs marquants (influent) ;
 - a. Les ressources qu'ils détenaient
 - b. Les alliés qu'ils avaient
 - c. Les stratégies prises pour y arriver
 - i. La présence de coalitions d'alliés et d'opposants
4. La stratégie adoptée face aux opposants ;
5. Les difficultés rencontrées ;
6. Le dialogue avec les différents acteurs ;
7. L'évolution des prises de position (opposants/alliés) ;
8. La rétrospective.

Annexe III. – Application des concepts de l’analyse stratégique

Acteur	But	Ressources	Éléments de stratégie
ACRGTO	<ul style="list-style-type: none"> Favoriser le développement de PPP dans la province. Créer un guichet unique pour la réfection du réseau routier. Favoriser la participation de toutes les tailles d’entreprises dans les PPP (pas seulement les grandes entreprises). Intégrer une clause favorisant les réalisations québécoises. Mettre en place un c.a. diversifié. 	<ul style="list-style-type: none"> Association regroupant 90% du volume total des contrats octroyés au privé par le public et le parapublic. Organisme porte-parole du génie civil dans le secteur de la construction au Québec. Interlocuteur unique créé par le gouvernement du Québec. Ressources pécuniaires nécessaires pour créer et commander des études. 	<ul style="list-style-type: none"> Faire miroiter la mode des adjudications de contrats en mode « mixte ». Mettre de l’avant le paiement aux standards de qualité plutôt qu’aux standards de volume permettant le PPP. Détailler les avantages du transfert de risque.
CSQ	<ul style="list-style-type: none"> Ne pas étendre le mode PPP aux secteurs défendus par le syndicat (santé, éducation). Débatte de la politique-cadre sur les PPP. Substituer l’APPP à un Secrétariat responsable du bien commun. Amenuiser les pouvoirs de l’organisme, notamment dans l’obligation, pour les ministères, de recourir à l’Agence. 	<ul style="list-style-type: none"> Pouvoir de représentation de 170 000 membres et de 250 syndicats affiliés. Influence médiatique. Bénévoles et militants. Participer à des alliances syndicales. 	<ul style="list-style-type: none"> Revenir sur l’essence du projet de l’APPP et le positionner dans le contexte des accords de libéralisation et sur la controverse qu’ils suscitent. Établir un lien de causalité direct entre le PL61 et la libéralisation des marchés publics. Dépeindre les PPP en tant que mode passagère comme l’était la privatisation ou l’autonomisation des administrations publiques. Remise en cause des notions de partage du risque. Amener la population à s’intéresser aux conséquences des PPP par le filtre médiatique.
CSN	<ul style="list-style-type: none"> Retrait du PL61. Mettre en place un c.a. de l’APPP qui serait diversifié dans la représentation et non partisan. Conserver « l’autonomie » de l’ensemble des organismes publics (ministères). Réduire l’influence des firmes de consultation 	<ul style="list-style-type: none"> Partenaire prenant part à la majorité des débats sociaux au Québec. Notoriété de l’organisme regroupant près de 2000 syndicats et 300 000 travailleurs. Bénévoles et militants. Participer à des alliances syndicales ainsi qu’à des coalitions d’organismes contre les PPP. 	<ul style="list-style-type: none"> Expliciter la nécessité pour le gouvernement d’avoir des études préalables au dépôt de la politique-cadre. Définir le gouvernement comme étant pro-a Agence, de la même manière que le gouvernement britannique. Évoquer le manque d’expertise de l’État

Acteur	But	Ressources	Éléments de stratégie
	à des filiales ou des comités externes.	Jérôme-Forget.	publics. <ul style="list-style-type: none"> Mentionner qu'il importe peu que le PPP soit un succès ou un échec, il en restera toujours un échec pour le bien public selon la CSN.
CMM	<ul style="list-style-type: none"> Se soustraire à l'APPP. Faire respecter l'autonomie des villes. Recourir à l'APPP comme expert-conseil dans des dossiers municipaux. 	<ul style="list-style-type: none"> Représentation de 82 municipalités qui totalisent 3,4M de personnes. Aspect symbolique du palier de gouvernement municipal. Aspect symbolique d'une coalition de 82 municipalités. 	<ul style="list-style-type: none"> Souligner l'accord quant aux principes généraux de la création de l'APPP. Rappeler que les municipalités souscrivent déjà à plusieurs de ces principes. Utiliser le poids des 82 municipalités pour amender le PL61.
CRÉPUQ	<ul style="list-style-type: none"> Se soustraire à l'APPP. 	<ul style="list-style-type: none"> Regroupement de 18 universités québécoises. Poids symbolique du nombre d'universités. 	<ul style="list-style-type: none"> Mentionner que les universités contractent déjà en PPP. Soutenir le projet publiquement. Faire état de la reddition de compte exigée des universités. Utiliser un large réseau universitaire afin de parler d'une même voix dans le <i>but</i> qui occupe l'institution.
CCP	<ul style="list-style-type: none"> Positionner les coopératives comme pouvant s'intégrer au plan de réingénierie de l'État de Monique Jérôme-Forget. L'instauration d'un « droit d'option citoyen » favorisant prioritairement les coopératives et les organismes sociaux avant les entreprises privées et les recours de type PPP. Promouvoir les partenariats public-coopératif plutôt que les PPP. Mandater un expert-conseil par le gouvernement qui aurait comme tâche d'analyser et de favoriser le partenariat public-coopératif. 	<ul style="list-style-type: none"> Représente quelque 3 200 entreprises au Québec enregistrées comme coopératives. 	<ul style="list-style-type: none"> Plaider en défaveur de la privatisation. Mettre de l'avant le modèle québécois et son volet participatif. Inscrire la démarche de l'organisme comme allant de pair avec la vision de « décentralisation » du gouvernement.

Acteur	But	Ressources	Éléments de stratégie
FCCQ	<ul style="list-style-type: none"> Favoriser l'essor des entreprises privées au Québec. Faire participer plus amplement les entreprises privées au plan de réfection des infrastructures québécoises. Raffermir les partenariats déjà existants, notamment avec les chambres de commerce. Instaurer le concept de « récompense financière » pour les PPP dépassant leurs objectifs. Modification du c.a, de l'Agence afin qu'il soit représentatif et inclue des gens du secteur privé. 	<ul style="list-style-type: none"> Représentation du milieu des affaires québécois. Porte-parole des intérêts de plus de 2 000 entreprises représentant 10% de la population québécoise. Pilier d'un réseau d'affaire au Québec. 	<ul style="list-style-type: none"> Évoquer le changement de culture nécessaire au sein de l'administration publique québécoise qui serait réfractaire aux PPP. Mettre de l'avant les avantages des PPP en terme de coûts, notamment. Inciter le gouvernement à renouveler les infrastructures.
FTQ	<ul style="list-style-type: none"> Demander le retrait de l'APPP. Demander un large débat de même qu'une consultation publique préalable à la création d'une telle institution. De rendre public l'ensemble des projets allant dans la voie des PPP et de sursoir à tout nouveau projet en PPP. Mettre sur pied une consultation afin d'évaluer les projets et en rendre compte à l'Assemblée nationale du Québec. 	<ul style="list-style-type: none"> Plus grand syndicat de la province de Québec (500 000 travailleurs). Force économique avec le levier du Fonds de solidarité FTQ. Bénévoles et militants. Participer à des alliances syndicales ainsi qu'à des coalitions d'organismes contre les PPP. Utilisation des médias afin de faire valoir l'opinion du syndicat. 	<ul style="list-style-type: none"> Remettre en question la pertinence de recourir au PPP dans la province. S'interroger à savoir si l'utilisation des PPP permet à Québec d'atteindre les objectifs mentionnés dans la politique-cadre des PPP. Dénoncer le fait qu'il n'y a pas eu de consultations préalables pour la publication de la politique-cadre des PPP. Remise en question des éléments suivants constituant un PPP : partage de risque, indice de comparaison, coûts, taux d'actualisation. Faire ressortir la qualité moindre des PPP et l'aspect tarifaire plus élevé. Dépeindre l'APPP comme une « profession de foi aveugle » envers les PPP. Souligner le manque de dispositions explicites au sujet de l'éthique des employés de l'APPP, de la transparence des contrats ou de déontologie.
IEDM	<ul style="list-style-type: none"> Montrer que les PPP représentent des avantages certains et qu'ils sont déjà instaurés dans plusieurs pays. Démontrer d'un point de vue académique la faisabilité d'un PPP à l'aide d'études de cas. 	<ul style="list-style-type: none"> Présence d'une nombreuse documentation déjà réalisée par l'IEDM, partenaire naturel des PPP. Connaissance des modes de PPP de même que des impacts de leur application. Reconnaissance du groupe de réflexion sur ces questions de politiques publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> Rétorquer à certains détracteurs des PPP que ceux-ci ont déjà commencé à être évalués dès la fin des années 1990 par le Conseil du Trésor. Mentionner que de faire des consultations générales pour le gouvernement est en soi un débat ouvert.

Acteur	But	Ressources	Éléments de stratégie
			<ul style="list-style-type: none"> Analyse d'un cas très précis pour montrer au décideur public ce que peut représenter de manière concrète un PPP. Axer l'analyse sur le cas des transports, puisqu'il s'agit là d'un exemple simple et efficace en terme symbolique. Évacuer toute la question de l'APPP.
IPPP	<ul style="list-style-type: none"> Soutien moral à l'APPP. Revoir la définition d'un partenariat afin que celle-ci englobe aussi les partenariats qui ne seraient pas uniquement des « grands travaux » (à plus petite échelle). Inclure la réhabilitation d'infrastructure dans la loi. Donner un pouvoir à l'Agence lorsqu'un ministère omet d'évaluer le recours au PPP. Que l'Agence se dote d'un code de conduite en plus d'un code d'éthique regroupant l'ensemble des personnes pouvant travailler pour l'APPP (y compris les consultants). Encadrer les projets de PPP non sollicités. Souligner l'autonomie de l'Agence de manière légale. 	<ul style="list-style-type: none"> Organisme qui se concentre uniquement sur les PPP, possède donc un niveau de connaissance accru du mode. 	<ul style="list-style-type: none"> Dès le début du mémoire, il est précisé que les PPP ne sont pas une panacée. Faire savoir que la logique du gouvernement d'instaurer un organisme orchestrant les PPP à l'aube d'une réfection majeure des infrastructures est bonne et en corrélation avec ce qui prôné par l'OCDE et l'UE. Soutenir l'autonomie de certains organismes dans la mise en œuvre de partenariats. Privilégier une décentralisation des partenariats. Favoriser des nominations au c.a. de l'Agence qui susciteraient la confiance du public à l'endroit de l'organisme.

Annexe IV. – Exemple de comparateur de service public

GUIDE D'ÉLABORATION DU COMPAREUR PUBLIC ET DU PROJET DE RÉFÉRENCE

Tableau 2 : Modèle de l'analyse financière du CP

	Catégorie de revenus et de dépenses	Hypothèses	Montant annuel (pour n années du partenariat)
Dépenses (Section 1.1)	1- Planification		
	2- Transaction		
	3- Conception et réalisation		
	4- Exploitation		
	5- Entretien		
	6- Financement		
Revenus (Section 1.2)	1- Droits de péage		
	2- Valeur résiduelle		
	3- Autres revenus		
Ajustements (Section 1.3)	1- Risques		
	2- Biais d'optimisme		
$VAN = \sum_{i=1}^n \frac{(R - D - AR_i) - B}{(1+t)^i} \quad \text{O} \quad \text{R(Section 1.4)}$			
Analyse de la sensibilité (1.5)			

La formule générale de calcul de la valeur actuelle nette (VAN) du flux de trésorerie du projet est la suivante :
$$VAN = \sum_{i=1}^n \frac{(R - D - AR_i) - B}{(1+t)^i} \quad \text{O} \quad \text{B}$$

Avec :

R, D, AR_i , désignant respectivement les revenus, les dépenses et les risques de l'année i ;
 t : le taux d'actualisation;
 n : la durée du partenariat
 B, O : l'ajustement au biais d'optimisme.

Cette formule permet d'évaluer l'effet anticipé du projet sur les finances publiques. Les points 1.1 à 1.5 seront dédiés au développement de cette formule.

1.1 Dépenses du gouvernement

L'analyse des dépenses du gouvernement nécessite tout d'abord, l'identification des activités du projet qui sont à la source des dépenses pour le gouvernement. Ensuite, il faut estimer le coût de ces activités à l'aide des méthodes d'analyse du coût de revient.