

**Le partenariat public-privé en infrastructure :  
évaluation de la performance administrative et des effets  
démocratiques dans le contexte québécois**

Pierre-André Hudon

Thèse soumise à la  
Faculté des études supérieures et postdoctorales  
dans le cadre des exigences  
du programme de doctorat en administration publique

Écoles d'études politiques  
Faculté des sciences sociales  
Université d'Ottawa

© Pierre-André Hudon, Ottawa, Canada, 2013

*À mes parents, dont l'amour et  
l'indéfectible soutien ont rendu la  
réalisation de cette thèse possible.*

## Résumé

Le partenariat public-privé (PPP) est un mode d'approvisionnement gouvernemental qui combine, en une seule entente contractuelle à long terme, toutes les étapes traditionnelles de la réalisation d'une infrastructure : la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et le financement. Au Québec, la décision d'utiliser le mode PPP a été accompagnée d'une série de réformes légales, réglementaires et institutionnelles. Ces réformes ont profondément bouleversé la manière de réaliser les grands projets d'infrastructure. Or, il semble que peu d'analyses aient été effectuées quant aux impacts de ces changements sur la gouvernance démocratique de l'approvisionnement en infrastructure.

Cette thèse se penche donc sur le PPP en tant que mécanisme d'approvisionnement, mais aussi en tant que point de départ d'une série de réformes administratives venant influencer considérablement la gouvernance de l'approvisionnement gouvernemental.

Le document propose d'abord une relecture et une redéfinition de la gouvernance démocratique à partir de la théorie des études critiques en management et de la théorie des instruments d'action publique. Les réformes récentes de l'administration publique québécoise y sont examinées à la lumière de cette redéfinition. Les politiques d'approvisionnement, ainsi que les critères d'appréciation qui leur sont propres, sont aussi étudiés à la lumière de la théorie critique.

Ensuite, de façon plus précise, le mode PPP est étudié en partant de ses origines et des raisons qui ont mené à son adoption. D'un point de vue empirique, trois cas pratiques sont examinés afin de produire, d'une part, une évaluation de la performance administrative du mode PPP et, d'autre part, une caractérisation de ses effets démocratiques. Une attention particulière est portée au mécanisme du « comparateur public », qui fait l'objet d'une analyse financière critique.

La thèse en arrive aux conclusions suivantes :

- D'abord, au niveau micro, soit celui du fonctionnement interne des PPP, les conséquences suivantes sont observables : une définition des besoins plus rigoureuse, mais contraignante à long terme; des économies difficiles à démontrer; une dynamique de confrontation et non de partenariat entre acteurs privés et publics; un entretien contractuellement garanti qui présente un avantage réel étant donné la tendance bien documentée des gouvernements à mal entretenir les infrastructures; et des risques financiers réels, mais pouvant être atténués notamment par le montage financier.
- Ensuite, au niveau meso, soit celui de l'arrimage avec les principes de la gouvernance démocratique, les conséquences de la mise en œuvre de la politique québécoise des PPP sont les suivantes : un discours trompeur sur les économies réelles, notamment par

l'utilisation d'une méthodologie d'analyse financière ambiguë; un modèle de prise de décision laissant place à l'intervention politique illégitime; des difficultés quant à la gestion à long terme des incertitudes; et une imputabilité rendue plus difficile par la contractualisation.

- Finalement, au niveau macro, soit celui de la redéfinition du rôle de l'État induit par la mise en œuvre de la politique sur les PPP, les conséquences sont les suivantes: une dérive de la gouvernance vers une forme illégitime de contrôle politique; un modèle néolibéral de partenariat non-observable dans la pratique et s'effaçant plutôt au profit d'une logique de compétition classique; et une modernisation inachevée, reposant sur les principes de la gouvernamentalité managériale plutôt que sur ceux de la rationalité communicationnelle.

La thèse se conclut, au dernier chapitre, par une redéfinition critique de la gouvernance de l'approvisionnement gouvernemental. Cette redéfinition s'appuie sur un certain nombre de propositions de recherche pouvant servir de base à une réforme de la politique d'approvisionnement en infrastructure.

## Remerciements

Je remercie toutes les personnes dont le soutien, l'encouragement et les précieux conseils ont permis la réalisation de cette thèse. En particulier, je remercie mon directeur, le professeur Christian Rouillard pour son appui de tous les instants et ses commentaires judicieux.

Je remercie aussi les professeurs membres des comités qui ont marqué les différentes étapes de la thèse : Louis Simard, Geneviève Tellier et Jonathan Paquette. De plus, je remercie les évaluateurs externes, les professeurs Pierre Beaudet et Pierre J. Hamel pour leur évaluation minutieuse et leurs commentaires constructifs.

Je remercie également les professeurs du programme d'administration publique de l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa, de même que tous mes collègues. En particulier, je remercie Joshua Jebuntie Zaato et Angela Franovic pour les nombreuses heures passées à échanger sur diverses questions d'administration publique. Je remercie aussi Nicolas Newhouse-Ameille et Martin Picard pour leur lecture méticuleuse de la version préliminaire de cette thèse.

Je remercie par ailleurs le Fonds de recherche du Québec - Société et culture (FQRSC) pour le soutien financier.

Finalement, je remercie ma famille et mes amis pour leur soutien moral tout au long de mes études doctorales. En particulier, je remercie mes parents, Michèle Cloutier et Claude Hudon, pour leur appui moral et financier. Je leur dédie d'ailleurs cette thèse.

## Table des matières

Résumé .....	iii
Remerciements.....	v
Table des matières .....	vi
Liste des tableaux .....	xi
Liste des figures.....	xii
Acronymes et abréviations.....	xiii
<b>Chapitre 1. Introduction : présentation de l'objet de recherche et description de la méthodologie.....</b>	<b>1</b>
1.1. L'objet de la recherche .....	1
Les PPP en tant qu'objets théoriques.....	2
Un corpus littéraire éclectique et mitigé .....	3
1.2. L'objectif de la recherche .....	4
1.3. La démarche méthodologique .....	5
Intuition.....	6
Critique.....	7
Redéfinition transformative .....	8
1.4. L'approche par les instruments .....	9
1.5. Le design et la validité de la recherche .....	11
Les sources documentaires et les données empiriques de base.....	13
1.6. L'organisation du document .....	16
<b>Chapitre 2. Cadre théorique : la gouvernance démocratique à la lumière des études critiques en management.....</b>	<b>21</b>
2.1. Les ÉCM et l'administration publique .....	21
Les ÉCM : les courants modernes et postmodernes.....	22
Le courant moderne .....	22
Le courant postmoderne.....	25
Le débat Habermas-Foucault comme emblème de la tension entre modernisme et poststructuralisme .....	28
La gouvernementalité selon Foucault .....	28
La théorie politique d'Habermas.....	29
Un rapprochement est-il possible? .....	31
2.2. Qu'est-ce que la gouvernance? Et comment devient-elle démocratique? .....	33
Les multiples définitions du concept de gouvernance .....	33
Rendre la gouvernance démocratique.....	35

2.3.	Conclusion : un nécessaire rejet de la gouvernamentalité managériale .....	36
<b>Chapitre 3.</b>	<b>Une synthèse critique de la gouvernance des réformes administratives de l'administration publique québécoise.....</b>	<b>39</b>
3.1.	L'administration publique wébérienne .....	39
	Caractéristiques théoriques .....	40
	Incarnations pratiques.....	41
	En Occident .....	41
	Au Canada.....	42
	Au Québec.....	43
3.2.	Réformes administratives : NGP et montée du managérialisme.....	44
	Ancrage théorique de la NGP.....	45
	La NGP et ses critiques .....	47
	Une logique incompatible avec la dichotomie politico-administrative .....	47
	Des constats théoriques et empiriques inquiétants quant à la mesure de la performance .....	48
	Imputabilité : la dérive de l'audit.....	51
	Peu de soucis des questions de gouvernance démocratique .....	52
	Un retrait de l'État dans la pratique et le discours.....	53
3.3.	Les réformes administratives récentes de l'État québécois .....	54
	Le virage néolibéral entamé par le Parti Québécois.....	54
	Les réformes engagées par le Parti Libéral .....	54
	Le discours de la modernisation au Québec .....	56
3.4.	Conclusion : la contractualisation comme mécanisme fondamental de l'État « modernisé » .....	58
<b>Chapitre 4.</b>	<b>La gouvernance démocratique de l'approvisionnement en infrastructure.....</b>	<b>61</b>
4.1.	L'approvisionnement.....	61
	Performance budgétaire .....	62
	Conformité à la réglementation.....	66
	Considérations de politiques publiques .....	69
4.2.	L'approvisionnement en infrastructure publique dans le contexte québécois.....	69
	Les caractéristiques de l'industrie.....	70
	L'organisation de l'industrie .....	70
	La nature des contrats et les relations avec les gouvernements .....	72
	Les problèmes de l'industrie.....	72
	L'influence des réformes administratives.....	74
	Le cadre législatif et politique de l'approvisionnement en infrastructure .....	74

4.3.	Conclusion : une politique d’approvisionnement en infrastructure inscrite dans la gouvernance démocratique mais influencée par des conditions locales.....	77
<b>Chapitre 5. Le partenariat public-privé tel que pratiqué au Québec .....</b>		<b>79</b>
5.1.	Les origines de la politique publique sur les PPP .....	79
	Au Royaume-Uni.....	79
	Au Québec .....	81
5.2.	Définitions et caractéristiques.....	86
	De multiples formes de relations contractuelles .....	87
	Partage du risque.....	90
	La méthodologie du « Dossier d’affaires » .....	91
5.3.	Les PPP dans la théorie des instruments.....	93
5.4.	Entente contractuelle typique .....	94
	L’entente de partenariat .....	95
	Les sous-contrats.....	96
	Le contrat d’interface .....	97
	Le contrat financier .....	98
5.5.	La dynamique et les relations entre les parties.....	99
	L’incomplétude des contrats .....	100
	La divergence des intérêts.....	101
	La rigidité des prix et des échéanciers .....	102
5.6.	Conclusion : le mode PPP et son influence sur la gouvernance.....	103
<b>Chapitre 6. Analyses de cas .....</b>		<b>105</b>
6.1.	Études de cas .....	105
	Le parachèvement de l’autoroute 25 .....	105
	Description du projet.....	105
	Historique et prise de décision .....	108
	Le Centre de recherche du Centre hospitalier de l’Université de Montréal (CRCHUM) et le Centre universitaire de santé McGill (CUSM) : des destins similaires.....	109
	Le CRCHUM.....	110
	Le Centre universitaire de santé McGill (CUSM) .....	111
6.2.	Discussion et conclusion .....	114
<b>Chapitre 7. La performance financière des partenariats public-privé : les analyses ex ante et ex post .....</b>		<b>118</b>
7.1.	VFM et PPP : quelques considérations théoriques.....	118
	Économie, efficience et efficacité.....	118
	Le modèle d’analyse d’English et al. (2010) quant à la VFM durant la phase d’opération d’un projet en PPP .....	120

7.2.	L'analyse <i>ex ante</i> de la valeur ajoutée : le « Comparateur public » .....	122
	Les éléments constitutifs de l'analyse de la valeur ajoutée ex-ante.....	123
	La nature et le design du projet évalué .....	124
	Transfert de risque et clauses de performance.....	124
	Les modèles financiers.....	126
	L'expérience québécoise de l'analyse de la valeur ajoutée .....	127
	Le rapport du Vérificateur général du Québec sur les hôpitaux universitaires .....	128
	L'étude du projet du parachèvement de l'autoroute 25.....	129
7.3.	La performance financière ex-post : la méta-analyse d'Hodge et Greve (2009).....	131
<b>Chapitre 8. La gouvernance démocratique des partenariats public-privé .....</b>		<b>137</b>
8.1.	Bilan démocratique .....	137
	Transparence .....	137
	Imputabilité.....	141
	Contrôle par la population et les élus des décisions publiques .....	144
	Privatisation de la gouvernance .....	146
	Gestion des incertitudes .....	148
	Rationalité de la prise de décision .....	149
8.2.	Conclusion : partenariats public-privé et gouvernementalité managériale .....	151
<b>Chapitre 9. Les partenariats public-privé et la gouvernance démocratique : bilan et analyse critique.....</b>		<b>154</b>
9.1.	Analyse au niveau micro : le fonctionnement interne des PPP .....	154
	Une définition des besoins plus rigoureuse, mais contraignante .....	154
	Des économies difficiles à prouver .....	155
	Une dynamique de confrontation et non de partenariat entre acteurs privés et publics .....	157
	Un entretien garanti contractuellement.....	159
	Des risques financiers réels, mais pouvant être atténués .....	159
9.2.	Analyse au niveau méso : le recours aux PPP et la gouvernance démocratique de l'approvisionnement en infrastructure.....	160
	Un discours trompeur sur les économies réelles.....	161
	Un modèle de prise de décision faussement rationnel.....	162
	Un instrument inefficace pour la gestion des incertitudes .....	163
	Une imputabilité rendue plus difficile .....	164
9.3.	Analyse au niveau macro : la redéfinition de l'État contractualisé.....	165
	Une dérive de la gouvernance vers une forme illégitime de contrôle politique.....	165
	Un modèle néolibéral de « partenariat » toujours introuvable .....	166

Une modernisation inachevée .....	167
<b>Chapitre 10. Conclusion : une redéfinition transformative de l’approvisionnement gouvernemental – ébauche d’une approche critique .....</b>	<b>170</b>
10.1. Ancrage théorique de la redéfinition critique.....	170
Une logique habermasienne réflexive quant à la résistance à la rationalité instrumentale .....	172
Les instruments techniques au service de la gouvernance démocratique .....	173
Le processus délibératif et la flexibilité comme outils de gestion des incertitudes. ....	174
La critique foucauldienne de la rationalité communicationnelle .....	174
10.2. Applications pratiques et propositions de recherche.....	175
L’approvisionnement et l’instrumentation .....	176
L’approvisionnement et la contractualisation .....	177
La rationalité du débat collectif .....	178
<b>Annexe I. Méthodologie des entretiens de recherche .....</b>	<b>182</b>
1. Entretiens de recherche réalisés .....	182
2. Questionnaire pour les représentants du secteur privé.....	183
3. Questionnaire pour les représentants du secteur public .....	184
<b>Annexe II. Schéma informatif de la politique-cadre.....</b>	<b>185</b>
<b>Annexe III. Comparateurs publics des projets réalisés en PPP au Québec.....</b>	<b>186</b>
1. Salle de concert acoustique de l’OSM.....	186
2. Haltes routières.....	187
3. Parachèvement de l’Autoroute 30 .....	188
4. Parachèvement de l’Autoroute 25 .....	189
5. CHSLD – CSSS de Champlain .....	190
<b>Annexe IV. Bibliographie .....</b>	<b>191</b>

## Liste des tableaux

Tableau 1.1	Données empirique utilisées.....	14
Tableau 2.1	Fondements du courant critique moderne et contribution aux études critiques en management.....	24
Tableau 2.2	Fondements du courant critique postmoderne et contribution aux études critiques en management.....	27
Tableau 2.3	Idéaux-types normatifs de gouvernance démocratique inspirés des perspectives foucauldienne et habermasienne .....	38
Tableau 3.1	Synthèse des réformes proposées par les Plan de modernisation 2004-2007 du Gouvernement du Québec .....	55
Tableau 3.2	Citations représentatives tirées du Plan de modernisation 2004-2007 .....	57
Tableau 4.1	Principes de bonne gouvernance dans l’approvisionnement .....	67
Tableau 4.2	Modes de réalisation possibles – Infrastructure Québec.....	76
Tableau 5.1	Projets chapeautés par Infrastructure Québec selon l’étape de réalisation, août 2011.....	83
Tableau 5.2	Types de relations contractuelles entre l’État et la firme privée .....	89
Tableau 5.3	Résumé des différents contrats d’une entente typique de PPP .....	99
Tableau 6.1	Comparaison du comparateur public et de la proposition du partenaire privé [Valeur actuelle en date du 1 <sup>er</sup> juillet 2007 (en millions de dollars)].....	107
Tableau 7.1	Comparaison du comparateur public et de la proposition du partenaire privé [Valeur actuelle en date du 1 <sup>er</sup> juillet 2007 (en millions de dollars)].....	130
Tableau 7.2	Tableau-synthèse de la méta-analyse d’Hodge et Greve (2009) .....	133

## Liste des figures

Figure 1.1	Plan schématique du document et de l'argumentation.....	17
Figure 4.1	Considérations managériales dans l'approvisionnement gouvernemental .....	62
Figure 4.2	Variation du nombre d'employés et nombre de firmes dans l'industrie du génie-conseil au Québec, 2000-2011 .....	70
Figure 4.3	Répartitions des firmes membres de l'Association des ingénieurs- conseils du Québec selon leurs tailles, 2010-2011 .....	71
Figure 5.1.	Schéma de l'entente contractuelle typique .....	95
Figure 6.1	Carte du projet de parachèvement de l'autoroute 25 .....	105
Figure 6.2	Structure commerciale du projet de parachèvement de l'autoroute 25 .....	106

## Acronymes et abréviations

A25	Autoroute 25
APPPQ	Agence des Partenariats public-privé du Québec
CHUM	Centre hospitalier de l'Université de Montréal
CP	Comparateur public
CRCHUM	Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal
CTQ	Conseil du Trésor du Québec
CUSM	Centre universitaire de santé McGill
DFBO	<i>design-finance-build-operate</i>
ÉCM	Études critiques en management
GAR	gestion axée sur les résultats
IAP	instruments d'action publique
IQ	Infrastructure Québec
MTQ	Ministère des Transports du Québec
NGP	Nouvelle gestion publique
PCGGPIP	Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique
PCPPP	Politique-cadre sur les Partenariats public-privé
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PFT	programme fonctionnel et technique
PFU	<i>Private Finance Unit</i>
PPP	partenariat public-privé
PSC	<i>Public Sector Comparator</i>
S.O.	sans objet
s. d.	sans date
s. n.	sans numérotation
VFM	<i>value-for-money</i>

# **Chapitre 1. Introduction : présentation de l'objet de recherche et description de la méthodologie**

---

Le partenariat public-privé (PPP) est un mode d'approvisionnement gouvernemental qui combine, en une seule entente contractuelle à long terme, toutes les étapes traditionnelles de réalisation d'une infrastructure : la conception, la construction, l'entretien ainsi que le financement. Ayant récemment beaucoup gagné en popularité, au Québec comme ailleurs dans le monde, ces contrats de grande envergure possèdent suffisamment de caractéristiques propres pour les distinguer de l'approvisionnement traditionnel.

Qui plus est, au Québec, la décision du gouvernement de les mettre en œuvre a été accompagnée d'une série de réformes légales, réglementaires et institutionnelles significatives qui ont profondément bouleversé la manière de réaliser les grands projets d'infrastructure. Or, il semble que peu d'analyses aient été effectuées quant aux impacts en matière de gouvernance démocratique de ces changements.

C'est donc dans cette optique que ce travail de recherche se penche sur le PPP en tant que mécanisme d'approvisionnement, mais aussi en tant que point de départ d'une série de réformes administratives venant influencer considérablement la gouvernance démocratique. Les questionnements qui seront développés porteront, d'une part, sur les impacts en termes d'organisation administrative de l'utilisation du mode PPP, mais aussi, d'autre part, sur les répercussions démocratiques des réformes institutionnelles qui ont accompagné son utilisation.

Ce premier chapitre vise donc à baliser l'analyse, à présenter l'objet de recherche, à soulever certaines questions et à identifier les outils méthodologiques pertinents. Il sera divisé en trois sections. Premièrement, l'objet au cœur de la recherche, le partenariat public-privé (PPP), sera présenté. Deuxièmement, les objectifs de la recherche seront identifiés. Finalement, de façon plus substantielle, la méthodologie utilisée sera décrite. Cette méthodologie se basera sur les principes de recherche critique en management présentés par Alvesson et Deetz (2000), ainsi que sur l'approche par les instruments de Lascoumes et Le Galès (2004a).

## **1.1. L'objet de la recherche**

L'objet de la recherche, le PPP en tant qu'instrument d'action publique (IAP), ne peut s'étudier en vase clos. Il devient donc particulièrement important de le situer à l'intérieur du grand champ d'analyse que constitue l'administration publique.

Ainsi, puisque la discipline de l'administration publique se situe au croisement de la science politique et de l'administration, les préoccupations spécifiques à ces deux dernières disciplines seront au cœur de l'analyse.

De la science politique, il convient de retenir un certain intérêt pour la chose démocratique au sens large et une préoccupation pour la prise de décision collective, dans l'objectif du bien commun. Conséquemment, cet intérêt s'incarnera une sensibilité envers les enjeux de pouvoir, la hiérarchisation des valeurs et la présence d'idéologies. Une grande place sera faite à la notion de gouvernance démocratique qui sera présentée non pas comme un idéal normatif à atteindre, mais plutôt comme un processus dynamique – et nécessairement imparfait – de prise de décision collective.

De la discipline de l'administration, il convient plutôt de retenir une certaine préoccupation pour le design organisationnel, la rationalité instrumentale, et l'optimisation de processus. Cette recherche de la forme organisationnelle idéale, entamée par Weber, ramènera au centre de la discussion des questionnements bien précis sur les notions d'efficacité et d'efficacités des actions, de même que sur l'imputabilité des principaux acteurs impliqués. En particulier, le concept d'efficacité sera remis en question et contextualisé à la lumière des préoccupations propres à la gouvernance.

Les fondements épistémologiques et ontologies de ces deux disciplines seront aussi discutés.

### *Les PPP en tant qu'objets théoriques*

Les PPP constituent un mécanisme d'approvisionnement gouvernemental (c'est-à-dire une manière pour les gouvernements de se procurer contractuellement des biens et services). L'approvisionnement constitue lui-même une facette de la mise en œuvre des politiques publiques, se situant à l'interface de l'administration publique et du secteur privé.

Les PPP sont donc une forme d'organisation administrative qui consiste à faire fournir par le secteur privé des services relevant historiquement du secteur public (de Bettignies & Ross, 2004). Ils sont caractérisés par l'ampleur et la complexité des projets qu'ils gouvernent, ainsi que par la nature contractuelle à très long terme (25 ans et plus) des relations entre les parties publique et privée qu'ils nécessitent.

Ils tirent leurs origines de la Private Finance Initiative (PFI) britannique, qui constituait essentiellement une réponse administrative au problème de surendettement de l'État (Murphy, 2008). Ainsi, pour permettre à l'État d'effectuer des investissements hors bilan, c'est-à-dire des investissements dont la dette associée n'est pas comptabilisée dans la dette gouvernementale, les gouvernements garantissaient contractuellement des flux de trésoreries à l'entité privée. Les gouvernements devenaient donc, en quelque sorte, les locataires d'une infrastructure privée,

qu'ils mettaient à la disposition de la population sans avoir à en assumer la dette. Cette méthode de financement a été utilisée pour la première fois en 1992 et continue toujours, au moment d'écrire ces lignes, d'être populaire. En mars 2011, près de 700 projets en mode PPP ont été réalisés ou sont en cours de réalisation au Royaume-Uni, pour un montant d'investissement total de plus de 52G£ (Her Majesty's Treasury, 2011).

Au Québec, quelques flirts ont eu lieu avec les PPP à la fin des années 90<sup>1</sup>, mais c'est l'élection du Parti libéral de Jean Charest en 2003 qui marqua le début d'une utilisation plus systématique de ces derniers. En effet, le gouvernement Charest les identifia comme un des piliers fondamentaux de la « modernisation de l'État » (Québec, 2004a), en les présentant comme un mode de prestation de services permettant des gains d'efficience ainsi qu'une meilleure gestion du risque. L'expérience québécoise a été calquée sur la PFI britannique : de nombreuses délégations de fonctionnaires et de politiciens se sont d'ailleurs rendues au Royaume-Uni pour l'étudier, avec comme résultat une manière de gérer les PPP semblable en tous points à ce qui se fait là-bas. Cette même façon de faire a d'ailleurs été adoptée aussi en Australie.

### *Un corpus littéraire éclectique et mitigé*

Selon le gouvernement du Québec, les PPP se caractérisent par un partage optimal des risques (chaque risque étant dévolu à la partie, publique ou privée, la plus apte à le gérer) et par une plus grande efficience découlant du financement privé (Québec, 2004b). S'il s'agit là de l'explication théorique la plus fréquente dans la littérature *mainstream*, les études empiriques sur le sujet présentent souvent des résultats mitigés (Hodge & Greve, 2009). De plus, il semble que leur utilisation, dans la pratique, génère suffisamment d'effets pervers pour les remettre en cause, notamment en termes de gouvernance démocratique, évaluée selon des critères d'imputabilité, de transparence et de contrôle. Cette polarisation de la littérature a d'ailleurs été relevée par Hodge et Greve (2009) :

*the PPP discourse and evaluation space is filled with different interest groups. Advocates include groups such as consultants, merchant bankers, legal firms and construction companies. But governments have also been amongst the most ardent advocates, through ministers and their compliant treasury and finance departments. Research, however, has shown that high expectations about the formation of PPPs have often resulted in inadequate ways of interaction between public sector and private organisations (Koppenjan, 2005). Critics have appeared across disciplines and traditional ideological borders. Those involved directly in the financial transactions, not surprisingly, often speak highly of them. (Hodge & Greve, 2009, p. 34)*

Ainsi, face à cette profusion d'information souvent discordante, il importe d'utiliser un cadre méthodologique adapté, capable de jeter une base rationnelle depuis laquelle présenter

---

<sup>1</sup> Gestion déléguée, au niveau municipal (Hamel, 2004, 2008).

l'argumentation. L'abondant corpus littéraire critique peut servir de point d'ancrage à cette méthodologie, puisque qu'il combine une compréhension des mécanismes de pouvoir et une sensibilité à l'influence du discours dans la formation des enjeux politiques.

## 1.2. L'objectif de la recherche

L'objectif de la recherche consiste donc à effectuer l'évaluation de la performance administrative et des effets démocratiques du partenariat-public privé comme mode de réalisation de grands projets d'infrastructure dans le contexte québécois. De façon plus spécifique, cette thèse :

- Présentera une définition de la « gouvernance démocratique », inspirée d'une critique de la notion de gouvernementalité (Foucault, 1991) et appuyée sur la théorie critique de l'École de Francfort;
- Étudiera les PPP en tant qu'instruments d'action publique et les situera dans le cadre des réformes managériales entreprises par l'État québécois au cours des quinze dernières années;
- Étudiera les PPP en tant que mécanismes d'approvisionnement, en montrant qu'ils sont, à certains égards, très différents des mécanismes traditionnels;
- Évaluera les effets de l'utilisation des PPP sur la gouvernance démocratique. Cette évaluation repose sur deux séries de critères à étudier de façon critique : d'une part, la dimension de la performance administrative, mieux connue sous son vocable anglais *value-for-money* (VFM) et, d'autre part, la dimension démocratique et la reconfiguration des relations de pouvoir entre les divers acteurs sociétaux que suppose l'utilisation d'un tel mode d'approvisionnement;
- Présentera, à partir du diagnostic réalisé, une réinterprétation critique de l'approvisionnement gouvernemental en matière d'infrastructure publique et identifier les avenues possibles de changement et d'amélioration.

Ainsi, à la lumière de ce dernier objectif spécifique, il convient de mentionner que cette thèse adoptera de facto le point de vue d'Alvesson et Deetz (2000) pour qui la recherche critique doit prendre position de façon quasi politique en proposant des solutions aux problèmes identifiées :

*It can easily be claimed that critical writings in both the Enlightenment and post-Enlightenment traditions have placed too much attention on awareness and understanding, and not enough on enabling alternative responses. (Alvesson & Deetz, 2000, p. 144)*

C'est donc dans ce désir de présenter des solutions alternatives (« *alternative responses* ») que culminera la thèse qui se veut être, en plus d'une critique des PPP en tant que mode

d'approvisionnement gouvernemental, une réflexion approfondie sur la gouvernance démocratique des interactions entre les secteurs public et privé. Cette réflexion surgit au moment précis où, au Québec du moins, ces questions semblent surgir dans l'espace public.

### 1.3. La démarche méthodologique

Dans cette section, l'objectif est double : d'une part, présenter la démarche méthodologique d'Alvesson et Deetz (2000) et d'autre part, se l'approprier de façon à la rendre pertinente pour l'étude de l'objet de recherche.

La démarche méthodologique s'inscrit dans le cadre des études critiques en management (ÉCM) qui, comme toutes les disciplines critiques, possèdent certaines volontés émancipatrices, visant à permettre un dialogue plus ouvert entre les acteurs sociétaux sans pour autant imposer une vision normative (Alvesson & Deetz, 2000). Elles tentent aussi de révéler et de dénoncer les relations de pouvoir et de domination (Casey, 2002). Cette démarche est la plus pertinente puisque l'intuition de départ s'appuie sur l'idée que les PPP semblent posséder toutes les caractéristiques de ce que cherche à dénoncer la recherche critique : un discours très contestable qui semble s'appuyer sur des postulats aux prétentions faussement universelles.

La pierre d'assise de la recherche sera donc l'abondant corpus littéraire critique touchant la modernité. Plus précisément, le fil conducteur de l'analyse est celui de l'exploration et de l'appropriation des réponses aux problèmes de la modernité :

*Critical theory and postmodernism open new discussions. In particular, critical theory showed how modernism itself was based on myths, had acquired an arbitrary authority, subordinated social life to technological rationality and protected a new dominant group's interests (Horkheimer and Adorno 1979). The old conflict between a modern and a traditional discourse where the modern laid claim to all the positive terms is suddenly displaced by a new set of conflicts, those arising from the problems of modernity itself. (Alvesson & Deetz, 2005, p. 66)*

Sans vouloir reprendre ici toute l'histoire de la tradition intellectuelle de la modernité, il importe d'en relever un paradoxe classique – auquel la théorie critique tente de répondre – qui structurera toute l'analyse. Les Lumières sont apparues comme une réponse aux superstitions et à l'autorité basée sur le mythique qui régnait encore comme idéologie dominante à la fin de la Renaissance. Elle lui a substitué une autorité raisonnée, axée sur la démarche scientifique et désireuse d'être neutre, objective et impartiale. Sans remettre en question les avancées indéniables qu'ont permises les Lumières quant à l'émancipation, la liberté et la qualité de vie des individus, il demeure tout de même important de relever que ce désir initial de libérer les individus de l'arbitraire finit, en quelque sorte, par produire des idéologies aussi contraignantes, irrationnelles, voire même oppressantes que celles qu'elles étaient censé combattre. La rationalisation à tout prix du social, l'obsession de la mathématisation des problèmes – et des solutions – et le désir

« économique » d'en arriver à une solution optimale ont eu, entre autres effets, la transformation de la gestion des affaires publiques courantes en « science » prétendument apolitique.

La théorie des organisations et la science politique, deux champs qui constituent la base de l'administration publique, ont elles aussi subi les affres d'une rationalisation tous azimuts qui culmina en une montée du managérialisme radical propre aux réformes administratives néolibérales des années 80 et 90. Durant ces années, une foule d'instruments, de techniques et de principes de gestion, tels que la gestion axée sur les résultats (GAR) ou la prolifération d'agences et de sociétés d'État sans contrôle gouvernemental direct ont proliféré.

Ainsi, afin d'éclairer l'analyse des PPP, qui seront décrits comme une opérationnalisation problématique de la modernité, la méthodologie utilisée pigera dans les deux perspectives théoriques tentant de répondre aux problèmes de la modernité : la théorie critique et le poststructuralisme. Il est d'ailleurs intéressant de constater que le cadre méthodologique d'Alvesson et Deetz (2000), présenté plus bas, s'appuie lui aussi sur des concepts tirés de ces deux perspectives théoriques.

### *Intuition*

La première étape du cadre méthodologique d'Alvesson et Deetz (2000), s'appuie sur l'idée d'intuition, soit la capacité de remettre en question les manières dont les connaissances et la nature prétendument objective des choses se maintiennent. L'idée est donc de réussir à dépasser les mots eux-mêmes pour réussir à décoder les comportements humains et les pratiques sociales (Little, 1991), en les remettant dans leur contexte. Selon la perspective critique, l'herméneutique constitue la technique à la base de ce processus interprétatif. Pour Alvesson et Sköldbberg (2000), l'herméneutique

*encompasses the critical interpretation of unconscious processes, ideologies, power relation, and other expressions of dominance that entail the privileging of certain interests over others, within the forms of understanding which appear to be spontaneously generated. Critical interpretation involves a shift in focus, so that the balance between what appears self-evident, natural and unproblematic on the one hand, and what can be interpreted as the freezing of social life, irrational and changeable on the other, moves in favor of the second, thus enabling it to become the object of further scrutiny. (Alvesson & Sköldbberg, 2000, p. 144)*

La première étape de la recherche constitue donc une réinterprétation critique des grands thèmes théoriques étudiés.

En utilisant les ECM (Alvesson & Deetz, 2000) comme cadre théorique, une synthèse critique des réformes administratives au Québec sera réalisée. Cette dernière s'inscrit dans la montée du managérialisme (Parker, 2002) et de la Nouvelle gestion publique (NGP) partout en Occident.

Ensuite il sera démontré comment la Modernisation de l'État du gouvernement Charest reflète une vision réductrice de la modernité (Froud, 2003), dominée par la rationalité instrumentale (Habermas, 1998). Finalement, un lien entre la rationalité instrumentale et la privatisation de la gouvernance sera établi en montrant comment, par le truchement des PPP, un rôle décisionnel de plus en plus grand est accordé au secteur privé dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques.

D'un point de vue empirique, les données proviennent de l'analyse des documents produits par le gouvernement du Québec et par différents acteurs privés, de même que d'entrevues réalisées auprès de la haute fonction publique et de dirigeants de firmes liées à l'industrie de la construction.

### *Critique*

La deuxième étape identifiée par Alvesson et Deetz (2000) est celle de la critique, qui vise essentiellement à déconstruire les réalités tenues pour acquies, en montrant l'influence des structures de domination. Cette manière de comprendre l'étape de la critique s'appuie fortement sur la démarche généalogique de Foucault, que le principal intéressé décrit en ces termes :

*Il s'agit de l'insurrection des savoirs. Non pas tellement contre les contenus, les méthodes ou les concepts d'une science, mais d'une insurrection d'abord et avant tout contre les effets de pouvoir centralisateur qui sont liés à l'institution et au fonctionnement d'un discours scientifique organisé à l'intérieur d'une société comme la nôtre. [...] C'est bien contre les effets de pouvoir propres à un discours considéré comme scientifique, que la généalogie doit mener combat. (Foucault, 1997, p. 10)*

L'exercice critique permet donc de remettre en question le *statu quo* quant aux savoirs et aux définitions produites par le contexte historique de la politique publique. Il s'agit donc, pour le chercheur, de ne pas demeurer passif face aux définitions et aux structures existantes (McLean & Blackie, 2005).

À ces fins, cette démarche critique a deux implications méthodologiques.

D'une part, elle permet de redéfinir certains termes pourtant généralement admis, en les resituant dans le contexte de la gouvernance démocratique. En particulier, puisqu'une des justifications classiques du mode PPP est sa (prétendue) meilleure performance financière, la notion de *value-for-money* (VFM) sera examinée en profondeur et ses sous-composantes, soit les notions d'efficacité, d'efficience et d'économie seront analysées. La définition classique de l'imputabilité sera aussi analysée, en montrant comment la définition de l'imputabilité managériale est en train de s'imposer au détriment de l'imputabilité politique.

D'autre part, la démarche critique inspirée de la généalogie foucauldienne a aussi comme conséquence de forcer l'analyse à prendre en compte le contexte historique dans lequel les politiques publiques sont nées. Pour l'étude des PPP et de l'approvisionnement gouvernemental, cela implique de comprendre les choix de ce mode de réalisation dans le contexte historique global (montée du managérialisme, discours de l'efficacité, etc.) mais aussi local (corporatisme, proximité politico-industrielle, déficit d'entretien de l'infrastructure, etc.). Cette historicité des savoirs renvoie au rejet des solutions universelles, propres à une vision réductrice de la modernité.

C'est durant cette étape que seront remis en question les arguments traditionnels en faveur des PPP en montrant comment ils sont porteurs d'un faux discours sur la VFM, comment ce faux discours renvoie à une conception problématique de la gouvernance démocratique et, finalement, comment leur utilisation génère des effets pervers quant au contrôle démocratique.

### *Redéfinition transformative*

Finalement, la troisième étape d'Alvesson et Deetz (2000) est celle de la redéfinition transformative, dont la fonction première est de proposer une alternative aux discours et aux pratiques tenues pour acquies :

*Critical analysis leading to transformative re-definition means encouragement of the development of competing discourses, embracing constructive conflict and participating in agenda setting, reality definition and decision making. Critical work thus aims to contribute to intellectual as well as interaction skills. Offering alternative ways of accounting for what exists and sketching alternative realities are thus central. (Alvesson & Deetz, 2000, p. 161)*

L'auteur le plus important de cet effort de conscientisation demeure certainement Paulo Freire, dont les travaux sur la pédagogie et l'internalisation des possibilités de changement (Freire, 1970) demeurent à ce jour la référence. Si Freire dans *Pedagogy of the Oppressed*, s'adresse surtout aux populations marginalisées des pays pauvres, les constats qu'il fait semblent néanmoins très pertinents pour la méthodologie critique proposée. Freire propose une action en deux temps pour contrer l'oppression. D'une part, c'est la perception même de la réalité qui doit être changée : les opprimés doivent devenir conscients de leur situation par un processus de conscientisation. D'autre part, les opprimés doivent s'engager de façon quasi politique :

*[The oppressed] [...] must acquire a critical awareness of oppression through the praxis of this struggle. One of the gravest obstacles to the achievement of liberation is that oppressive reality absorbs those within it and thereby acts to submerge human beings' consciousness. Functionally, oppression is domesticating. To no longer be prey to its force, one must emerge from it and turn upon it. This can be done only by means of the praxis: reflection and action upon the world in order to transform it. (Freire, 1970, p. 51)*

S'il est un peu exagéré de parler d'oppression dans le contexte de l'approvisionnement gouvernemental, il n'en demeure pas moins que l'idée de mettre en lumière les conséquences de l'utilisation de certains instruments et de leur proposer des alternatives constitue une aventure sur le terrain politique tout à fait cohérente avec l'idée de Freire. C'est donc dans ce contexte que sera présentée, au dernier chapitre, une redéfinition transformative de l'approvisionnement gouvernemental en infrastructure. L'on y retrouvera notamment une redéfinition critique de la gouvernance de l'approvisionnement gouvernemental reposant sur le principe délibératif, ainsi qu'une série d'axes et de propositions de recherche pouvant à terme servir de base à une réforme de la politique d'approvisionnement en infrastructure.

#### 1.4. L'approche par les instruments

Si la démarche critique d'Alvesson et Deetz (2000) constitue le cadre méthodologique qui guidera l'analyse, elle pêche néanmoins par excès de généralité, en ce sens qu'elle confine le chercheur à un niveau d'analyse très élevé : discours, méta-structures, savoirs dominants, etc. Or, sans nier l'importance de ce type d'analyse pour une compréhension plus globale de la gouvernance démocratique, il semble important de réaliser également une analyse plus technique du mode PPP, visant à saisir les pratiques qui lui sont associées.

Dans ce contexte, l'approche de Lascoumes et Le Galès (2004a) sur les IAP a été retenue. Cette dernière repose sur l'idée selon laquelle les IAP ne sont pas des mécanismes neutres, relevant d'un choix technique quant à la meilleure manière de réaliser les objectifs identifiés. Ils relèvent plutôt d'un choix politique ayant des conséquences fondamentales sur les rapports de force entre les différents acteurs affectés par l'utilisation de l'instrument en question :

*Les instruments à l'œuvre ne sont pas de la pure technique, ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs affichés (des buts qui leur sont assignés) et ils structurent l'action publique selon une logique qui leur appartient. Il convient alors de s'attacher à la dynamique spécifique de l'instrumentation. Les instruments d'action publique ne sont pas inertes, simplement disponibles pour des mobilisations sociopolitiques, ils détiennent une force d'action propre. Au fur et à mesure de leur usage, ils tendent à produire des effets originaux et parfois inattendus. (Lascoumes & Le Galès, 2004a, p. 31)*

En ce sens, l'approche de Lascoumes et Le Galès (2004a) permet de montrer comment les instruments sont en quelque sorte institutionnalisés (puisqu'ils sont intégrés par les acteurs) et comment ils contribuent à créer de l'inertie permettant de résister aux pressions exogènes de changement. En effet, puisque les IAP sont, par leur nature même, porteurs de valeurs, ils renvoient à une certaine représentation du monde et à certains aprioris quant aux modes de régulation jugés les mieux adaptés. Les auteurs identifient trois manières spécifiques dont s'accomplit cette prise de position. Pour eux, l'instrument :

- « crée des effets d'inertie qui rendent possible une résistance à des pressions extérieures (tels que les conflits d'intérêt entre acteurs-utilisateurs, ou les changements de politiques globaux). » (Lascoumes & Le Galès, 2004a, p. 31);
- « est [...] producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite » (Lascoumes & Le Galès, 2004a, p. 32);
- « induit une problématisation particulière de l'enjeu, dans la mesure où il hiérarchise des variables et peut aller jusqu'à induire un système explicatif » (Lascoumes & Le Galès, 2004a, p. 33).

Seront donc analysées ces trois grandes catégories d'effets que supposent implicitement l'utilisation d'instruments tels que les PPP:

- la rigidité induite par l'utilisation des PPP;
- les représentations spécifiques qu'ils génèrent du problème (d'efficience dans la construction et de déficit chronique d'infrastructures) qu'ils tentent de régler;
- la hiérarchisation des certaines valeurs (économie, efficience) au détriment de certaines autres (transparence, imputabilité politique, contrôle par les élus).

Cette approche s'avère particulièrement pertinente, dans la mesure où elle permet d'aller au-delà des discours traditionnels favorables et défavorables aux PPP, notamment en saisissant la manière dont l'utilisation de ces derniers suppose la construction d'un problème spécifique et les effets propres qu'ils engendrent sur les relations entre les acteurs concernés.

L'approche par les instruments a aussi l'avantage de s'arrimer facilement à la méthodologie de recherche critique. L'approche par les instruments est très inspirée par l'analyse foucauldienne de la gouvernementalité qui se concentre sur les micro-pratiques du pouvoir (voir chapitre 2) et sur l'influence des techniques et des technologies gouvernementales sur les acteurs de la gouvernance :

*Michel Foucault reprend ces idées dans un texte de 1984, où il formule ainsi son programme sur l'étude de la gouvernementalité : cette approche « impliquait que l'on place au centre de l'analyse non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les pratiques complexes et multiples de gouvernementalité qui suppose d'un côté des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer ». Foucault souligne ainsi l'importance des « procédures techniques », de « l'instrumentation » en tant qu'activité centrale dans « l'art de gouverner ». [...] Pour Michel Foucault, s'attacher à l'étude de l'instrumentation dans la gouvernementalité c'est se donner les moyens*

*de mieux comprendre les modalités par lesquelles l'action publique s'efforce d'orienter les relations entre la société politique (via l'exécutif administratif) et la société civile (via ses sujets administrés), mais aussi entre les sujets eux-mêmes. (Lascoumes, 2004, p. 6)*

L'approche par les instruments permet donc, à l'intérieur du cadre de la théorie critique, d'étudier les mécanismes, les techniques et les instruments du pouvoir. Cette façon de faire permet donc une analyse à deux niveaux : d'une part, elle permet de réaliser une analyse plus générale, se situant au niveau du discours et des valeurs liés au managérialisme et, d'autre part, une analyse des pratiques et des techniques propres au PPP en tant que mécanismes d'approvisionnement. Cette double analyse permettra donc de comprendre les effets propres des ententes contractuelles en PPP sur les acteurs impliqués dans leurs réalisations, sur la qualité des infrastructures livrées et sur la capacité de mesurer leur performance financière, mais aussi de montrer comment leur prolifération affecte de façon plus large la prise de décision et, par extension, la gouvernance démocratique.

Pour ce faire, l'étude du mode PPP doit s'inscrire dans le contexte plus large de l'administration publique et de la gouvernance démocratique.

Du point de vue pratique, l'approche par les instruments permet aussi de classer les IAP selon des taxonomies précises (Hood, 1983; Lascoumes & Le Galès, 2004b) doté d'un pouvoir interprétatif important quant aux conséquences de leur utilisation sur la reconfiguration des relations de pouvoir et la redistribution des ressources administratives.

### 1.5. Le design et la validité de la recherche

La recherche alternera de façon itérative entre des considérations théoriques et des démonstrations empiriques qui viendront s'éclairer l'une l'autre.

La démarche théorique visera à présenter un cadre théorique balisant la notion de gouvernance démocratique à partir des fondements épistémologiques et ontologiques propres aux ECM et à l'approche par les instruments. Le concept-clé de gouvernance démocratique sera redéfini à partir de ces notions. Au fil des chapitres, l'analyse théorique deviendra de moins en moins générale. L'étude de la gouvernance démocratique sera suivie d'une discussion théorique sur la gouvernance démocratique dans l'administration publique. Cette discussion sera elle-même suivie d'une discussion à propos d'une facette bien précise de l'administration publique, soit l'approvisionnement gouvernemental. Finalement, l'examen de l'approvisionnement culminera en une discussion théorique sur les effets propres du mode PPP en tant qu'IAP. Cette démarche graduelle, inductive, permettra par ailleurs d'assurer la validité des construits théoriques.

La démarche empirique, quant à elle, interviendra dans un second temps et viendra éclairer la démarche théorique. Le design de la démarche empirique est aussi fortement par un problème

méthodologique nécessitant une réponse créative : la plupart des projets réalisés en PPP au Québec n'en sont qu'à leurs premiers balbutiements et les plus avancés ont à peine franchi l'étape de la mise en service. Or, la nature même des contrats en PPP nécessite que ces derniers soient évalués sur plusieurs années, à divers stades d'avancement. Pour contourner ce problème, trois procédés méthodologiques empiriques sont utilisés afin de trianguler les perspectives :

- La première démonstration empirique reposera sur trois études de cas québécois. Comme le prévoit la méthodologie des cas, l'analyse s'appuie sur de multiples sources de données : entretiens de recherche, documentation, archives journalistiques (Hlady Rispal, 2002; Yin, 2003). À défaut de pouvoir analyser les cas québécois sur l'ensemble de leur durée de vie (puisque ces derniers en sont encore à leurs débuts), l'analyse basée sur une étude longitudinale en profondeur du processus décisionnel et des entretiens avec les principaux acteurs concernés permettra, au moins, de décrire richement l'influence du mode de décision propre au PPP.
- La deuxième partie de la démonstration empirique reposera sur une méta-analyse des études empiriques des projets ayant été réalisés un peu partout dans le monde a été utilisée (Hodge & Greve, 2009). Ceci permettra de contourner l'absence de données à long terme dans les cas québécois. En effet, la méta-analyse d'Hodge et Greve se base sur un grand nombre de cas européens et australiens beaucoup plus matures et les conclusions qui y sont tirées fournissent un éclairage à long terme, tout à fait applicable dans le contexte québécois.
- Finalement, la troisième démonstration empirique consistera en une analyse critique de mécanismes financiers de décision. Concrètement, le fonctionnement de l'outil qu'est le comparateur public (CP) sera analysé en se basant sur les études déjà réalisées à son égard (Rouillard & Hudon, 2009; Vérificateur général du Québec, 2010).

Comme le mentionne Yin (2003), la méthode des cas, lorsque réalisée correctement, génère une forme de validité très particulière :

*Case studies, like experiments, are generalizable to theoretical propositions and not to populations or universes. In this case, the case study, like the experiment, does not represent a "sample," and in doing a case study, your goal will be to expand and generalize theories (analytic generalization) and not to enumerate frequencies (statistical generalization). (Yin, 2003, p. 10)*

À mi-chemin entre la validité interne et externe, cette forme de validité propre aux études de cas s'avère particulièrement pertinente pour cette recherche, puisqu'elle permet justement de faire le lien logique entre l'analyse théorique ne se cantonnant fréquemment qu'au niveau conceptuel

des ÉCM (Alvesson & Deetz, 2000) et la volonté d'étudier les effets pratiques, empiriques, de l'utilisation d'IAP comme les PPP propre à l'approche par les instruments (Lascoumes & Le Galès, 2004a).

#### *Les sources documentaires et les données empiriques de base*

Ce souci de comprendre, d'une part, l'influence plus large du discours sur les réformes administratives, (inspiré des préoccupations poststructuralistes et postmodernes) et, d'autre part, l'influence concrète des instruments du pouvoir (inspiré de la perspective par les instruments et les analyses à caractère rationnel) se reflétera sur les sources documentaires utilisées. Ainsi, les données empiriques de base seront constituées de plusieurs documents, archives analyses et résultats d'entretiens semi-dirigés (voir annexe I pour la méthodologie des entretiens). Cette façon de procéder, en multipliant les perspectives (historique, institutionnelle, acteurs), tout en reposant sur un fil conducteur rigoureux provenant d'une systématisation des procédés (guides d'entretien, revue de presse, etc.) permet par ailleurs une certaine fiabilité des résultats, au sens méthodologique du terme. Prises ensemble, ces données permettront d'en arriver à une analyse multi-niveaux de la politique québécoise des PPP. Le tableau 1.1 ci-dessous synthétise les sources de données empiriques de base. Les données théoriques proviennent quant à elle d'une revue de la littérature scientifique pertinente et de la construction d'un cadre théorique inductif.

**Tableau 1.1 Données empirique utilisées**

Niveau d'analyse	Objectif	Données empiriques
Société / administration publique	Comprendre l'influence des réformes administratives sur la gouvernance démocratique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de modernisation 2004-2007 (Québec, 2004a)</li> </ul>
Approvisionnement public	Comprendre l'influence des nouveaux modes d'approvisionnement tels que les PPP sur l'approvisionnement gouvernemental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PCPPP (Québec, 2004b)</li> <li>• PCGGPIP (Québec, 2010)</li> <li>• Entretiens de recherche</li> </ul>
Mode PPP	Comprendre le fonctionnement du mode PPP dans le contexte québécois	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi sur l'APPPQ (Québec, 2004c)</li> <li>• PCPPP (Québec, 2004b)</li> <li>• PCGGPIP (Québec, 2010)</li> <li>• Études de cas :               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Revue de presse</li> <li>○ Entretiens de recherche</li> </ul> </li> </ul>
Évaluation de la performance financière	Évaluer la VFM des PPP au Québec	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Méta-analyse des analyses empiriques internationales sur la VFM dans les PPP (Hodge &amp; Greve, 2009)</li> <li>• Rapport du VGQ sur les PPP dans les hôpitaux (Vérificateur général du Québec, 2010)</li> <li>• Analyse du CP (Rouillard &amp; Hudon, 2009)</li> </ul>
Évaluation des effets démocratiques	Comprendre les effets démocratiques de l'utilisation du mode PPP dans le contexte québécois	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi sur l'APPPQ (Québec, 2004c)</li> <li>• PCPPP (Québec, 2004b)</li> <li>• PCGGPIP (Québec, 2010)</li> <li>• Études de cas :               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Revue de presse</li> <li>○ Entretiens de recherche</li> </ul> </li> <li>• Méta-analyse des analyses empiriques internationales sur la VFM dans les PPP (Hodge &amp; Greve, 2009)</li> <li>• Rapport du VGQ sur les PPP dans les hôpitaux (Vérificateur général du Québec, 2010)</li> <li>• Analyse du CP (Rouillard &amp; Hudon, 2009)</li> </ul>

Les études de cas permettront d'illustrer les hypothèses émises quant à la gouvernance démocratique. Puisque les effets démocratiques du mode PPP sont fortement conditionnés par l'environnement juridico-politique dans lequel ils sont observés, seuls des cas québécois peuvent être utilisés. Trois projets en PPP ont donc été choisis : le Centre universitaire de santé McGill (CUSM), le parachèvement de l'autoroute 25 (A25) et le Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CRCHUM). Ils ont tous la particularité d'être réalisés à peu près en même temps au Québec. L'accès à la documentation et aux principaux acteurs a

d'ailleurs été relativement facile. Les études de cas reposeront sur l'analyse textuelle des différents documents publics à la lumière du cadre théorique précédemment mentionné, sur une revue de articles de presse les concernant, ainsi que sur des entretiens de recherche individuels et de groupe de certains acteurs clés (fonctionnaires, représentants des firmes privées, experts-conseils, groupes d'opposition, etc.). Il existe aussi un avantage certain à utiliser trois cas distincts : d'abord, le projet de l'A25 est généralement vu comme le projet en PPP ayant le mieux réussi. À l'inverse, les projets du CR-CHUM et du CUSM ont subi un certain nombre de controverses qui, d'un point de vue de l'analyse empirique, pourraient éclairer de façon intéressante la discussion théorique sur la gouvernance démocratique en tant que processus dynamique. Finalement, comme le mentionne Yin (2003, p. 43), « the evidence for multiple cases is often considered more compelling and the overall study is therefore regarded as being more robust. » De plus, toujours selon Yin (2003), la logique du choix des études de cas doit être celle de la « réplication » et non celle de « l'échantillonnage » : l'idée étant d'utiliser la multiplication des cas, non pas pour généraliser de façon statistique, mais bien pour comprendre de la façon la plus détaillée possible ce qui a été décrit dans un autre cas. Ainsi, le fait qu'un premier cas dans le domaine hospitalier (le CR-CHUM) suggère des problèmes fondamentaux quant au respect du processus de gouvernance démocratique induit la volonté d'aller contre-vérifier cette observation avec un autre cas du même domaine. C'est ce qui a été fait ici avec le cas du CUSM.

Aussi, d'un point de vue empirique, la proximité avec les expériences australienne et britannique ont deux répercussions importantes. D'une part, puisqu'un nombre important de projets y ont déjà été réalisés, beaucoup de données sont déjà disponibles. Ceci garantit l'accès à des données empiriques suffisamment proches pour être comparables. Il semble en effet que les modalités d'application de la PFI, l'équivalent britannique de la PCPPP, et de l'expérience australienne sont suffisamment similaires à celles imposées par la PCPPP pour pouvoir être comparables. De plus, les caractéristiques environnementales de ces pays (pays développés, cultures occidentales, gouvernements de Westminster, secteurs publics professionnels, secteurs privés disposant de grandes capacités techniques) sont suffisamment proches de ce qui existe au Québec pour ne pas constituer un facteur de distorsion, du moins quant à la performance financière. D'autre part, la littérature scientifique (théorique, empirique et critique) a en quelques sortes « suivi » la réalisation des projets dans ces deux pays, ce qui signifie qu'il existe un corpus littéraire assez fourni d'articles et de livres portant sur leurs expériences respectives. À défaut d'une abondante littérature sur l'expérience québécoise en matière de PPP, la littérature britannique et australienne pourra constituer une base théorique suffisamment proche pour en dériver certains constats pertinents.

## 1.6. L'organisation du document

De façon générale, le document présente une relecture et une redéfinition de la gouvernance démocratique à partir de la théorie critique. L'administration publique québécoise y est examinée à la lumière de cette redéfinition de la gouvernance, et les implications de cette redéfinition sur les réformes administratives sont analysées. Les politiques d'approvisionnement ainsi que les critères d'appréciation qui leur sont propres sont enfin étudiés à la lumière de la critique des réformes administratives.

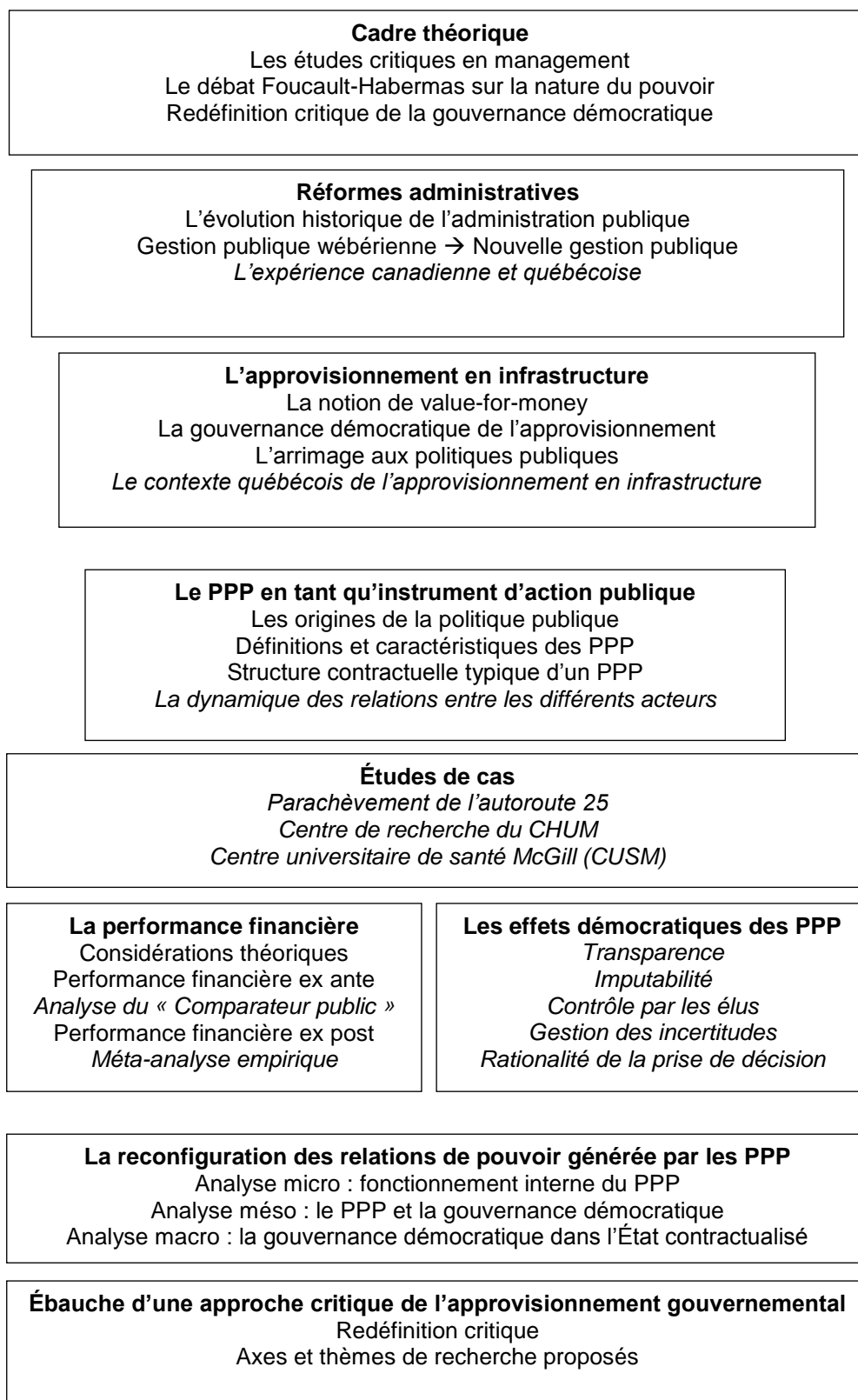
Ensuite, de façon plus précise, le mode PPP est étudié d'un point de vue théorique en partant de ses origines et des raisons qui ont mené à son adoption. Trois cas pratiques sont examinés par la suite afin de produire, d'une part, une évaluation de la performance administrative du mode PPP et, d'autre part, une caractérisation de ses effets démocratiques.

Finalement, une redéfinition critique de la gouvernance de l'approvisionnement gouvernemental est présentée au dernier chapitre. Cette dernière identifie un certain nombre de propositions de recherche pouvant servir de base à une réforme de la politique d'approvisionnement en infrastructure.

La figure 1.1 à la page suivante présente de façon schématique l'organisation du document et distingue les démonstrations théoriques des démonstrations empiriques.

Figure 1.1

Plan schématique du document et de l'argumentation



(Les éléments en italique représentent des démonstrations empiriques.)

Plus spécifiquement, le document sera organisé de la manière suivante :

- Le chapitre 2 vise à inscrire l'étude de l'administration publique dans un cadre théorique inspiré des études critiques en management (ÉCM). Il est divisé en deux sections. Dans un premier temps, les fondements épistémologiques sont analysés en discutant de leur pertinence pour l'administration publique et pour une démarche méthodologique interprétative. Dans un deuxième temps, une définition de la gouvernance démocratique qui s'inspire à la fois de la théorie critique et du poststructuralisme est proposée.
- Le chapitre 3 présente une synthèse critique des réformes administratives de l'administration publique québécoise. Il est divisé en trois sections. Premièrement, un portrait théorique de la bureaucratie wébérienne est brossé. Ce dernier montre comment la bureaucratie s'est incarnée sous diverses formes en Occident, et mettra un accent particulier sur les formes qu'elle prend au Canada et au Québec. Deuxièmement, une synthèse des différentes réformes administratives effectuées sera présentée. Cette synthèse montre comment les réformes s'inscrivent dans un mouvement pan-occidental de transition vers une gouvernance néolibérale, mais qu'elles demeurent néanmoins assujetties à des spécificités québécoises. Finalement, la dernière section montre comment la contractualisation s'impose au détriment du *command and control* comme la caractéristique dominante de la nouvelle gouvernance étatique québécoise. Pour chacune de ces analyses, les implications pour l'étude des PPP sont identifiées.
- Le chapitre 4 décrit les mécanismes d'approvisionnement en infrastructure. Il est divisé en trois sections. Premièrement, les fondements de la théorie de l'approvisionnement gouvernemental en infrastructure sont présentés. Trois aspects fondamentaux sont étudiés : la performance budgétaire, la conformité à la réglementation (*due process*) et la cohérence avec les politiques publiques. Deuxièmement, le lien entre la gouvernance démocratique de l'approvisionnement est analysé à l'aune de la définition présentée au chapitre 2 et de la critique de la NGP présentée au chapitre 3. Troisièmement, le cadre législatif, institutionnel et socio-économique de l'approvisionnement québécois sera décrit.
- Le chapitre 5 présente le PPP en tant qu'IAP inscrit dans la gouvernance québécoise des grands travaux d'infrastructures et est divisé en quatre sections. Premièrement, une narration critique de l'expérience québécoise des PPP est réalisée, en s'attardant particulièrement au contexte qui a donné lieu à sa naissance. Deuxièmement, les caractéristiques des PPP sont présentées, en mettant l'accent sur le partage du risque et sur la méthodologie du Dossier d'affaires. Troisièmement, un schéma d'une entente

contractuelle typique en PPP est présenté. Finalement, la dynamique des relations entre les parties induite par l'utilisation du mode PPP est analysée.

- Le chapitre 6 décrit et analyse de façon empirique l'expérience québécoise en matière de PPP. Trois projets en PPP en cours de réalisation sont étudiés. L'analyse des constats empiriques sur la compréhension théorique des impacts économiques et démocratiques de l'utilisation du mode PPP est ensuite réalisée.
- Le chapitre 7 explore la question de la performance financière des PPP. Il est divisé en trois sections. La première section présente un cadre d'analyse de la VFM créé sur mesure pour les PPP. Le modèle d'analyse de la VFM des PPP australiens proposé par English et al. (2010) y est combiné aux considérations théoriques présentées à la section 4.1. La deuxième section examine de façon critique l'analyse financière *ex ante* réalisée grâce à un outil décisionnel appelé l'analyse de la valeur ajoutée, qui sert à déterminer si le mode PPP doit être choisi au détriment du mode conventionnel. La manière dont l'analyse de la valeur ajoutée a été utilisée (et instrumentalisée) par le gouvernement du Québec afin de justifier la VFM est analysée. La troisième section se concentre sur l'analyse *ex post* de la performance financière. Les projets québécois étant trop peu nombreux et leur avancement insuffisant pour permettre une analyse éclairée de leur performance financière, la méta-analyse de Hodge et Greve (2009) sur divers projets de PPP dans le monde est donc utilisée.
- Le chapitre 8 montre l'influence du mode PPP sur la gouvernance démocratique. Il est divisé en deux sections. Premièrement, l'influence du mode PPP sur les enjeux démocratiques traditionnels, que sont les questions de transparence, d'imputabilité, le contrôle par les élus des décisions publiques, la gestion des incertitudes et la rationalité de la prise de décision est étudiée. Deuxièmement, il est démontré comment le mode PPP fait entrer la gouvernance québécoise dans une gouvernamentalité managériale, nuisible à une gouvernance démocratique reposant sur la rationalité communicationnelle et la réflexivité.
- Le chapitre 9 résume les conclusions de cette recherche quant à l'influence du mode PPP sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure dans le contexte québécois. Ce chapitre sert de bilan afin de répondre à la question de recherche principale, soit l'évaluation de la performance financière et des effets démocratiques du partenariat public-privé comme mode de réalisation des grands projets d'infrastructure dans le contexte québécois. Pour ce faire, une analyse à trois niveaux, micro, méso et macro, est présentée. Elle reprend de façon systématique les constats faits dans les chapitres précédents.

- Le chapitre 10 présente, tel que le prévoit la méthodologie critique d'Alvesson et Deetz (2000), une redéfinition transformative de l'approvisionnement gouvernemental en infrastructure. Il explore les réformes possibles basées sur les constats théoriques et empiriques réalisés. Cette redéfinition se fait, d'une part, par une théorisation critique de la gouvernance de l'approvisionnement gouvernemental se basant sur le principe délibératif et, d'autre part, par l'identification d'une série d'axes et de propositions de recherche qui pourraient, à terme, servir de base à une réforme de la politique d'approvisionnement en infrastructure.

## Chapitre 2. Cadre théorique : la gouvernance démocratique à la lumière des études critiques en management

---

Ce chapitre vise à inscrire l'étude de l'administration publique dans un cadre théorique inspiré des études critiques en management (ÉCM). Il sera divisé en deux sections. Dans un premier temps, les fondements épistémologiques seront analysés en discutant de leur pertinence pour l'administration publique et pour une démarche méthodologique interprétative. Dans un deuxième temps, une définition de la gouvernance démocratique qui s'inspire à la fois de la théorie critique et du poststructuralisme sera proposée.

Ceci permettra donc de constituer une base théorique doublement utile. Cette base théorique présente, d'une part, une démarche méthodologique adaptée aux particularités des ÉCM, soit une soif de réflexivité et le désir de mettre au grand jour les relations de pouvoir explicites et implicites. D'autre part, elle fournit à la gestion publique un cadre « opérationnalisable ».

### 2.1. Les ÉCM et l'administration publique

Les ÉCM constituent une approche relativement récente de l'étude du management public et privé. Leurs origines remontent à un colloque tenu en 1989 qui déboucha sur la publication du recueil de texte dirigé par Alvesson et Willmott (1992). Cet ouvrage avait comme particularité de remettre en question les grands enseignements de la discipline de l'administration à la lumière, entre autres mais pas exclusivement, de la théorie critique.

Pour Fournier et Grey (2000), l'émergence des ÉCM tient surtout à trois facteurs :

1. *La résistance à la montée du managérialisme et de la « Nouvelle droite » durant les années 80.* Les auteurs (britanniques) retiennent surtout la lutte du gouvernement Thatcher contre les syndicats, le mouvement de privatisation tous azimuts et l'imposition du managérialisme<sup>2</sup> à la fonction publique comme symptômes de l'apparition de cette Nouvelle droite. L'émergence des ÉCM devient donc, en quelque sorte, le prolongement managérial de la lutte politique contre les conséquences des réformes thatchériennes.
2. *La crise « existentielle » du management occidental.* Le management occidental (lire : étatsunien), perçu comme moins performant que ses contreparties japonaise et, dans une moindre mesure, allemande, commence à se questionner. Pris entre le rejet des techniques « bureaucratiques » classiques et une certaine mystification du rôle du gestionnaire, le terreau devient fertile pour une remise en question empreinte de réflexivité.

---

<sup>2</sup> Parker (2002, p. 11) définit le managérialisme comme « l'application à tous azimuts d'une conception étroite du management en tant que technique généralisée de contrôle » (traduction libre).

3. *La perte d'influence du positivisme et du fonctionnalisme dans les sciences sociales.*  
L'émergence de perspectives constructivistes, critiques, poststructuralistes, etc. dans les sciences sociales se transmet au management. L'on commence à accepter qu'une épistémologie calquée sur celle des sciences naturelles n'est pas nécessairement adaptée à l'étude des organisations et des systèmes administratifs.

Ainsi, il est possible d'affirmer que les ÉCM constituent essentiellement le prolongement d'une perspective critique à la discipline du management. Or, s'il est impossible de parler d'une seule perspective critique dans les sciences sociales, il en va de même pour les ÉCM, où deux courants dominent.

### *Les ÉCM : les courants modernes et postmodernes*

Les ÉCM intègrent deux perspectives très différentes : la théorie critique « classique », inspirée en grande partie des travaux de l'École de Francfort (et en particulier des écrits d'Horkheimer, Adorno, Fromm et Habermas), et le courant postmoderne, plus proche des travaux poststructuralistes de Foucault, Deleuze, Derrida, etc. S'ils sont bien différents à de nombreux égards, ils ont toutefois en commun une certaine volonté émancipatoire visant à dévoiler les relations de domination (Casey, 2002). En ce sens, vu l'incommensurabilité d'un grand nombre de leurs postulats de base, notamment en ce qui concerne leurs fondements épistémologiques et ontologiques, il semble pertinent de les traiter séparément.

#### *Le courant moderne*

Le premier courant présent dans les ÉCM en est un que l'on pourrait qualifier de « moderne ». En effet, il s'inscrit dans une tradition intellectuelle propre à l'héritage des Lumières : accent sur la raison et le libre arbitre, présence d'un métarécit explicatif et volonté d'universalité. Le courant moderne des ÉCM s'inspire grandement des travaux de l'École de Francfort, dont les principaux auteurs s'élevaient (et s'élèvent toujours) contre les conséquences de l'industrialisation massive, des totalitarismes nazi, fasciste et soviétique, des excès du capitalisme et de la dominance de la rationalité instrumentale, tout en proposant des alternatives et en remettant en questions les dogmes (Alvesson & Willmott, 1996).

*The Enlightenment promised an autonomous subject progressively emancipated by knowledge acquired through scientific method. It noted the rise of reason over authority and traditional values. Its science, as developed over time, proclaimed a transparent language (freed from baggage of traditional ideology) and representational truth. [...] The Enlightenment's enemies were darkness, tradition, ideology, irrationality, ignorance, and positional authority. Each of these themes of the Enlightenment are deeply embedded in modernist management theory and research. (Alvesson & Deetz, 2000, p. 13)*

L'analyse de Scherer (2009) présente une synthèse de l'influence qu'a eue la théorie critique sur l'évolution des ÉCM. Pour ce dernier, la théorie critique va plus loin que les approches traditionnelles et propose une vision active, voire activiste, de la recherche scientifique. La prise de position politique fait donc partie intégrante de la recherche critique, elle-même appuyée sur une recherche normative d'émancipation du sujet :

*CT's basic concern is to analyze social conditions, to criticize the unjustified use of power, and to change established social traditions and institutions so that human beings are freed from dependency, subordination, and suppression. Unlike traditional approaches to social theory, which merely aim to explain and understand the societal status quo, CT is oriented toward the development of a more humane, rational, and just society. (Scherer, 2009, p. 30)*

Appliquée aux principes du management, la théorie critique constitue la base du premier courant des ÉCM, appelé « moderne ». Il se concentre sur des objets de recherche comme la rationalisation à outrance des processus bureaucratiques et son influence sur les conditions de travail, les conséquences socioéconomiques du consumérisme, la recherche de l'efficacité à tout prix dans les administrations publiques au détriment d'autres considérations, etc.

L'analyse d'Alvesson et Willmott (1996) identifie quatre grands thèmes de la théorie critique qui ont une influence directe sur les recherches critiques en management : la dialectique de la raison, le consumérisme, la critique de la technocratie, l'action communicative. Le tableau ci-dessous synthétise les contributions de chacun de ces thèmes aux ÉCM :

**Tableau 2.1 Fondements du courant critique moderne et contribution aux études critiques en management**

Thème	Description	Contribution aux études critiques en management
La dialectique de la raison	Le livre d'Adorno et Horkheimer (1974), publié en version originale allemande à la fin des années 40, explore le paradoxe inhérent à la modernité : alors que la modernité cherchait à combattre les mythes et les superstitions, elle généra des savoirs dont les conséquences furent tout aussi néfastes pour l'émancipation humaine.	Constitue le fondement d'une critique d'un certain type de management, vu comme « scientifique » et détaché du contexte – et donc des gens – qui le produit.
Le consumérisme	Dans <i>L'homme unidimensionnel</i> , Marcuse (1968) montre que, contrairement au discours dominant, la consommation de masse n'est plus une manière de combler les besoins, mais devient plutôt une fin en soi.	Permet de constituer la base d'une analyse critique du marketing.
La critique de la technocratie	La critique de la technocratie intervient en quelque sorte comme la suite logique de l'analyse de la dialectique de la raison entamée par Adorno et Horkheimer (1974). Il s'agit d'une critique de la rationalité instrumentale (dont la technocratie constitue la forme administrative), qui relève les limites d'une recherche d'efficacité à tout prix dans les processus administratifs.	Constitue les bases d'une critique des méthodes d'analyse faussement neutres et détachées des cadres normatifs dans lesquelles elles évoluent.
L'agir communicationnel	<i>La théorie de l'agir communicationnel</i> (Habermas, 1984, 1985) est l'œuvre phare d'Habermas dans laquelle il expose les tenants et aboutissants de sa théorie critique. Pour Habermas, cette théorie vise à exposer les conditions de production de la rationalité communicative.	Permet d'identifier clairement les conditions fondamentales d'un véritable processus démocratique (Flyvbjerg, 1998a).

Source : Adapté d'Alvesson et Willmott (1996)

Aux fins de l'étude de l'administration publique à la lumière de la gouvernance démocratique, trois éléments sont importants à retenir.

Premièrement, la promesse des Lumières de combattre le mythe, la superstition et la tradition élevés en systèmes de connaissance, a permis une certaine émancipation et a été favorable à la condition humaine ; toutefois, ce diktat de la raison a aussi créé une nouvelle forme de domination puisqu'il « naturalisa » la science sociale, en cessant de la considérer dans son contexte. L'identification des failles d'une modernité réductrice, cantonnée dans un phantasme universalisant, constitue donc une des premières attaques contre la rationalité instrumentale et la technocratie, qui deviendra beaucoup plus présente un peu plus tard dans les travaux de l'École de Francfort. Dans la recherche d'une définition plus claire de la gouvernance démocratique, le danger (démocratique ou autre) d'appliquer une rationalisation à outrance dans les processus

décisionnels, notamment en tentant de « naturaliser » des décisions qui relèvent surtout du politique, se doit d'être souligné.

Deuxièmement, la critique de la technocratie repose en grande partie sur le rejet de la rationalité instrumentale, soit « *the calculation of the most efficient means for achieving a given calculation or desire* » (Finlayson, 2005, p. 6), comme système de connaissance dominant. L'omniprésence de la technocratie, soit le fait d'accorder la légitimité décisionnelle à des « experts » prenant des décisions rationnelles et neutre en termes de valeurs, peut être vue comme un envahissement de la rationalité instrumentale dans le domaine du politique, qu'est censé servir l'administration publique. Cette rationalité instrumentale, dont les fondements reposent sur la recherche d'efficacité, peut devenir particulièrement problématiques si cette efficacité devient une fin en soi. Ceci occulterait d'autres préoccupations d'ordre démocratique (et relativement incompatibles avec la notion d'efficacité) telles que la pluralité des voix, l'inclusion, l'imputabilité ou la transparence. Pour demeurer acceptable, la rationalité instrumentale doit être subordonnée à une rationalité plus complexe et normative, qu'Habermas nomme « rationalité communicationnelle ».

Troisièmement, la théorie de l'action communicative d'Habermas permet d'établir les bases normatives d'un processus démocratique. La logique de l'action communicative, qui cherche à exposer les conditions de production de la rationalité communicative, permet la production d'un discours normatif – et donc la production de valeurs communes – ancré dans un processus communicationnel ouvert, non-contraint, favorable à l'échange honnête et dénué de considérations stratégiques. Si cette définition peut sembler, d'un point de vue pratique, bien incompatible avec la partisanerie et les considérations stratégiques propres au jeu politique, il n'en demeure pas moins qu'elle permet d'opérationnaliser les conditions nécessaires à la prise de décision. L'œuvre d'Habermas devient donc un guide particulièrement pertinent pour l'établissement des procédures de la gouvernance démocratique.

Ainsi, le courant moderne, bien que critique des conséquences de la raison, n'arrive jamais à s'arracher à cette dernière. Les critiques évoquent systématiquement la nécessité de réajuster ou de reconfigurer le projet moderne, sans toutefois en remettre en question les fondements ontologiques. Habermas, par exemple, croit profondément au projet de la modernité et tente, par sa théorie de l'action communicative, de le réformer. Pour les ECM, et plus précisément pour l'administration publique, les travaux de l'École de Francfort constituent donc une base pertinente, mais incomplète, de la recherche d'une société plus démocratique.

### *Le courant postmoderne*

Le deuxième courant des ECM est celui nommé, peut-être de façon un peu abusive, postmoderne. Grandement inspiré des poststructuralistes tels que Foucault et Derrida, il faut néanmoins remonter aux origines du postmodernisme (Lyotard, 1979) pour en comprendre les

positions épistémologiques et ontologiques qui le sous-tendent. Pour Lyotard (1979), le postmodernisme se résume ainsi :

*En simplifiant à l'extrême, on tient pour « postmoderne » l'incrédulité à l'égard des métarécits. [...] La fonction narrative perd ses foncteurs, le grand héros, les grands périls, les grands périple et le grand but. Elle se disperse en nuages d'éléments langagiers narratifs, mais aussi dénotatifs, prescriptifs, descriptifs, etc. (Lyotard, 1979, p. 7-8)*

Cette incrédulité face aux métarécits, soit des explications au caractère universalisant, appuyées sur une logique systémique et structurelle, provient d'abord et avant tout d'une remise en question du savoir scientifique (obtenu par la démarche scientifique) et du discours qui le légitime. Selon la perspective postmoderne, le discours lui-même est une incarnation du pouvoir, puisque qu'il sert à légitimer la connaissance.

La faillite relative du modernisme (du moins aux yeux des postmodernes), incarnée par les excès du « scientisme » ou d'un humanisme réducteur, nécessite une réponse autre que celle apportée, par exemple, par Habermas. En se méfiant de la séparation entre savoir (scientifique) et discours proposée par les modernes, les poststructuralistes deviennent donc les plus féroces critiques de l'École de Francfort (Alvesson & Willmott, 1996). D'une part, ils leurs reprochent une certaine incohérence provenant de la recherche d'une base rationnelle universelle, alors qu'il s'agit là, en soi, d'une forme de discours – donc de pouvoir – incompatible avec la recherche d'une rationalité basée sur l'émancipation. D'autre part, ils les accusent de se livrer eux-mêmes à l'oppression, puisque le discours de la rationalité et de la normativité, fût-il relativement réflexif comme celui d'Habermas, suppose nécessairement une certaine dose de subjection et, éventuellement, de domination.

En s'appuyant ainsi sur la force du discours et du langage comme instrument de pouvoir, le poststructuralisme devient donc une source importante, quoique controversée, de débat dans le domaine des ÉCM (Jones, 2009). Pour Alvesson et Deetz (2005), cela se traduit en l'apparition de quatre grands thèmes critiques : la centralité du discours, la fragmentation de l'identité du sujet, la critique de la philosophie de la présence et la perte des fondements et des métarécits. Le tableau ci-dessous synthétise les contributions de chacun de ces thèmes aux ÉCM.

**Tableau 2.2 Fondements du courant critique postmoderne et contribution aux études critiques en management**

Thème critique	Description	Contribution aux études critiques en management
Centralité du discours	Le discours est, d'une part, lié au pouvoir –en ce sens qu'il constitue un système de pensée alimentant les pratiques, comme le pense Foucault– et, d'autre part, qu'il est (re)producteur d'une certaine interprétation d'un phénomène.	Constitue la base d'une analyse d'un discours corporatif (aux relents souvent néolibéraux).
Fragmentation de l'identité	Les postmodernes rejettent l'idée d'une conception de l'Homme telle que véhiculée depuis les Lumières : rationnel, doté du libre-arbitre et de préférences bien définies. Plutôt, ils proposent que l'idée d'un soi cohérent a été construite afin de favoriser une représentation normative de l'identité, ou bien qu'elle constitue une interprétation erronée de l'identité dans le contexte contemporain.	Particulièrement adapté à l'étude des critiques de la « normalisation » des comportements dans le contexte organisationnel.
Critique de la philosophie de la présence	Le postmodernes s'inscrivent en faux contre l'acceptation « naturelle » de la présence d'objets bien définis. En effet, ils considèrent que les objets sont généralement construits, et que leur existence relève plutôt d'une invention langagière, combinée à des sous-entendus propres à un langage donné. Ces constructions de sens sont donc souvent temporaires, contradictoires ou mal définies.	Constitue une force réflexive particulièrement puissante, permettant de remettre en question des notions généralement admises, telles que le concept de profit, d'efficacité ou d'économie.
Perte des fondements et des métarécits.	La démarche scientifique moderne a toujours renvoyé à des théories au caractère universaliste ou, plus précisément, à des métarécits expliquant l'ensemble de l'ordre social : la main invisible, les luttes des classes, la recherche de pouvoir, etc. Pour les postmodernes, ces repères sont, au pire, inexacts, ou au mieux, dépassés.	Provient du scepticisme envers les théories « globalisantes », qui peut devenir la base d'une critique de la représentation du rôle social des entreprises, des valeurs du secteur privé, ou même du modèle contemporain de gouvernance.

Source : Adapté d'Alvesson et Deetz (2005)

Aux fins de l'étude de l'administration publique à la lumière de la gouvernance démocratique, deux éléments sont importants à retenir.

Premièrement, la centralité du discours s'inscrit dans une redéfinition de la compréhension du pouvoir. En effet, pour les poststructuralistes (et en particulier pour Foucault), discours, connaissance et pouvoir se rejoignent. C'est par la pratique du discours que s'établissent les savoirs dominants qui génèrent à leur tour des relations de pouvoir. Il devient ainsi intéressant de voir comment les discours dominants de l'administration publique peuvent, jusqu'à un certain point, s'imposer de façon quasi-politique (donc liée au pouvoir) comme réalité de l'organisation administrative.

Deuxièmement, la fragmentation des identités, qui va de pair avec la perte de pertinence des métarécits, met la lumière sur une pratique du pouvoir de plus en plus morcelée. En effet, l'analyse dans le cadre d'un métarécit universel menait invariablement à des solutions relativement claires quant au meilleur moyen de mener les affaires d'État. Or, l'acceptation d'une certaine fragmentation (ou d'une certaine ambiguïté, voire même d'une incohérence) dans les pratiques supposément rationnelles renvoie à la nécessité de comprendre les relations entre les diverses parties prenantes comme une collaboration momentanée et fragile dans le but d'atteindre certains objectifs. La capacité de mener à bien ces objectifs, en ligne ou non avec le bien commun, peut être modulée par des capacités (ressources) ou des contraintes qui varient selon les acteurs et les contextes.

Ainsi, d'un point de vue épistémologique et ontologique, les perspectives modernes et postmodernes des ÉCM semblent difficilement réconciliables. Il semble néanmoins qu'elles puissent suffisamment s'éclairer et se nourrir l'une l'autre pour faire avancer la discipline (Alvesson & Willmott, 2003).

### *Le débat Habermas-Foucault comme emblème de la tension entre modernisme et poststructuralisme*

Les travaux de Michel Foucault et de Jürgen Habermas portant sur l'administration publique sont souvent présentés comme antinomiques. Alors qu'Habermas décrit les conditions normatives qui permettraient un débat productif et conduisant à des délibérations rationnelles, Foucault choisit plutôt d'analyser les conséquences « pratiques » de l'action gouvernementale, fussent-elles bénéfiques ou néfastes à la gouvernance démocratique. C'est cette tension entre recherche d'une certaine normativité et perte de la foi dans les explications universalistes qui constitue ce que Flyvbjerg (1998a) identifie comme « la tension essentielle de la modernité » :

*Foucault and Habermas agree that rationalization and the misuse of power are among the most important problems of our time. They disagree as to how one can best understand and act in relation to these problems. Habermas's approach is oriented toward universals, context-independence and control via constitution-writing and institutional development. Foucault focuses his efforts on the local and context-dependent and toward analysis of strategies and tactics as basis for power struggle. (Flyvbjerg, 1998a, p. 227)*

Or, malgré des objets d'études assez différents, les théories de deux auteurs se rejoignent suffisamment (notamment quant à leur traitement du pouvoir) pour pouvoir les étudier en parallèle.

### *La gouvernamentalité selon Foucault*

L'œuvre de Foucault est vaste et multidisciplinaire, mais possède néanmoins comme fil conducteur l'étude des micro-pratiques du pouvoir. Alors que ses premiers écrits se

concentraient sur les mœurs sexuelles, la pratique psychiatrique ou carcérale, Foucault s'intéressa rapidement à l'administration publique en tant que lieu de pouvoir. Le concept de la « gouvernementalité », qu'il exposa pour la première fois en 1978, est sans doute l'élément le plus important de ses écrits sur l'administration publique. Selon Foucault, le pouvoir ne s'exerce plus de manière *top-down*, mais se trouve plutôt de façon capillaire dans les micro-pratiques gouvernementales, tout particulièrement au niveau des instruments d'action publique. Qui plus est, ces pratiques ne sont plus motivées par le désir d'un monarque tout-puissant de se maintenir au pouvoir, mais plutôt par une rationalité gouvernementale –une « gouvernementalité»– plus subtile et moins bien définie :

*Il ne s'agit plus de conquérir et de posséder, mais de produire, de susciter, d'organiser la population afin de permettre de développer toutes ses propriétés. Ainsi, la référence à l'économie politique suscite un changement majeur de la conception de la puissance. [...] Elle va désormais reposer sur la mise en valeur des richesses par des activités structurées par l'autorité politique. (Lascoumes, 2005, p. 346)*

Foucault (1991) définit la gouvernementalité comme l'ensemble des institutions, des procédés, des analyses, ayant comme savoir principal l'économie politique et comme appareillage technique les dispositifs de sécurité, appliqués à une population. Ce constat de l'envahissement de l'économie politique et de la sécurité inscrit clairement la théorie foucauldienne dans la lignée de ce que cherchait à accomplir les travaux de l'École de Francfort, soit une critique néo-marxiste de la montée de la raison et de ses conséquences industrielles. Pour l'administration publique, la plus grande contribution de Foucault a sans doute été l'idée selon laquelle l'action gouvernementale devait être saisie par ses pratiques, plutôt que par ses institutions (Lascoumes, 2005), comme le suggère le concept de gouvernementalité.

Le thème central de l'analyse de Foucault est donc le pouvoir, qu'il provienne des micro-pratiques gouvernementales, ou des savoirs qui leurs sont associés. En ce sens, la notion de gouvernementalité souligne l'importance de comprendre l'action gouvernementale comme décentralisée et fragmentée, mais néanmoins comme un lieu de pouvoir. C'est, paradoxalement, cet accent sur la mécanique du pouvoir qui constitue la plus grande faiblesse de Foucault. En effet, sans « principe directeur » sauf celui de la sécurité et de l'économie politique, l'action politique –et donc la gouvernance démocratique– est réduite à un monstre sans tête, difficilement contrôlable. En ce sens, Foucault pêche par excès de fatalisme et s'éloigne du volontarisme caractéristique des démocraties libérales.

#### *La théorie politique d'Habermas*

Alors que Foucault se concentre surtout sur les mécanismes du pouvoir, Habermas adopte une perspective plus classique. Social-démocrate convaincu, ce dernier croit que l'action politique passe nécessairement par l'acceptation consensuelle de règles et de normes communes par la

délibération (Habermas, 1998). Deux thèmes, parmi la quantité considérable d'écrits d'Habermas, semblent être d'une importance particulière.

D'une part, la théorie de l'agir communicationnel constitue une recherche des conditions de base du consensus et de la prise de décision. Habermas utilise la métaphore de la « conversation parfaite » (empruntée à Gadamer), selon laquelle les communications sont considérées comme sincères, cohérentes avec le contexte sociétal et les normes en vigueur, et recherchant effectivement l'exactitude et la précision :

*Habermas (1984) argues that, notwithstanding the hegemony of instrumental rationality in contemporary capitalist society, there exists potential for communicative rationality, characterised by social interaction which is free from domination (the coercive exercise of power), strategic behaviour by actors, deception and self-deception (the influence of ideology). It requires all actors to be equally and fully capable of making questioning arguments ('communicative competence') and capable of participating fully in discourse. » (Sanderson, 1999, p. 330)*

De façon très libérale, Habermas croit que la participation à la prise de décision devrait être ouverte à toutes les « parties prenantes » interagissant dans l'espace public par des procédés et des forums de délibération. Il propose d'ailleurs l'idée d'un dialogue sociétal auquel toutes les parties sont conviées, peu importe les ressources dont elles disposent ou leurs intérêts. Ceci soulève évidemment certains questionnements quant au traitement du pouvoir chez Habermas, qui lui a d'ailleurs valu des accusations de naïveté et d'idéalisme (Flyvbjerg, 1998a).

D'autre part, la démocratie procédurale est le deuxième grand thème de l'analyse d'Habermas. Introduite en tant que concept dans *Droit et démocratie : entre faits et normes* (Habermas, 1998), la démocratie procédurale reprend l'idée de la rationalité communicationnelle et l'applique au politique. S'inspirant à la fois du républicanisme et du libéralisme, ce modèle tente de rapprocher les deux perspectives en utilisant les procédés communicationnels et les processus institutionnalisés de délibération comme dénominateur commun :

*With the republican model, [procedural democracy] rejects the vision of the political process as primarily a process of competition and aggregation of private preferences. However, more in keeping with the liberal model, it regards the republican vision of a citizenry united and actively motivated by a shared conception of the good life as inappropriate in modern, pluralist societies. Since political discourses involve bargaining and negotiation as well as moral argumentation, the republican or communitarian notion of a shared ethical-political dialogue also seems too limited. (Baynes, 2002, p. 17)*

Bien qu'il s'inspire à la fois des modèles libéral et républicain, Habermas n'en rejette pas moins certains de leurs postulats les plus importants : la réticence inhérente au libéralisme de traiter des questions d'éthique et de valeurs, de même que la nécessité toute républicaine d'un État représentant les valeurs de la communauté politique (Finlayson, 2005). Ainsi, dans un État dénué

de valeurs communes, propres aux démocraties libérales qui intéressent Habermas, procédés communicationnels (basés sur la rationalité communicationnelle) deviennent donc ainsi la seule manière d'en arriver à un consensus.

La communication délibérative a lieu dans deux sphères distinctes : la sphère formelle, qui inclut les parlements et les institutions politiques formelles, et la sphère informelle, où les acteurs de la société civile et du secteur privé interagissent grâce aux médias et aux forums informels. Dans ce modèle, Habermas entrevoit une sphère informelle où se pratique une forme de « démocratie radicale » légitimée et une sphère formelle, dont les institutions sont légitimées par un processus de rationalité communicationnelle délibérative (Munnichs, 2002).

Les travaux d'Habermas témoignent d'une volonté de tous les instants d'identifier les conditions selon lesquelles les institutions politiques, les normes, les lois et les règlements demeurent légitimes. Le système des deux sphères, où la voix de la société civile demeure « radicalement » libre de se faire entendre, et où les institutions formelles existent de façon cohérente au consensus lentement construit par le processus délibératif, met en lumière l'idée d'une forme de gouvernance démocratique hautement procédurale, rejetant ainsi la rationalité instrumentale. De plus, le rejet de la tendance libérale à prendre en compte les questions de valeurs et d'éthique de même que de la tendance républicaine à imposer les valeurs du groupe dominant soulignent avec grande justesse la nécessité d'une forme de gouvernance hautement contextualisée, mais tout de même respectueuse du pluralisme de valeurs, d'intérêts et de préoccupations. Néanmoins, il demeure impossible de ne pas remarquer une certaine naïveté de la part d'Habermas en ce qui concerne l'éventualité d'un usage inapproprié du pouvoir et d'agissements « stratégique » de la part des acteurs politiques.

### *Un rapprochement est-il possible?*

L'ouvrage de Kelly (1995) peut servir de point de départ à un rapprochement des positions respectives d'Habermas et de Foucault quant à la notion de pouvoir. Si Foucault voit du pouvoir partout – et particulièrement dans les micro-pratiques des institutions sociétales – Habermas, lui, le conçoit plutôt comme la conséquence malheureuse d'un problème de communication. L'ouvrage de Kelly identifie aussi la recherche de normativité comme un des thèmes importants séparant les deux philosophes. Foucault se concentre presque exclusivement sur la reconnaissance des effets réels de la politique et des instruments des gouvernements sur les relations de pouvoir entre les acteurs, tandis que Habermas s'efforce de rendre la gouvernance plus démocratique en encourageant la définition et la mise en œuvre des processus normatifs.

L'analyse de Flyvbjerg (1998a) peut également éclairer l'analyse quant aux forces et aux faiblesses respectives des travaux de Foucault et Habermas, ainsi qu'à propos de leurs similitudes et leurs différences. Flyvbjerg fait en effet valoir que, bien qu'Habermas ait une idée

claire de ce que constitue un réel processus démocratique, il ne comprend pas (ou ne prend pas en compte) la mécanique du pouvoir et son influence sur la formulation des politiques publiques. Il montre aussi que l'analyse de Foucault, bien qu'hautelement contextualisée et solidement ancrée dans des exemples théoriques, se concentre trop sur les microphénomènes du pouvoir, au point où il pourrait être aveugle aux causes institutionnelles et structurelles des problèmes.

Bierbricher (2007) propose donc un rapprochement de ces deux positions, en intégrant l'analyse stratégique de Foucault dans le cadre habermasien de la démocratie délibérative. Il imagine ainsi un modèle qui pourrait tirer avantage de l'intérêt foucauldien envers l'action stratégique, tout en la situant dans un cadre délibératif habermasien :

*It would be an approach that would yield critical knowledge that is normative as well as strategic, thus, exceeding the limits of both the original frameworks. After all, the governmentality approach by itself might be able to help us choose our strategies in a more expedient way but does not tell us much about the legitimacy of a given political system. (Bierbricher, 2007, p. 231)*

Bierbricher propose, à cet égard, l'exemple suivant :

*Deliberative democrats have to decide whether their focus should be to further deliberations in the classic democratic institutions at the core of the political system, [...] or whether they should be more concerned about strengthening the institutional power of these at least rudimentarily deliberative settings vis-à-vis the executive branch, etc. This strategic decision, which has implications for the allocation and use of organizational and financial resources of deliberative democrats, is one that could and should receive instructive insights from a Foucaultian perspective. (Bierbricher, 2007, p. 232)*

Cette analyse a trois implications pratiques :

Premièrement, elle permet d'attirer l'attention sur le fait que les micro-pratiques des gouvernements et de leurs institutions formelles (la sphère formelle d'Habermas) sont extrêmement sensibles au pouvoir. Cela a été noté par Foucault (1998a) et par beaucoup de ses interprètes dans le domaine de l'administration publique (Lascoumes, 2005; Lascoumes & Le Galès, 2004; McKinlay & Starkey, 1998; etc.). Néanmoins, comme le rappelle Habermas, le problème ne provient pas tellement du pouvoir encastré (« *embedded* ») dans ces instruments (puisque n'importe quel instrument induit une relation de pouvoir), mais plutôt l'abus de pouvoir qui proviendrait de l'utilisation d'instruments mal conçus et mal légitimés. Dans une perspective de gouvernance démocratique, ceci met en évidence la nécessité de reconnaître que l'utilisation de tel ou tel IAP dans la mise en œuvre des politiques publiques ne représente pas uniquement un choix technique (qui proviendrait d'une application de la raison instrumentale), mais plutôt un processus politique qui devrait subir le même genre de contrôle que la politique qu'il cherche à mettre en œuvre.

Deuxièmement, elle met en lumière le fait que l'étude des relations entre les différents acteurs de la gouvernance (gouvernements, secteur privé, société civile, etc.) pourrait bénéficier d'une double-analyse foucauldienne et habermasienne. Comme le souligne Bierbricher (2007), l'étude de Foucault sur la gouvernementalité renvoie à un mouvement de retrait de l'État étroitement lié au néolibéralisme, et qui appelle à une réflexion en profondeur sur le renouvellement des institutions démocratiques. Habermas, quant à lui, propose plutôt un portrait-robot de ce que devraient être ces institutions, ainsi que la manière dont elles pourraient devenir légitimes. Cette dualité oblige à reconnaître deux phénomènes existant en parallèle. Le premier : que, de manière très foucauldienne, la gouvernance (et, plus précisément, le rôle du gouvernement) n'obéit pas à une logique hiérarchique *top down*, mais est plutôt influencée d'une manière plus subtile par le besoin de sécurité et de performance économique. Le deuxième : que, de la manière optimiste caractéristique de la pensée d'Habermas, les institutions démocratiques peuvent être réformées et que, dans une social-démocratie, celles-ci peuvent s'appuyer sur les hypothèses libérale ou républicaine classiques.

Troisièmement, elle permet de réaliser que le « standard normatif » qui sert à juger de la qualité de la gouvernance démocratique doit être mieux défini. Si Foucault identifie les conséquences négatives de la rationalité gouvernementale (la gouvernementalité, fondée sur les mécanismes de l'économie politique et de sécurité) sur l'émancipation des acteurs, il ne fournit jamais une alternative claire. Habermas, pour sa part, propose un portrait très clair des valeurs (social-démocrates) sur lesquelles les institutions démocratiques devraient reposer, mais ne les remet jamais en question. Pour notre analyse de la gouvernance démocratique, cela implique que l'on doive établir une définition claire de ce que nous entendons par « démocratique », étant donné les contraintes particulières du contexte de la gouvernance dans une juridiction donnée.

Avec ces questions à l'esprit, il est possible de redéfinir la gouvernance démocratique.

## 2.2. Qu'est-ce que la gouvernance? Et comment devient-elle démocratique?

Cette section propose une redéfinition de la « gouvernance démocratique » basée sur les enseignements des ECM et sur le débat entre Foucault et Habermas. Une analyse critique des définitions les plus usitées de la gouvernance est présentée, et une nouvelle définition faisant écho aux problèmes soulevés dans la section précédente est proposée.

### *Les multiples définitions du concept de gouvernance*

Le concept de « gouvernance » a été sujet à de multiples interprétations, souvent contradictoires; un rapide coup d'œil à ces définitions montre qu'il s'agit en effet d'un concept très difficile à définir. Cette section pose donc un regard critique sur les diverses interprétations de la notion de gouvernance.

De nombreux chercheurs (Baron, 2003; Hirst, 2000; Paye, 2005; etc.) ont mis en évidence la polysémie du terme «gouvernance», qui peut se référer tantôt à une plus grande inclusion des acteurs non-traditionnels (société civile, secteur privé) dans l'élaboration des politiques, tantôt à un synonyme de «gouvernement», tantôt à réseau permettant l'élaboration des politiques.

L'exercice typologique très complet effectué par Hirst (2000) identifie cinq manières dont le terme « gouvernance » est utilisé: 1) la « bonne gouvernance » comme un ensemble de critères normatifs (comme la responsabilisation, l'efficacité, la transparence, etc.), 2) la gouvernance supranationale comme une tentative de structurer les relations internationales; 3) la gouvernance d'entreprise comme un problème principal-agent entre un actionnariat fragmenté et des administrateurs professionnels; 4) la gouvernance comme un nouveau modèle d'administration publique proche des concepts de managérialisme et de Nouvelle gestion publique (NGP) et 5) la gouvernance en tant que nouveau mode d'interaction entre les secteurs public et privés, basé sur la notion de réseau. Pour des raisons évidentes, ces deux dernières conceptions sont les plus intéressantes, puisqu'elles touchent le cœur du problème : la légitimité et la capacité des acteurs de l'État à prendre des décisions concernant le bien commun.

Il existe toutefois plusieurs problèmes avec les définitions existantes de la gouvernance.

D'abord, il semble que le terme « gouvernance » est souvent assimilé à la « bonne gouvernance », sans mentionner les raccourcis normatifs que cela comporte. En effet, il devient pertinent de se demander selon quels critères l'on peut juger de ce qui est bon et de ce qui est mauvais, ou encore de ce qui est nécessaire pour rendre la gouvernance « bonne ». Ainsi, plusieurs des définitions de la gouvernance s'appuient sur des principes et des valeurs de « bonne gouvernance » comme si cela allait de soi. Les définitions proposées par les institutions gouvernementales ou supranationales (Argyriades, 2006; OCDE, s. d.; etc.), par exemple, renvoient souvent à une série de valeurs similaires telles que la prévisibilité, la performance (efficacité), la responsabilité, la primauté du droit, etc. Il semble donc nécessaire de distinguer clairement le processus de la gouvernance des conditions qui la rendent « bonne ».

Deuxièmement, cette confusion entre le processus de la gouvernance et les valeurs normatives qui la guident induit une vision très spécifique, généralement néolibérale, de ce qu'est la bonne gouvernance, en particulier à cause de l'accent mis sur la performance budgétaire et l'imputabilité managériale. En effet, cette position normative – presque idéologique – est tenue pour acquise dans la plupart des définitions. Ainsi, une définition moins biaisée et plus réflexive (donc moins normative) de la gouvernance est possible et nécessaire. Cette redéfinition serait par ailleurs tout à fait cohérente avec le courant postmoderne des ECM.

Troisièmement, de façon très habermasienne, la plupart des définitions ne prennent pas en compte les disparités de pouvoir entre les différents acteurs impliqués. Il apparaît néanmoins

évident que toute définition inspirée des ECM, que ce soit dans leur variante de l'École de Francfort ou poststructuraliste, devrait prendre en compte les questions portant sur l'émancipation des acteurs et sur les disparités de pouvoir entre ces derniers.

Quatrièmement, la question des instruments du pouvoir n'est rarement, sinon jamais, mentionnée dans les définitions les plus communes de la gouvernance. Toutefois, par souci de cohérence avec l'interprétation foucauldienne de la rationalité de l'État, il semble important de noter que c'est justement par les instruments de l'État (la statistique, l'appareil judiciaire, le biopouvoir, etc.) que le pouvoir est exercé: n'importe quelle définition inspirée des ECM devrait donc reconnaître et prendre en compte le rôle des instruments de politiques publiques dans le processus démocratique.

Cette définition de la gouvernance prend en compte les quatre critiques formulées:

*La gouvernance est [...] un processus multidimensionnel et dynamique à travers lequel des acteurs des secteurs public, privé et communautaire (associatif) construisent, déconstruisent et reconstruisent la configuration de leurs interactions, incluant le partage, toujours fragile et momentané, de certains objectifs communs, par le biais du choix et de la mise en œuvre d'instruments d'action publique. La capacité (contraintes et ressources) est fragmentée de manière asymétrique entre ces acteurs collectifs, dont l'autonomie relative varie en fonction des enjeux, des défis, des dispositifs techniques et des secteurs d'activités. (Rouillard & Hudon, 2009, p. 1)*

Il subsiste néanmoins toujours une question : dans quelles conditions la gouvernance devient-elle démocratique?

### *Rendre la gouvernance démocratique*

La gouvernance démocratique peut être définie comme le contrôle, par les élus et les citoyens, des décisions de politique publique et de leur mise en œuvre. Dans cette optique, elle doit donc refléter cette volonté de s'éloigner de la « technique » de prise de décision, faites par des experts dans une organisation bureaucratique ou par les forces du marché, et se rapprocher d'un modèle où les décisions sont prises par des acteurs démocratiquement responsables, appuyés par des moyens techniques.

Pour reprendre les termes d'Habermas, cette situation pourrait être décrite comme le rejet de la domination de la raison instrumentale (et la forme organisationnelle lui correspondant : la bureaucratie) comme base légitime pour la prise de décision, et l'acceptation d'une rationalité communicationnelle plus complexe. Elle suppose aussi que l'exercice de gouvernance aura lieu au sein d'institutions qui reconnaissent la nécessité de la rationalité communicationnelle. Pour la sphère informelle, ceci pourrait prendre la forme d'un forum public de délibération où toutes les parties prenantes puissent participer dans un débat sociétal efficace; pour la sphère formelle ceci

pourrait signifier des institutions officielles dont les mandats législatif et exécutif sont légitimés par un débat délibératif, se déroulant dans des conditions d'ouverture, d'honnêteté et de rationalité.

La participation publique devient, dans ces conditions, un élément important de la gouvernance démocratique, en ce qu'elle constitue la facette pratique de l'ouverture de la prise de décision à une multiplicité d'acteurs non traditionnels (Arnstein, 1969) et qu'elle permet une meilleure représentativité (Vigoda, 2002). Cette nécessaire ouverture du débat public doit donc être accompagnée des outils adéquats pour rendre cette participation publique efficace. En effet, les écueils (capacité de mobilisation, exclusion, manque d'information) sont nombreux et les risques d'instrumentalisation sont grands (Lowndes, Pratchett, & Stoker, 2001a, 2001b).

Aussi, la description que fait Biebricher (2007) du mouvement de désétatisation lié à la montée d'une gouvernamentalité néolibérale a également de nombreuses implications normatives. Cette forme particulière de gouvernance implique une reconnaissance implicite des principes de la NGP et une forte dépendance sur les instruments qui intègrent des mécanismes de marché et des méthodes d'évaluation technique dans le processus décisionnel. C'est pourquoi néolibéralisme peut aussi être perçu comme un empiétement de la raison instrumentale du domaine politique. Toutefois, l'acceptation des postulats théoriques de Foucault suppose, du point de vue empirique, un rejet radical des mécanismes de pouvoir qui renvoie, non pas à un renouvellement des institutions, mais à des comportements bien précis de la part des citoyens : une participation active et critique au débat public de même qu'une évaluation non-complaisante des actions des élus. Néanmoins, le contexte institutionnel affectera nécessairement les résultats, dans la mesure où il influencera (favorablement ou défavorablement) le débat public et la capacité d'évaluer les élus.

Il semble donc nécessaire d'en arriver à une définition de la gouvernance démocratique rejetant la prise de décision sur des critères exclusivement techniques. Ceci est particulièrement vrai dans la mesure où ces derniers sont facilement manipulables et ont tendance à être myopes aux réalités plus larges de l'administration publique. Cela doit aussi se faire en réintégrant une participation communicationnelle et critique de la part des acteurs de la gouvernance, ainsi qu'un contexte institutionnel visant à favoriser cette participation.

### 2.3. Conclusion : un nécessaire rejet de la gouvernamentalité managériale

Ainsi, le principe de base de cette gouvernance démocratique devrait être celui d'un rejet de la prise de décision basée exclusivement sur des critères techniques (bien que, clairement, l'évidence technico-scientifique demeure tout de même un des éléments de base de la rationalité communicationnelle). En ce sens, il est possible d'en arriver à une définition négative de la gouvernance démocratique, c'est-à-dire à une description de ce qu'elle cherche à éviter. Cette

définition de la gouvernementalité managériale, proposée par Hudon (2011), identifie le contexte vers lequel a « glissé » la gouvernance démocratique depuis les réformes associées à la NGP :

- Une logique reposant sur l'utilisation d'instruments non-traditionnels :
  - qui cherchent à intégrer des mécanismes de marché dans la prise de décisions ;
  - qui se basent sur des modèles d'évaluation techniques faussement neutres ;
  - qui rendent l'imputabilité politique plus difficile en éloignant la prise de décision des forums politiques.
- L'utilisation d'une « logique comptable » universalisante lors de l'évaluation des décisions à caractère financier, rejetant de ce fait l'information qualitative contextualisée dans le processus de prise de décisions ;
- L'acceptation tacite des postulats de base de la Nouvelle gestion publique (NGP) et une intégration subtile des préoccupations du secteur privé dans la logique de l'administration publique ;
- Un discours omniprésent et mimétique concernant le besoin et l'inévitabilité de la modernisation et de la rationalisation (retrait) de l'État.

L'impact négatif de cette « gouvernementalité managériale » peut être encore plus facilement compris lorsque cette dernière est mise en opposition avec le concept de « rationalité délibérative », ancré dans la conception habermasienne de la modernité. En effet, alors qu'Habermas entretient le même scepticisme envers les métarécits et les idées universalisantes que les penseurs postmodernes, il continue tout de même à croire en la possibilité de la prise de décision rationnelle – cette modernité constitue d'ailleurs pour lui un projet plutôt qu'une période historique (Finlayson, 2005). C'est donc sa théorie de l'agir communicationnel, qui stipule que les décisions rationnelles ne peuvent que surgir d'un exercice délibératif ayant cours dans un cadre institutionnel se rapprochant le plus possible de la « conversation parfaite », que sera ancrée la deuxième conception, positive celle-là, de la gouvernance démocratique. D'un point de vue normatif, c'est de cette deuxième conception que devrait s'inspirer les processus et les outils de gouvernance démocratique, et c'est depuis cette perspective que sera évaluée l'expérience québécoise des PPP. Le tableau 2.3 ci-dessous synthétise ces perspectives :

**Tableau 2.3 Idéaux-types normatifs de gouvernance démocratique inspirés des perspectives foucauldienne et habermasienne**

<b>Idéaltypes</b>	<b>I Gouvernementalité managériale</b>	<b>II Rationalité délibérative</b>
<b>Auteur représentatif</b>	Foucault	Habermas
<b>Ancrage théorique</b>	Gouvernementalité	Agir communicationnel
<b>Déterminants de l'action</b>	Rationalité gouvernementale	Éthique discursive
<b>Vecteurs</b>	Pouvoir-Savoir	Conversation parfaite
<b>Mécanisme de prise de décisions</b>	Managérialisme technique + Postulats de base du NMP	Forums politiques
<b>Effets normatifs sur la gouvernance démocratiques des décisions d'investissements publics</b>	Négatifs	Positifs

Source : Hudon (2011)

L'évaluation du mode PPP dans le contexte québécois sera donc réalisée à l'aune de cette conception : seront considérés comme généralement favorable à la gouvernance démocratique les mécanismes, pratiques et comportements qui favorisent une rationalité communicationnelle et une réflexivité critique. À l'inverse, seront considérés comme généralement défavorables à la gouvernance démocratique les mécanismes, pratiques et comportements se rapprochant de la gouvernementalité managériale (telle que définie plus haut).

Les prochains chapitres seront donc consacrés à l'évaluation des diverses composantes de l'expérience québécoise des PPP, en commençant par le contexte juridico-administratif qui les a vu naître, jusqu'au pratiques et aux mécanismes spécifiquement reliés à leur utilisation.

## **Chapitre 3. Une synthèse critique de la gouvernance des réformes administratives de l'administration publique québécoise**

---

Ce chapitre vise à présenter une synthèse critique des réformes administratives de l'administration publique québécoise. Il sera divisé en trois sections. Premièrement, un portrait théorique de la bureaucratie wébérienne sera brossé. Ce dernier montrera comment la bureaucratie s'est incarnée sous diverses formes en Occident, et mettra un accent particulier sur les formes qu'elle prend au Canada et au Québec. Deuxièmement, une synthèse des différentes réformes administratives effectuées sera présentée. Cette synthèse montrera comment les réformes s'inscrivent dans un mouvement pan-occidental de transition vers une gouvernance néolibérale, mais qu'elles demeurent néanmoins assujetties à des spécificités québécoises. Finalement, la dernière section montrera comment la contractualisation s'impose au détriment du *command and control* comme la caractéristique dominante de la nouvelle gouvernance étatique québécoise. Pour chacune de ces analyses, les implications pour l'étude des PPP seront identifiées.

Agissant comme lien logique entre le cadre théorique de la gouvernance démocratique et la pratique de l'approvisionnement en mode PPP, ce chapitre montre comment l'administration publique québécoise s'est éloignée de la bureaucratie traditionnelle et s'est graduellement rapproché – sans toutefois l'avoir adopté complètement – du modèle de la NGP. Il identifie aussi les bases épistémologiques d'un certain nombre de réformes managériales propre à la NGP. La compréhension de ces fondements épistémologiques est nécessaire à l'analyse des enjeux théoriques propres au mode PPP de même qu'à l'étude des conséquences de son utilisation plus répandue sur la gouvernance démocratique.

### **3.1. L'administration publique wébérienne**

Quelle forme organisationnelle est la mieux adaptée à la gestion des affaires étatiques? Alors que le chapitre précédent cherchait à proposer une définition de ce qui constitue la gouvernance démocratique, le présent chapitre se consacre aux modèles organisationnels visant à soutenir l'action publique.

Bien que les administrations étatiques aient été dotées de moyens d'actions considérables depuis des siècles, voire des millénaires, les premières études sérieuses du fonctionnement de l'administration publique – en particulier en ce qui a trait aux politiques économiques – remontent aux sciences camérales prussiennes. Il n'est donc pas surprenant que ce soit en Allemagne que soit aussi née la discipline de l'administration publique. En ce sens, une analyse historique de l'administration publique peut difficilement débiter ailleurs qu'avec Max Weber, sociologue

allemand, père de l'administration publique moderne. C'est à ce dernier que l'on doit la caractérisation originale de l'idéaltype bureaucratique, qui a fait école.

### *Caractéristiques théoriques*

Pour Weber, la bureaucratie est la forme organisationnelle idéale pour gérer l'État moderne et garantir l'égalité des citoyens devant l'appareil étatique (Weber, 1922). La métaphore de la chaîne de montage ou de la cage de fer est souvent invoquée, illustrant l'idée d'une fonction publique qui travaille de façon machinale, selon des règles bien établies visant à garantir le fonctionnement efficient et l'égalité de traitement pour tous. Spanou (2003) parle de la bureaucratie webérienne en ces termes :

*Partant d'une définition de l'État par ce qui fait sa spécificité, à savoir le monopole de la contrainte légitime, la vision webérienne de l'administration correspond à une division stricte du travail politique : élus, fonctionnaires et citoyens se voient assigner des rôles bien circonscrits dans une perspective de spécialisation et de professionnalisation. Les décisions reviennent au politique, leur exécution à la bureaucratie et la légitimation de l'ensemble aux citoyens en leur qualité d'électeurs. Chacune de ces fonctions est régie par des règles et des impératifs particuliers qui témoignent de leur nature différente. C'est la rationalité instrumentale qui caractérise plus particulièrement l'administration, puisqu'elle ne se présente que comme le moyen de mise en œuvre des décisions politiques. (p. 110)*

Pour Weber, l'étude de l'administration publique consiste donc à déterminer la forme organisationnelle idéale afin d'atteindre les exigences de fonctionnement de l'appareil étatique. La structure bureaucratique relève donc d'un choix d'ordre technique, exprimé par le concept de rationalité instrumentale, où est recherchée la manière la plus efficace d'effectuer une tâche donnée. Deux concepts dans cette définition apparaissent ici comme fondamentaux, au point où ils auront des répercussions importantes sur la compréhension du pouvoir dans les instruments d'action publique que sont les PPP :

- D'une part, la bureaucratie est légitime puisqu'elle incarne la domination légale-rationnelle, seul type de pouvoir acceptable aux yeux de Weber (qui l'opposait aux pouvoirs traditionnel et charismatique). Ceci met en évidence l'importance des règles claires, non-ambigües dans l'exercice du pouvoir public. Cet accent sur les règles apparaissait en effet comme une réponse efficace à l'arbitraire caractérisant les administrations publiques pré-bureaucratiques.
- D'autre part, la place accordée à la rationalité instrumentale –c'est-à-dire la recherche des moyens techniques les plus efficaces pour en arriver aux fins désirées– est caractéristique d'une certaine vision moderne, par ailleurs critiquée, de l'administration publique où domine la recherche quasi-scientifique des meilleures manières de faire.

Ceci met en lumière l'importance du choix des instruments d'action publique dans la mise en œuvre des politiques publiques.

### *Incarnations pratiques*

Comme n'importe quelle institution ayant une longue durée de vie, les administrations publiques sont sujettes à de nombreuses transformations. L'analyse suivante montre comment les administrations publiques occidentales, et en particulier celle du Québec, se sont transformées au cours du dernier siècle. Une importance toute particulière est accordée à l'histoire récente durant laquelle, sous la pression des idéologies néolibérales et de l'isomorphisme institutionnel qui leurs sont généralement associées, l'administration publique québécoise a adopté un discours de modernisation très similaire à celui des autres administrations publiques occidentales.

### *En Occident*

Si la caractérisation wébérienne de la bureaucratie a été le fil conducteur rattachant entre elles toutes les bureaucraties occidentales, ces dernières étaient cependant bien loin d'être uniformes. En effet, même si la forme organisationnelle bureaucratique dominait, les visions de l'État qu'elle supportait étaient souvent hétérogènes (Lynn, 2006). Pour les Allemands, la bureaucratie était l'incarnation pratique du *Rechtsstaat* (État de droit). Cette interprétation existait d'ailleurs de façon assez similaire en France, où la fonction publique est demeurée un gage de stabilité pendant les 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècles, qui virent exister successivement cinq Républiques et deux Empires. La fonction publique française, bien plus que n'importe quel chef d'État, s'affirmait ainsi comme pierre d'assise du pouvoir central.

De plus, alors que l'influence rationnelle existait bel et bien dans le monde anglo-saxon, il n'en demeure pas moins que ces cultures avaient une vision tout autre du rôle de l'État et, donc, de ce que devrait être la bureaucratie. Pour les États-Unis, pays fondé sur des idéaux libéraux de liberté individuelle, de décentralisation et de non-intervention, l'administration publique est née pendant la deuxième révolution industrielle, en appliquant les principes de management scientifique aux administrations municipales (donc décentralisées). La bureaucratie ne se voulait donc, à la limite, qu'un outil de gestion. En Angleterre, qui partage pourtant avec les États-Unis une tradition politique commune, la fonction publique n'est pas réduite à son strict minimum. En effet, dans le contexte britannique où le droit n'était pas codifié, l'appareil étatique moderne, né des suites du rapport Northcote-Trevelyan, demeurait fidèle à la monarchie et à l'autorité morale que cette dernière constituait. La fonction publique britannique est donc porteuse d'un ensemble de valeurs communes, cristallisées dans son allégeance à la couronne, et non aux ministres formant « temporairement » le gouvernement.

Au-delà de ces divergences, certains autres auteurs se concentrent plutôt sur les points communs des bureaucraties occidentales qui s'inscrivent dans la tradition intellectuelle libérale. Pour du Gay (2005), liberté individuelle et bureaucratie vont de pair. En effet, c'est le cadre d'un État de droit, doté d'un appareil gouvernemental impartial et intègre que peuvent réellement s'exercer les libertés individuelles. En ce sens, cette notion est d'ailleurs tout à fait compatible avec l'idée de la bureaucratie wébérienne, où la rationalité légale, basée sur des règles bien établies et des fonctions clairement définies, assure l'impartialité du processus et l'égalité du traitement des citoyens. Cette égalité est, il convient de le rappeler, à la base des démocraties libérales.

#### *Au Canada*

Au Canada, l'administration publique reprend le modèle britannique hérité de Westminster/Whitehall, mais l'adapte à ses propres besoins. Roberts (2002) trace par exemple un portrait de l'administration publique canadienne, dominée à ses débuts par une volonté très wébérienne de lutter contre le patronage et le favoritisme dans l'embauche tout en créant une fonction publique hautement qualifiée. Il montre par la suite comment, en réaction aux excès de dépenses perçus durant les décennies suivant la deuxième guerre mondiale, la lutte aux déficits (et le retrait de l'État lui correspondant) est devenue à partir des années 80 la caractéristique dominante de la gestion de l'État canadien.

Gow (2004) caractérise pour sa part le modèle d'administration comme comportant :

*cinq caractéristiques principales : 1) un contrôle politique fort, limité par le régime fédéral, la Charte des droits et libertés, les organismes parlementaires autonomes et l'opinion publique; 2) un solide cadre juridique, soutenu par la Charte et les tribunaux; 3) une fonction publique autonome, non partisane et professionnelle; 4) une tradition de modération et de pragmatisme chez les élites politiques et administratives; et 5) une assez forte « tolérance de l'ambiguïté », qui se manifeste dans les relations fédérales-provinciales, l'égalité des chances pour les minorités et l'autonomie gouvernementale des Territoires du Nord et des communautés autochtones (s. p.)*

Ainsi, bien qu'elle maintienne des caractéristiques proprement wébériennes, l'administration publique canadienne se distingue par un contrôle politique limité grâce à l'influence d'un certain nombre d'acteurs ainsi que par une volonté très libérale de renforcer les droits des minorités. Du point de vue administratif, le contrôle politique demeure fort, mais est néanmoins mitigé par la nécessité d'évoluer dans un cadre fédéral, où les provinces détiennent de substantielles ressources et capacités et une prolifération des organismes parlementaires autonomes, en particulier du Vérificateur général.

Cela ne veut pas pour autant dire que l'administration publique canadienne n'a pas, elle aussi, entrepris le virage de la NGP. Comme le mentionnent Gow et Hodgetts (2003) :

*From the Increased Ministerial Authority and Accountability system introduced in 1986, through the creation of special operating agencies in the 1990s, the general idea is to replace a number of rules by contractual-type arrangements between the Treasury Board and departments and agencies. Greater delegation of power is supposed to make it easier for management to concentrate on achieving the optimum results, in return for accountability about these results. Under the umbrella title of alternative service delivery, agencies and partnerships are restoring the notion of service delivery "at arm's length." (Gow & Hodgetts, 2003, p. 191)*

Cette volonté de décentraliser, dépolitiser et débureaucratiser la gestion de l'administration publique est en effet très caractéristique de la NGP, qui voit en cette pratique une manière d'atteindre non seulement une plus grande efficacité dans la gestion des services publics, mais aussi une manière de rendre les gestionnaires plus imputables.

#### *Au Québec*

Au Québec, l'administration publique provinciale se développe en même temps que celle du Canada, mais maintient néanmoins plusieurs de caractéristiques distinctes. L'ouvrage de Gow (1986) dresse en effet un portrait détaillé d'une administration publique ayant réussi à créer un État-providence comparable à ceux d'autres juridictions, s'appuyant notamment sur la création d'un programme d'assurance-emploi, d'assurance-santé et d'un système de pensions de vieillesse universelles.

Ces programmes se sont développés à la remorque des initiatives fédérales, mais ont néanmoins été adaptés aux besoins locaux. Pour Gow (1997), l'administration publique québécoise demeure fortement influencée par les expériences britannique, française, canadienne et américaine :

- de la Grande-Bretagne, l'administration publique québécoise a hérité les institutions parlementaires, le système légal ainsi que l'organisation de la fonction publique;
- de la France, sont parvenus la planification, le système légal de droit civil, ainsi que les institutions de formation et de classification des emplois;
- du niveau fédéral canadien, ont été empruntées les institutions telles que la Commission de la fonction publique, le vérificateur-général, le Conseil du Trésor, etc.;
- finalement, de l'expérience américaine, l'administration publique québécoise a intégré les mécanismes de planification budgétaire ainsi que les techniques de GAR.

Pour les fins de l'analyse, le rapprochement, rapidement abandonné, qu'a eu l'État québécois avec l'interventionnisme et la planification à la française durant les années 60, semble assez fondamental. Gow (1986) souligne que ces tentatives avortées de réformes auront toutefois légué certains outils de planification rationnelle, une montée en force de la classe commerçante canadienne-française ainsi qu'un héritage technocratique certain. L'interaction entre cette nouvelle classe commerçante et les élites a donné lieu à une forme de néo-corporatisme qui sera déterminante dans notre compréhension des interactions entre les acteurs publics et privés du secteur des infrastructures au Québec.

Bourque (2000) souligne d'ailleurs cet état de fait en mentionnant :

*les arrangements institutionnels mis en place par le gouvernement du Québec lui donnent des outils pour agir sur les types de relations entre les entreprises. Qu'ils agissent à travers de la monopolisation de l'industrie hydroélectrique ou, à l'inverse, par l'amélioration de la concurrence dans l'industrie de l'acier, les outils de l'État québécois permettent d'influencer les relations interentreprises avec des résultats positifs pour l'efficacité du système productif du Québec. (Bourque, 2000, p. 48)*

L'émergence d'une élite d'affaires francophone au début des années 60 (Proulx, 2002), combinée au développement d'une administration publique interventionniste, constitue en effet un terreau fertile pour un modèle de développement industriel aux accents corporatistes. L'époque des grands chantiers d'infrastructure – liés, en particulier, mais pas exclusivement, au développement hydroélectrique de la Baie-James – aura permis de créer un modèle de développement industriel où les grandes firmes d'ingénierie jouissent d'une grande proximité avec l'appareil gouvernemental et les compagnies de la couronne.

À terme, ce genre de proximité a des implications réelles et sérieuses sur la gouvernance des grands projets, notamment en ce qui a trait aux questions de transparence et d'imputabilité dans la prise de décision. En effet, si la logique wébérienne suppose une séparation relativement stricte de la prise de décision par la classe politique et de la mise en œuvre des politiques par l'administration publique et ses divers sous-traitants, le modèle quasi-corporatiste québécois réfute quelque peu cette séparation stricte en favorisant une certaine proximité entre les décideurs publics et le secteur privé dans l'élaboration des politiques publiques. Un article du Devoir donne un bon exemple de ce genre d'arrangements, où les dirigeants des firmes de génie-conseil jouissent d'une voix forte au ministère des Transports, se réunissant au moins deux fois par année avec la haute fonction publique (Lévesque, 2009).

### 3.2. Réformes administratives : NGP et montée du managérialisme

Vers la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, la remise en question de l'État-providence caractéristique de l'après-guerre, combinée à la situation financière précaire de bien des gouvernements et à la montée

des idées néolibérales, ont correspondu en Occident à une remise en question du fonctionnement des administrations publiques. Bien que les crises financières (pétrolières) successives avaient déjà mis sérieusement à mal la capacité des États à fournir des services coûteux à la population, la poussée idéologique néolibérale des années 80 et 90 a donné naissance à une nouvelle conceptualisation de l'organisation de l'appareil étatique – et, par extension, du rôle de l'État. Généralement nommé « Nouvelle gestion publique » (NGP), ce nouveau mode de gestion avait pour but l'atteinte d'une plus grande efficacité dans la fourniture de services publics, en adoptant des techniques managériales calquées sur celle des compagnies privées : autofinancement, concurrence, gestion par agences, décentralisation, sous-traitance, gestion basée sur les résultats, etc. (Kernaghan, Borins, & Marson, 2000).

### *Ancrage théorique de la NGP*

Le discours de la NGP se résume généralement à trois grands axes : l'efficacité, la qualité des services et la dépolitisation. Pour les partisans de la NGP, les problèmes associés à la croissance de l'État-providence sont nombreux et s'inscrivent essentiellement dans une critique de type économique, où existent des problèmes d'agence et des déficiences du marché (*market failures*).

D'abord il existe, aux dires des théoriciens de la NGP, plusieurs problèmes fondamentaux avec la gestion par l'État des tâches administratives. La situation de monopole ainsi que le manque d'incitatifs à la performance chez les employés génère de l'inefficacité qui rend les gouvernements structurellement incapables de produire des biens publics de façon optimale, c'est-à-dire à un coût raisonnable, comparable à la performance du secteur privé. La solution consiste donc à établir des incitatifs de type économique (bonis à la performance, primes aux résultats, etc.) et de trouver les moyens techniques optimaux de livrer les services. Cela peut aller jusqu'à une sous-traitance complète vers le secteur privé des fonctions pouvant être contractualisées efficacement.

Ensuite, le manque d'incitatifs à la performance et la gestion centralisée caractéristique de la bureaucratie wébérienne eut pour effet d'éroder la qualité des services, spécialement en ce qui concerne les relations avec le grand public. Beaucoup des partisans de la NGP dénoncent l'uniformité des services offerts de même que le peu de proximité et de personnalisation desdits services. Les réformes de type NGP prennent donc le « virage de la qualité » de deux manières. D'une part, elles transforment la relation entre l'individu et l'administration, la faisant passer vers une relation de clientèle, où les citoyens-clients peuvent donc exercer une pression mercantile sur la demande de services publics. D'autre part, on introduit aussi un certain nombre de techniques de gestion de la qualité totale, importée du secteur privé.

Finalement, la NGP dénonce aussi l'ingérence politique dans un grand nombre de décisions publiques, favorisant ainsi les intérêts à court terme et partisans au détriment d'une vision plus globale et apolitique. En effet, le modèle bureaucratique traditionnel, en particulier dans sa variante de Westminster engendre un trop grand contrôle ministériel – donc politique – sur le fonctionnement de l'administration publique. La NGP propose donc la prolifération d'agences gouvernementales sans relations de dépendance (*at arm's length*) avec les gouvernements, structure par ailleurs souvent nécessaire pour « corporatiser » certains services, dirigées par un conseil d'administration indépendant, quoique nommé par le gouvernement, et responsable de définir les modalités de réalisation de son mandat.

Ainsi, la NGP peut être perçue comme la réponse directe à une problématisation bien précise faiblesses perçues de l'État-providence. Lascoumes et Le Galès (2004a) avancent l'argument que les instruments choisis par les administrations publiques induisent une conception spécifique d'un problème et des solutions à lui apporter. Les instruments de la NGP sont parfaitement cohérents avec le diagnostic posé. En effet, puisque pour les partisans de la NGP les problèmes d'efficacité de l'administration publique sont essentiellement un problème d'agence économique, les solutions consistent donc à trouver les incitatifs appropriés.

Comment, toutefois, en est-on arrivé à accepter les réformes du type de la NGP – et de façon plus large le diagnostic néolibéral d'inefficacité? Deux explications, reprenant chacune les deux grands thèmes critiques des ECM (modernes et postmodernes) identifiés au chapitre précédent, semblent particulièrement pertinentes.

Une première explication est cohérente avec la pensée managériale moderne, fondée sur la rationalité instrumentale et s'incarne sous la forme du managérialisme. Défini par Parker (2002) comme « l'application à tous azimuts d'une conception étroite du management en tant que technique généralisée de contrôle » (p. 11, traduction libre), le managérialisme s'inscrit comme pratique dominante de l'administration des organisations publiques et privées. Hérité de la prolifération des écoles d'administration et autres *business schools*, dont les cursus tendent souvent à enseigner de façon similaire les « meilleures pratiques » – il est possible de penser, entre autres, à l'influence de l'omniprésent *In Search of Excellence* (T. J. Peters & Waterman, 1984) – et à utiliser la méthode des cas comme manière de transmettre ces dernières (Aktouf, 1989). Ceci induit sans aucun doute une tendance vers l'isomorphisme institutionnel, cohérent avec la recherche d'efficacité de la NGP. Les « meilleures pratiques », qu'il s'agisse de liberté managériale, de GAR ou de décentralisation et dépolitisation sont appliquées de manière uniforme, cohérente avec l'idée de rationalité instrumentale.

Une explication plus constructiviste est proposée par Merrien (1999), qui propose que le discours particulièrement attrayant de la NGP soit à l'origine de son succès :

*La notion de Nouvelle Gestion publique est l'une des croyances fermes des réformateurs de l'État-providence. Elle constitue le cœur de l'idéologie diffusée par une véritable communauté épistémique. Elle impose une manière de voir le monde des États-providences et des solutions présentées comme naturellement supérieures aux positions traditionnelles. Elle repose sur le recours massif aux cas exemplaires de succès [...]. La force du mouvement de Nouvelle Gestion publique est d'avoir magnifiquement su tirer parti des mots : management, réinventer le gouvernement, mettre l'administration au service de ses clients. Tous ces slogans ont la force des publicités réussies et dix fois plus d'impact que les formules traditionnelles de fonction publique, d'administration ou de service public. (Merrien, 1999, p. 102)*

La NGP serait donc présentée (à tort, selon l'auteur) comme solution miracle, « productrice de sens ». À cet égard, l'ouvrage de Kernaghan, Marson et Borins (2000) est particulièrement éclairant. En effet, ces derniers utilisent des mots comme « contraintes », « manque de coopération » et « conformisme » pour décrire le paradigme bureaucratique, alors qu'ils présentent le paradigme post-bureaucratique avec des mots comme « sollicitude », « coopération », « innovation ».

### *La NGP et ses critiques*

En acceptant ces deux niveaux de critiques, il est possible de distinguer plusieurs thèmes qui seront à la base de l'analyse de la NGP et, plus spécifiquement, des PPP.

#### *Une logique incompatible avec la dichotomie politico-administrative*

Le premier de ces constats reprend l'argumentaire de Savoie (1995) qui présente les réformes administratives propres à la NGP – en particulier la liberté managériale – comme incompatible avec les notions traditionnelles de responsabilité ministérielle :

*Public administration operates in a political environment that is always on the lookout for "errors" and that exhibits an extremely low tolerance for mistakes. The attention of the national media, Question Period and the auditor general's annual report are sufficient to explain why public servants are cautious and why they strive to operate in an error-free environment. [...] The point is that in business it does not much matter if you get it wrong 10 per cent of the time as long as you turn a profit at the end of the year. In government, it does not much matter if you get it right 90 per cent of the time because the focus will be on the 10 per cent of the time you get it wrong. (Savoie, 1995, p. 115)*

Cette position est en effet assez emblématique de la dichotomie classique qui existe entre l'accent mis sur le respect des règles et des processus établis dans la bureaucratie wébérienne classique, et l'accent sur les résultats de la NGP. En effet, le principe de liberté managériale – où l'on confie à des gestionnaires une plus grande liberté d'action au nom de l'efficience et de l'efficacité – suppose implicitement que le respect des règles devient moins important, la notion de liberté managériale ne s'appliquant évidemment pas dans un environnement parfaitement

régulé. Toutefois, comme le mentionne Savoie (1995) le respect des règles de fonctionnement est non seulement dans l'essence même de l'administration publique, mais constitue l'étalon selon lequel les institutions parlementaires observent son fonctionnement. Pour Argyriades (2006), la plus grande marge de manœuvre doit d'ailleurs nécessairement être combinée à des attentes plus élevées en matière de comportements éthiques de la part des fonctionnaires, ce qui souligne l'incompatibilité entre liberté et régulation.

À cet égard, le fait de fonctionner dans un environnement politico-administratif suppose que les PPP seront soumis non seulement à des attentes en ce qui concerne les résultats et la performance (la question de mesure de ces résultats sera étudiée plus loin), mais aussi en ce qui concerne le respect des processus. En effet, les PPP gagnent à être compris comme des instruments gouvernementaux devant être soumis à des impératifs de reddition de comptes et de divulgation correspondant à leur nature publique.

#### *Des constats théoriques et empiriques inquiétants quant à la mesure de la performance*

L'accent sur la mesure de la performance est ainsi emblématique de la critique faite à la NGP.

D'une part, pour qu'il y ait mesure de la performance, il faut qu'il y ait consensus sur ce que constitue la bonne performance. Or, la philosophie de la NGP (dérivée du managérialisme décrit plus haut) suppose intrinsèquement que les critères de la « bonne » administration d'une compagnie privée et de la « bonne » administration publique sont, à toutes fins pratiques, les mêmes : maximisation de l'efficacité, maximisation des rapports coûts-bénéfices et, surtout, maximisation des « bénéfices ». Néanmoins, comme le montre Goodsell (2003), les critères auxquels sont soumis les administrations publiques sont multiples, parfois contradictoires et particulièrement difficiles à mesurer. D'autre part, la mesure de la performance, de par la manière dont elle est effectuée, se conjugue très mal avec la notion de bien commun à l'origine même des États modernes (Goodsell, 2003). Comment peut-on, par exemple, réconcilier performance optimale avec respect des minorités et aide aux plus démunis, deux « activités » traditionnelles de l'État qui, par leur nature même, ne seront jamais optimales?

L'argumentaire en faveur de la gestion par les résultats est donc basé sur une littérature à forte saveur managériale, elle-même dérivée d'une perspective économique libérale, et dont les justifications sont assez bien théorisées. Les problèmes classiques d'agence (Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976) forment en effet la pierre d'assise sur laquelle repose toute la justification de la gestion axée sur les résultats. Dans un contexte de gestion décentralisée (caractéristique de la NGP), il est légitime de croire que des problèmes d'agence risquent de se poser. Or, comme l'a montré Barzelay (1999) dans une critique féroce de la NGP – et du livre d'Aucoin (1995) en particulier – le problème d'agence est souvent mal théorisé : l'utilisation d'incitatifs à la performance, pourtant fondamental dans la théorie de l'agence, s'applique très

mal dans le contexte de l'administration publique. Qui plus est, la logique interne de la théorie de l'agence, qui présuppose un déficit d'information de la part du principal, ne s'avère pas nécessairement applicable dans le contexte hiérarchisé de la fonction publique (Greiling, 2006).

Greiling (2006) aborde aussi le thème de la performance organisationnelle depuis une perspective wébérienne. L'auteure souligne que la mesure de la performance pourrait avoir des avantages quant à la transparence, mais qu'elle semble moins adaptée à favoriser l'efficacité, vu la difficulté de développer des indicateurs de performance objectifs (ou « rationnels » pour reprendre la terminologie wébérienne) et adaptés aux buts visés. Dans la littérature, deux facteurs sont au cœur de ce constat. D'une part, la nature souvent complexe et variée des objectifs à long terme de l'administration publique se prête très mal à l'analyse simpliste que suppose nécessairement des indicateurs quantitatifs de performance (Radin, 2006). D'autre part, la nature de l'intelligence humaine ne peut saisir la complexité qu'en faisant preuve d'une certaine dose de créativité, qu'interdit la mesure de la performance. Cette idée de la créativité s'apparente d'ailleurs à la distinction que fait Mintzberg (Halachmi, 2005) entre la planification stratégique à long terme – qui nécessite de l'intuition, de la créativité et l'utilisation de données *soft* – et la gestion à court terme, reposant sur des données dures et des mesures rationnelles et objectives. Cette interprétation permet aussi de comprendre pourquoi il est beaucoup plus difficile de mesurer les résultats au sens large (*outcomes*) que les extrants (*outputs*).

Finalement, la justification théorique de la GAR tient aussi difficilement la route lorsqu'on analyse les promesses qu'elle fait en termes d'amélioration de l'efficacité, mais aussi de l'imputabilité et de la transparence (De Lancer Julnes, 2006). Halachmi (2005) montre, à cet égard, comment la mesure de la « performance quant à l'imputabilité » est foncièrement incompatible avec la mesure de la « performance quant à la productivité », notamment parce que la productivité suppose une certaine dose de risque et d'innovation alors que l'imputabilité y est complètement réfractaire.

Si la généralisation de la mesure de la performance se justifie difficilement d'un point de vue théorique, elle comporte aussi plusieurs problèmes d'ordre pratique, qui prennent généralement la forme d'effets pervers.

Il est important de souligner, comme le fait Radin (2006), que n'importe quelle analyse de la performance fait, tacitement, plusieurs suppositions difficilement défendables dans la pratique: la disponibilité de l'information, la neutralité de l'information, et le fait que toutes les activités d'une administration publique sont mesurables ou quantifiables. Adcroft et Willis (2005) soulignent pour leur part qu'il est naïf de croire que les indicateurs sont indépendants les uns des autres, vu l'interdépendance des problèmes d'administration publique.

D'un point de vue purement « mécanique », la mesure de la performance possède aussi son lot de contradictions. Pour Adcroft et Willis (2005), la déconstruction de la performance en indicateurs indépendants empêche la mesure de la performance de l'ensemble. Qui plus est, elle suppose nécessairement l'utilisation de mesures indirectes (*proxies*), mal adaptées à la nature complexe des services publics modernes. De plus, si l'on en croit les critiques, le coût élevé de la mesure de la performance ne se justifie pas nécessairement, dans la mesure où ses bénéfices sont loin d'être garantis (Halachmi, 2005).

Il semble aussi que les individus évoluant dans un cadre de contrôle de la performance basé sur des indicateurs quantitatifs ont souvent tendance à adopter des comportements qui faussent les conclusions que l'on peut en tirer. Par exemple, tel que le mentionnent Van Thiel et Leeuw (2002), les individus soumis à de tels contrôles auront tendance à favoriser l'atteinte des objectifs qualitatifs (des extrants), plutôt que de se concentrer sur l'atteinte des résultats au sens large (qui découlent de la mission même du programme ou de l'institution), en s'assurant de respecter les processus :

*The agent can try to hide ill performance by misrepresenting or misinterpreting performance indicators (cf. perverse learning). A number of the aforementioned unintended consequences as listed by Smith (1995) fit into this strategy. For example, agents can emphasize easily quantifiable aspects of performance (tunnel vision) and leave out reports on aspects of policy implementation that are difficult to measure. Also, they can confine themselves to reporting on the performance of parts of the organization, preferably those parts that are most efficient (suboptimization), or on short-term objectives (myopia). (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 274)*

Cette analyse renvoie directement à l'une des critiques de la GAR propre à la NGP, soit l'accent sur les résultats mesurables au détriment des objectifs démocratiques au caractère plus souple. Adcroft et Willis (2005) de même que Thiel et Leeuw (2002) mentionnent aussi qu'il devient possible, pour certains individus ayant compris le fonctionnement des indicateurs, de les détourner à leur avantage. Un argument semblable est avancé par Speers (2005), qui mentionne que les administrations peuvent manipuler les résultats qu'ils communiquent au grand public, ce qui va à l'encontre de l'idée selon laquelle la GAR pourrait améliorer l'imputabilité et la transparence.

Pour les PPP, la question de la mesure de la performance se pose donc de deux manières. D'une part, il est légitime de croire que, comme tout effort de mesure de la performance de l'administration publique, celle des PPP sera myope quant à un certain nombre de préoccupations, généralement celles portant sur les questions démocratiques. D'autre part, la mesure de la performance qui sera effectivement réalisée – portant, logiquement, sur des

questions d'efficacité et d'efficacités à court terme – sera soumise aux mêmes problèmes de myopie que ceux décrits plus haut.

*Imputabilité : la dérive de l'audit*

Dans son ouvrage classique, *The Audit Society*, Power (1997) mentionne que l'audit (c'est-à-dire : le processus par lequel la performance est mesurée et la conformité est observée grâce à une série d'indicateurs) est en train de s'imposer comme principal mécanisme d'imputabilité. C'est ce que l'on nomme l'imputabilité managériale. La popularité de l'audit comme manière de garantir l'imputabilité a eu pour effet de permettre à ce dernier d'occuper une place prépondérante dans la légitimation des décisions gouvernementales, supplantant presque les formes plus traditionnelles d'imputabilité politique.

Ainsi, l'audit, qui est généralement présenté comme une procédure neutre et apolitique, a plutôt eu l'effet de cacher des décisions profondément politiques concernant la nature de ce qui est mesuré. Comme il en sera d'ailleurs question au chapitre suivant, il n'existe pas de manière juste de définir et de mesurer l'efficacité et, à plus forte raison encore, l'efficacités, dans le contexte de l'administration publique. Les procédures d'audit et le recours plus fréquent à des mécanismes d'imputabilité managériale ont eu comme effet d'imposer une vision de l'administration publique proche des valeurs de la NGP :

*Efficiency, narrowly defined as the ability to produce more output with less input, or the comparison of inputs to outputs (managerial efficiency), became the basis of scientific management studies. The result of this emphasis on managerial efficiency was that accountability came to be understood primarily as financial accountability. And, performance measurement, so defined, came to be the tool for addressing accountability. (de Lancer Julnes, 2006, p. 221)*

En effet, selon Power (1997), l'audit est caractérisé par des pratiques extrêmement subjectives, plus proches de l'art que de la technique. Qui plus est, l'audit est un processus négocié, sujet à un contrôle politique plutôt qu'à une vérification apolitique. Non pas que l'apolitisme, ici, constitue une vertu : c'est plutôt le décalage entre le discours d'apolitisme et la pratique politisée qui constitue une atteinte à la gouvernance démocratique. Pour l'approvisionnement gouvernemental, ceci a des répercussions importantes, puisque la nature hautement complexe et technique des procédures d'approvisionnement suppose une forte composante technocratique et, conséquemment, la délégation d'une bonne partie de la tâche à des experts non-élus (fonctionnaires, vérificateurs, conseillers privés, ingénieurs, avocats et financiers, etc.). Ce flou artistique quant à la neutralité du processus d'audit a des répercussions importantes sur le rôle des différents acteurs :

*The extension of audit functions away from propriety and regularity towards questions of the efficiency and effectiveness of programmes*

*inevitably draws auditing deeper into the political arena. This creates tensions not only between those public auditors who envisage their role as objective technicians and those aspiring to be policy analysts, but also between both groups and policy makers. This latter conflict often revolves around the alleged use of hindsight and about exactly what constitutes "policy", statutorily outside the scope of VFM audit. (Heald, 2003, p. 345)*

De façon cohérente avec ce qui a été mentionné plus haut, les indicateurs de performance financière utilisés dans l'audit sont problématiques, puisque ces derniers ont tendance à induire une certaine myopie (vision à court terme) quant à l'évaluation des enjeux de nature plus subtile, floue ou complexe de la gestion de performance, telle que la transparence, le respect de la procédure (*due process*) et l'efficacité à long-terme (l'arrimage avec les grands enjeux de politiques publiques). En effet, puisque les indicateurs de performance ont plutôt tendance à mesurer ce qui se mesure facilement, les évaluations de la performance accordent souvent une importance disproportionnée à des enjeux simplistes ou à des questions de performance à court terme, tout en sous-évaluant les implications à long terme (Van Thiel & Leeuw, 2002).

Les implications de la dérive de l'audit pour la gestion de l'approvisionnement gouvernemental sont nombreuses. Les problèmes associés à la GAR et à l'audit comme mécanisme de contrôle et d'imputabilité sont particulièrement influents dans l'approvisionnement gouvernemental (dont font partie les PPP) puisque ces derniers requièrent plus d'analyses quantitatives. La sensibilité de la GAR et de l'audit à des manipulations, distorsions et mauvaises interprétations est particulièrement visible dans l'évaluation de la performance financière, mais aussi dans l'évaluation des effets démocratiques. En somme, il convient de maintenir un scepticisme de bon aloi envers le processus d'audit en tant que tel, ainsi qu'envers les données financières présentées par les gouvernements comme des outils de décision et de légitimation soi-disant objectifs et neutres.

### *Peu de soucis des questions de gouvernance démocratique*

Un autre thème critique concerne la question de la gouvernance démocratique. En reprenant la définition présentée au chapitre 2, qui ancre la gouvernance démocratique dans les ÉCM – en particulier dans la rationalité communicative et le rejet de la rationalité instrumentale et de la gouvernamentalité managériale –, il est possible de formuler une critique de la NGP.

La capacité de la NGP à inscrire la gouvernance des institutions dans un processus politico-délibératif pose problème. En effet, la décentralisation et la multiplication d'agences gouvernementales sans relations de dépendance (*at arm's length*) avec les gouvernements, structures souvent nécessaires pour « corporatiser » certains services, est une arme à double tranchant. Alors qu'elles sont efficaces pour éloigner certains organismes cruciaux de l'influence du politique (dans une perspective de séparation des pouvoirs, par exemple), elles se révèlent

toutefois beaucoup moins bien adaptées à la production de biens publics dans une perspective de gouvernement responsable (dans le système de Westminster). En éloignant les ministres responsables du pouvoir de décision effectif, la reddition de comptes au parlement en devient d'autant plus difficile.

De plus, puisque la NGP tire son inspiration de la gestion privée, il semble assez cohérent qu'elle ne fasse pas de la reddition de comptes un facteur primordial. C'est d'ailleurs cette tendance à oublier que l'appareil étatique sert d'abord à faire le lien entre l'autorité souveraine et les citoyens qui semble la plus problématique dans la NGP. La GAR, un autre des fers de lance de la NGP, s'inscrit parfaitement dans cet esprit « rationaliste » à outrance, incompatible avec des notions comme le bien commun, qui étaient au centre de la conception de la bureaucratie wébérienne classique, et fait entrer la gestion des affaires de l'État dans la « gouvernementalité » managériale. Cette critique est d'ailleurs proche des idées de l'École de Francfort qui structurent le courant moderne des ECM, et qui soulignent les limites de la rationalité instrumentale et de l'approche technocratique.

Pour l'étude des PPP, ceci a des implications profondes sur la capacité à gérer démocratiquement les projets d'infrastructure dans un environnement politique. Concrètement cela met en relief, d'une part, les problèmes d'imputabilité et de transparence qui peuvent survenir lors de la contractualisation et la sous-traitance des tâches de l'administration publique et, d'autre part, l'influence de cette contractualisation sur la gestion et l'évaluation des résultats.

#### *Un retrait de l'État dans la pratique et le discours*

Finalement, il est important de noter que NGP conduit souvent, en pratique comme au niveau du discours, à un retrait de l'État – que d'aucuns considéreraient par ailleurs comme salutaire.

Ainsi, la prolifération des pratiques de sous-traitance, d'audit externe (plutôt que de processus de reddition de comptes politico-administrative) et de financement soumis à des quasi-marchés consacre la diminution du rôle de l'État dans la gouvernance publique, au point où plusieurs auteurs vont même jusqu'à parler d'un État creux, vidé de son contenu (*hollow state*) (Howlett, 2000; Milward & Provan, 2000; B. G. Peters, 1994). De même, l'accent mis sur l'efficacité, dont la mesure suppose l'utilisation d'indicateurs visant à « corporatiser » le fonctionnement de l'appareil public, favorise aussi un retrait de l'État en laissant place aux mécanismes de marché comme allocateurs de ressources.

L'argument constructiviste de Merrien (1999) est également important. Ce dernier présente la NGP comme un mythe difficilement défendable empiriquement, mais dont le principal effet est de véhiculer un discours de retrait de l'État. En effet, l'argumentaire de l'inefficacité et de la non-

durabilité de l'État-providence est devenu une assise de la NGP. Ceci s'observe particulièrement dans les fondements épistémologiques de la discipline :

*Sous des apparences de révolution purement technique et apolitique, la Nouvelle Gestion publique participe du mouvement néo-libéral de mise en cause de l'État-providence. Ses principes théoriques aussi bien que les mises en œuvre montrent de manière très claire cet enracinement. (Merrien, 1999, p. 95)*

Ainsi, en utilisant comme fondements théoriques les postulats néo-libéraux et les problèmes d'agence, la NGP ne peut faire autrement qu'induire un discours de retrait de l'État basé sur la rationalisation budgétaire. En effet, les activités propres à l'administration publique et les impératifs d'égalité, de transparence et de reddition de comptes n'étant souvent pas, par définition, économiquement optimales, n'importe quelle réforme s'appuyant sur des postulats économiques néo-classiques devra nécessairement adopter un discours de retrait de l'État.

Aux fins de l'analyse, ceci a une influence considérable sur la compréhension de la genèse de la politique des PPP, puisqu'elle permet d'aller au-delà des arguments techniques (par ailleurs non-négligeables) et de se concentrer sur le discours entourant leur adoption.

### 3.3. Les réformes administratives récentes de l'État québécois

#### *Le virage néolibéral entamé par le Parti Québécois*

Si la « modernisation » de l'État proposée par le gouvernement Libéral de Jean Charest a été formalisée par ce dernier, il faut toutefois comprendre que la transition vers le managérialisme avait débuté beaucoup plus tôt au Québec. Rouillard et al. (2008) mentionnent que cette transition a commencé à s'effectuer à partir du deuxième mandat du Parti Québécois :

*Ainsi, à l'époque où Jean Charest devient chef du Parti libéral du Québec, [...] l'administration publique québécoise est sous l'emprise de la pensée managérielle. Les décisions sont plus que jamais prises à l'aune de la rationalisation budgétaire, du resserrement des dépenses publiques et de la lutte contre le déficit. La poursuite de cet objectif de rationalisation budgétaire va, d'une part, inciter les acteurs politiques à réévaluer leurs programmes politiques et, d'autre part, contribuer de façon importante à légitimer la présence de nouveaux acteurs politiques à la droite de l'échiquier politique. (Rouillard et al., 2008, p. 36)*

Discours légitimateurs et pratiques technico-administratives à saveur néolibérale se combinent donc pour former un ensemble de réformes empreinte de managérialisme. C'est toutefois à partir de l'élection de Jean Charest, le 14 avril 2003, que ce virage a été ouvertement entrepris.

#### *Les réformes engagées par le Parti Libéral*

Le Plan de modernisation 2004-2007 (Québec, 2004a) publié par le gouvernement du Québec est tout à fait emblématique des réformes proposées par la NGP et peut être interprété comme

un désir d'ancrer encore plus fermement les réformes dans le managérialisme. Le tableau 3.1 ci-dessous présente les principales réformes de ce Plan de modernisation :

**Tableau 3.1 Synthèse des réformes proposées par le Plan de modernisation 2004-2007 du Gouvernement du Québec**

Axes	Réformes
<b>L'amélioration des façons de faire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place de Services Québec</li> <li>• Développement du gouvernement en ligne</li> <li>• Consolidation, rationalisation et évaluation d'un partenariat pour la reprographie</li> <li>• Mise en place du Centre des services administratifs</li> <li>• Politique-cadre de partenariats public-privé</li> <li>• Mise en place de l'Agence des partenariats public-privé du Québec</li> <li>• Projets examinés sous l'angle de partenariats public-privé</li> <li>• Harmonisation des règles d'octroi de contrats dans le cadre des marchés publics</li> <li>• Décloisonnement des regroupements d'achats sur les marchés publics</li> <li>• Rationalisation de la gestion immobilière</li> </ul>
<b>L'allègement des structures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abolition de la Commission municipale du Québec</li> <li>• Fusion de la Bibliothèque nationale du Québec et des Archives nationales du Québec</li> <li>• Création du Bureau des musées nationaux</li> <li>• Convergence des réseaux d'Emploi-Québec et de la Sécurité du revenu</li> <li>• Remplacement de différents conseils et comités sectoriels et consultatifs relevant du ministère de la Santé et des Services sociaux par une banque d'experts. Pour des services de qualité aux citoyens</li> <li>• Regroupement d'activités du Registraire des entreprises avec celles du ministère du Revenu</li> <li>• Consolidation des activités des organismes de concertation interministériels</li> <li>• Transformation des sociétés Innovatech <ul style="list-style-type: none"> <li>○ transformation des sociétés Innovatech Régions ressources, Québec et Chaudière-Appalaches et du sud du Québec</li> <li>○ privatisation de la Société Innovatech du Grand Montréal</li> </ul> </li> <li>• Intégration des différents bureaux régionaux du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche</li> <li>• Mise en place du Centre de contrôle environnemental</li> <li>• Transformation du ministère du Revenu en agence</li> </ul>
<b>La réévaluation des programmes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regroupement et simplification de programmes de soutien financier en matière culturelle</li> <li>• Accélération des systèmes d'autorisation préalable délivrée en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement</li> <li>• Optimisation de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement</li> <li>• Regroupement des programmes et mesures du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche</li> <li>• Mise en place d'un nouveau cadre de gestion des programmes de subventions</li> </ul>
<b>La planification des ressources humaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique de gestion de la main-d'œuvre : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ miser sur l'attrition : objectif global de remplacement de un sur deux</li> <li>○ mise en place d'un service de soutien au redéploiement</li> <li>○ révision du processus de tenue de concours</li> <li>○ assurer la relève : poursuivre les efforts en recrutement étudiant, favoriser l'embauche de groupes-cibles et constituer une réserve de candidats pour le remplacement des gestionnaires</li> <li>○ plan de carrière et de développement des gestionnaires</li> </ul> </li> </ul>

Source : Adapté de Québec (2004a)

Les données présentées au tableau 3.1 montrent un éventail de réformes reprenant les grands principes de la NGP : structure en agence, rationalisation des structures administratives, PPP, décroissance de la taille de l'État, etc. Pour Rouillard et al. (2008) ainsi que pour Rouillard et Bourque (2011), les réformes propres à chacun de ces axes font entrer la gouvernance québécoise dans le managérialisme :

- **L'amélioration des façons de faire**, dont la réforme la plus importante est la création de l'APPPQ et l'utilisation de plus en plus fréquente du mode PPP pour la réalisation des grands projets, puisqu'elle modifie les capacités (ressources, expertise, etc.) de l'État tout en rendant l'imputabilité plus difficile à cause de l'utilisation d'une agence quasi-indépendante du Conseil du Trésor.
- **L'allégement des structures** n'est en fait que rhétorique puisque les économies de personnel escomptées sont difficilement réalisables en pratique. Qui plus est, l'abolition de structures permettant le dialogue force le recours de plus en plus fréquent aux experts – une caractéristique de la NGP – « au détriment de la participation citoyenne et de la délibération » (Rouillard & Bourque, 2011, p. 41).
- **La réévaluation des programmes** repose sur la volonté d'optimiser – c'est-à-dire d'en arriver à un même niveau de service avec des ressources moindres – les services publics, ce qui cadre parfaitement avec la recherche d'efficacité propre à la NGP.
- **La planification des ressources humaines**, quant à elle, n'est qu'un exercice explicite de réduction de la taille de l'administration publique, cohérent avec la vision antiétatique de la NGP.

Ainsi, le Plan de Modernisation 2004-2007 peut être décrit comme un ensemble de pratiques visant à faire entrer l'administration publique québécoise dans le managérialisme et la NGP. Au-delà des implications normatives, ces pratiques s'inscrivent très clairement dans la définition contemporaine de la « modernisation » reposant en grande partie sur la rationalité instrumentale.

#### *Le discours de la modernisation au Québec*

La rhétorique utilisée par le gouvernement est d'ailleurs elle aussi en parfaite cohérence avec la NGP, ce qui tend à supporter l'argument de Merrien (1999) présentant cette dernière comme un projet discursif visant à légitimer un certain nombre de pratiques en lien avec une conception néolibérale du rôle de l'État. Le tableau 3.2 ci-dessous présente un plusieurs citations tirées du Plan de modernisation 2004-2007 (Québec, 2004a), montrant comment les grands thèmes de la modernisation néolibérale, qui ont fait l'objet de critiques aux chapitres 2 et 3, se retrouvent dans le discours du Gouvernement du Québec:

**Tableau 3.2 Citations représentatives tirées du Plan de modernisation 2004-2007**

Thème	Citation représentative	Page
Discours « moderne » concernant l'inévitabilité du progrès (sous la forme de la rationalisation)	« Et pourtant, cette adaptation est inéluctable. En la matière, le statu quo n'est pas un choix responsable. »	p. i
Légitimation des acteurs privés dans la gouvernance et retrait de l'État	« Il est fini, le temps où l'État intervenait dans chaque recoin de l'économie [...]. Il faut reconnaître de façon lucide que l'État ne peut plus se permettre le luxe de se passer du savoir-faire de nouveaux partenaires, de l'apport des nouvelles technologies ou de l'initiative des acteurs locaux. »	p. i
Débureaucratization et gestion axée sur les résultats	« des projets structurants seront confiés à des gérants de projets, libérés de leur ministère et entièrement dédiés à la tâche qui leur aura été confiée. [...] Ils seront imputables de résultats, dans un échéancier défini. »	p. iii
Discours de modernisation et légitimation des acteurs privés dans la gouvernance	« Le Secrétariat du Conseil du trésor modifiera les règles et habitudes de gouverne des ministères et organismes, pour tirer pleinement parti des relations existant avec les entreprises et doter ainsi le gouvernement d'un cadre modernisé de relations avec le secteur privé. » (p. ix)	p. ix
Discours de modernisation et légitimation des acteurs privés dans la gouvernance	« Le gouvernement entend par ailleurs s'ouvrir aux partenariats, et amorcer ainsi le début d'une nouvelle ère de collaboration gagnant-gagnant avec le secteur privé, fondée sur la réduction des risques, des délais et des coûts. »	p. x
Recherche d'efficience, modernisation et innovation	« l'examen attentif des meilleures pratiques ayant cours ailleurs nous enseigne qu'il est possible de faire mieux en introduisant de nouvelles façons de faire »	p. 6
Discours de modernisation et légitimation des acteurs privés dans la gouvernance	« Dans bien des cas, les gains d'efficacité viendront d'un meilleur partage des risques et des responsabilités entre l'État et les nouveaux partenaires aptes à mettre leur savoir-faire et leur capacité d'innovation au service des citoyens. »	p. 93

Source : Québec (2004a)

Il est donc possible de voir comment le discours du gouvernement s'inscrit parfaitement dans la logique de modernisation néolibérale, lui-même né d'une vision relativement réductrice de la modernité : inévitabilité du progrès, volontarisme libéral et rationalité économique comme mode optimal de redistribution des ressources, rejet du politique au profit de la rationalité économique, etc. En particulier, il convient d'observer que la présentation du changement comme étant « inéluctable » est très caractéristique d'une vision moderne du progrès, telle que décrite au chapitre 2 (M. Watson & Hay, 2003). Or, une fois que les réformes et leurs causes (inefficience,

problèmes d'agence, manque d'incitatifs à la performance, embonpoint étatique, etc.) sont décrites comme inévitables, les formes que doivent prendre les réformes sont claires.

Il convient ici de mentionner combien les ÉCM peuvent venir éclairer l'analyse. Se concentrant sur les effets structurant des discours dans la construction de la réalité, l'analyse d'inspiration foucauldienne rappelle comment le discours présenté ici induit une logique d'urgence face aux prétendus problèmes d'efficience. S'appuyant sur la supposée inévitabilité des réformes managérialistes et sur l'importance de la recherche d'efficience, le discours du Gouvernement du Québec construit un climat idéologique favorable aux réformes managérialistes. Une analyse plus habermasienne permettrait aussi de rappeler comment un tel procédé discursif s'éloigne de l'idéal de la conservation parfaite, pourtant nécessaire à une réelle gouvernance démocratique.

Ainsi, la description des solutions est donc conditionnée par la construction du problème, ce qui n'est pas sans rappeler la caractérisation que font Lascoumes et Le Galès (2004a) de l'instrument d'action publique, « producteur[s] d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite » (p. 32) et qui « induit une problématisation particulière de l'enjeu, dans la mesure où il hiérarchise des variables et peut aller jusqu'à induire un système explicatif » (p. 33).

### 3.4. Conclusion : la contractualisation comme mécanisme fondamental de l'État « modernisé »

Ce chapitre s'appuie sur une synthèse historique de l'évolution de l'administration publique québécoise et sur une critique de réformes l'ayant affectée.

La bureaucratie traditionnelle a été présentée comme un environnement hautement hiérarchisée, basé sur le respect des règles et des processus de décision, et ancrée dans un environnement politique qui est ultimement imputable des décisions et de leur mise en œuvre. Cette forme bureaucratique a permis la création d'un État-providence qui, selon les détracteurs de l'organisation québécoise, serait devenu insoutenable à long terme, étant donné les ressources financières trop importantes qu'il nécessitait et son inefficience structurelle causée par le monopole étatique sur la production de biens publics et le manque d'incitatifs à la performance qui en découle.

La NGP a par ailleurs été présentée comme une série de réformes visant à régler les perçus de la bureaucratie québécoise. Il a été démontré, d'une part, comment ces réformes ont en commun des fondements épistémologiques proches de la théorie économique néo-classique et, d'autre part, comment elles sont souvent porteuses d'un discours de réduction de la taille de l'État, cohérent avec une vision néolibérale du rôle de l'État. Ensuite, les pratiques généralement associées à la NGP (débureaucratisation, liberté managériale, incitatifs à la performance, gestion axée sur les résultats, éthique managériale, etc.) ont été distinguées du discours qui lui est

propre (légitimation des acteurs privés dans la prise de décision à caractère sociétal, rationalité instrumentale dans la caractérisation de l'efficience, etc.). Finalement, une synthèse des critiques faites à la NGP a été réalisée en s'appuyant sur les deux grandes méthodologies critiques des ÉCM présentées au chapitre 2.

Finalement, un portrait de l'administration publique québécoise a été dressé, depuis ses origines jusqu'aux toutes dernières réformes proposées par le gouvernement du PLQ. L'administration publique québécoise se caractériserait donc par une forte bureaucratisation héritée des modèles britannique, français et canadien, de même que par une tradition de proximité entre l'élite économique et la fonction publique. Elle a d'ailleurs donné lieu à un modèle de développement économique particulier, favorable à la concertation entre l'industrie et l'État dans la réalisation de grands projets. Finalement, il a été montré comment, depuis son élection en 2003, le gouvernement du PLQ a formalisé un virage vers la NGP déjà bien entamé par ses prédécesseurs.

\* \* \*

Prises ensemble, ces réformes renvoient à un phénomène particulièrement important pour l'analyse de l'influence du mode PPP sur la gouvernance : la contractualisation. En effet, dans une administration publique accordant, dans le discours comme dans la pratique, de plus en plus de place à des acteurs privés (compagnies privées, lobbies, ONG, etc.), l'enjeu le plus important devient donc la nature de la relation entre l'État et les acteurs privés – l'interface. Or, puisque les activités qui étaient traditionnellement de ressort public dans la bureaucratie traditionnelle sont maintenant déléguées à des acteurs privés ou à des acteurs publics mais dont la relation n'est plus bureaucratique (des agences, en l'occurrence), la nature du lien entre ces acteurs et l'État devient fondamentale. Il semble que ce soit la contractualisation, soit la formalisation d'un lien *ad hoc* entre deux parties ayant entre-elles des attentes mutuelles, qui s'impose méthode privilégiée d'interaction entre les acteurs publics et privés. Ceci a évidemment une influence fondamentale sur la manière dont l'État peut produire des biens publics. Alors La bureaucratie traditionnelle avait été pensée par Weber comme la forme organisationnelle garantissant l'égalité des citoyens devant l'État et la plus grande imputabilité possible de la mise en œuvre de décision. Or, la transition vers la contractualisation reconfigure les attentes et les ressources des différentes parties prenantes, ainsi que les relations de pouvoir et les recours possibles entre eux. Il s'agit donc là d'une nouvelle forme de gouvernance qui devrait être soumise aux mêmes impératifs démocratiques (voir chapitre 2).

Pour l'étude des PPP, ceci est d'une importance capitale. Froud (2003) soulève à juste titre l'importance de la contractualisation dans l'étude des PPP et montre, en particulier comment la

contractualisation du risque en devient l'élément le plus novateur et problématique. Ces questions seront abordées aux chapitres 5, 6, 7 et 8.

Méthodologiquement, ce chapitre constitue le début de l'étape de « l'intuition » propre au cadre méthodologique d'Alvesson et Deetz (2000). Il aura permis de remettre un certain nombre de concepts dans leur contexte, notamment l'idée que les réformes propres à la NGP venaient en réponse à un diagnostic bien précis, soit celui du manque d'efficacité des administrations publiques. En particulier, l'argument de l'inévitabilité des réformes néolibérales doit être accueilli avec un certain scepticisme, car il cache une construction très politique. Ce chapitre offre donc une relecture et une réinterprétation critique (Alvesson & Sköldberg, 2000) de fondements de la logique bureaucratique.

## Chapitre 4. La gouvernance démocratique de l'approvisionnement en infrastructure

---

Ce chapitre vise à présenter les mécanismes d'approvisionnement en infrastructure. Il sera divisé en trois sections. Premièrement, les fondements de la théorie de l'approvisionnement gouvernemental en infrastructure seront présentés. Trois aspects fondamentaux seront étudiés : la performance budgétaire, la conformité à la réglementation (*due process*) et la cohérence avec les politiques publiques. Deuxièmement, le lien entre la gouvernance démocratique de l'approvisionnement sera analysé à l'aune de la définition présentée au chapitre 2 et de la critique de la NGP présentée au chapitre 3. Troisièmement, le cadre législatif, institutionnel et socio-économique de l'approvisionnement québécois sera décrit.

### 4.1. L'approvisionnement

Dans une administration publique de plus en plus décentralisée et contractualisée (voir chapitre 3), l'approvisionnement devient une fonction importante de l'État. En effet, dans la mesure où une des tendances les plus fortes de l'administration publique modernisée consiste en un affaiblissement des liens hiérarchiques et en un renforcement des liens contractuels entre les divers acteurs de la gouvernance, la contractualisation et sa facette pratique, l'approvisionnement, gagnent en importance. L'*Association for Project Management* (S. d.) définit l'approvisionnement comme suit:

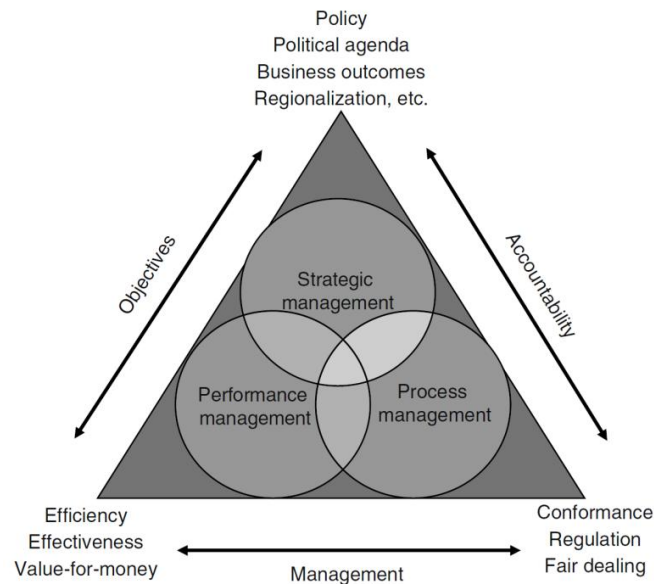
*The process by which the resources (goods and services) required by a project are acquired. It includes development of the procurement strategy, preparation of contracts, selection and acquisition of suppliers, and management of the contracts.*

L'activité d'approvisionnement inclut donc, en plus de la décision quant à la nature des biens et services à acheter, la préparation et la gestion des contrats mais aussi l'établissement d'un cadre réglementaire et l'insertion de cet exercice dans le cadre politique, c'est-à-dire dans les mécanismes de décision démocratique et d'imputabilité propres à la chose publique. En tant que fonction essentielle de l'État, l'approvisionnement se doit donc d'être soumis aux mêmes impératifs de bonne gouvernance que n'importe quelle autre activité de nature publique.

Schapper et al. (2006) proposent à cet égard une intéressante caractérisation de l'environnement dans lequel évolue l'approvisionnement gouvernemental. Pour ces derniers, la difficulté de l'approvisionnement consiste à réconcilier trois grands types de considérations, parfois incompatibles entre-elles : la performance budgétaire, la conformité à la réglementation (*due process*) et la cohérence avec les politiques publiques. La figure 4.1 ci-dessous schématise ces considérations.

Figure 4.1

### Considérations managériales dans l'approvisionnement gouvernemental



Source : Schapper et al. (2006)

La conciliation de ces trois préoccupations constitue donc le défi central d'une politique d'approvisionnement. Si les réformes de type néolibéral, sous l'influence de la NGP, ont eu tendance à mettre l'accent sur les questions d'efficacité et d'imputabilité managériale en favorisant le recours au secteur privé et aux processus d'audit. Il semble néanmoins exister un risque que ces réformes limitent les capacités d'intervention de l'État (Rouillard et al., 2008), au détriment des considérations démocratiques que sont la transparence et la reddition de comptes.

L'approvisionnement gouvernemental vise donc à réconcilier ces trois aspects. Une remise en question critique des notions de performance budgétaire, de conformité à la réglementation et d'arrimage aux politiques publiques semble donc nécessaire.

Ce chapitre se concentre particulièrement sur l'approvisionnement en infrastructure, soit la conception, la construction, l'entretien et le financement d'infrastructures publiques (hôpitaux, édifices institutionnels, infrastructures routières, etc.) et non sur l'approvisionnement gouvernemental au sens large (qui pourrait inclure, par exemple, le matériel militaire, les fournitures de bureau, etc.).

#### *Performance budgétaire*

Le premier aspect de l'approvisionnement qui sera soumis à un examen critique concerne la « performance budgétaire », qui s'observe selon les critères traditionnels de VFM. L'approvisionnement gouvernemental se doit de fournir des biens et services à un prix

adéquat, limitant autant que possible les surcoûts. La définition traditionnelle de la VFM repose sur trois critères (Miller, 1975) :

1. Économie : la capacité de produire des biens et services au coût le plus bas possible;
2. Efficience : la capacité de réaliser le processus d'approvisionnement de manière à minimiser l'effort (et les ressources) utilisé ou, autrement dit, à maximiser les extrants et minimiser les intrants;
3. Efficacité: la capacité d'atteindre les objectifs de politiques publiques à court et long terme.

Il existe toutefois un certain flou dans les définitions traditionnellement mises de l'avant, au point où elles semblent peu adaptées à l'étude de l'approvisionnement gouvernemental.

Premièrement, la question de l'économie est assez facile à établir en théorie. Toutefois, la « juste valeur » d'un bien ou de service et particulièrement difficile à établir lorsque la complexité et le caractère unique de ces biens ou services augmente. En effet, alors qu'il est, par exemple, relativement facile de déterminer si l'on a trop cher payé un bien de consommation courante, il est beaucoup plus difficile de le faire pour des infrastructures uniques et complexes. Il existe néanmoins deux grands types de techniques visant à assurer le prix juste : les appels d'offres compétitifs et la négociation de gré-à-gré selon des standards (*benchmarks*) de prix bien établis (Bajari, McMillan, & Tadelis, 2008; Miller, 1975). Si les négociations de gré-à-gré sont difficilement applicables étant donné le cadre légal de l'approvisionnement gouvernemental, il n'en demeure pas moins que la capacité des mécanismes d'appel d'offres à garantir un prix juste présuppose des conditions très spécifiques –un marché compétitif– rarement réunies. Bajari et al. (2008) montrent d'ailleurs comment l'utilisation de mécanismes d'appels d'offres fonctionnent particulièrement mal lorsque les projets sont complexes, les contrats sont incomplets et le nombre de soumissionnaires est restreint. Ces « mauvaises » conditions sont, par définition, réunies dans les contrats de PPP (voir chapitre 5).

La théorie du coût de transaction (Coase, 1937; Jensen & Meckling, 1976; Williamson, 1975) vient aussi fournir un éclairage intéressant sur les motivations qui poussent une organisation à externaliser une partie de ses activités. Coase (1937), en particulier, montre bien comment il est possible de considérer n'importe quelle organisation comme un nœud d'ententes administratives ou contractuelles et où chaque fonction peut être déléguée contractuellement à des acteurs internes ou externes. Dans cette optique, c'est l'aptitude de la firme principale à gérer ses relations – et en particulier, les coûts de transaction reliées à ces relations – qui devient l'élément influençant le plus l'efficience économique de l'ensemble. En effet, selon cette logique, une organisation a tout intérêt à déléguer contractuellement ses activités lorsque les coûts associés de gestion de l'entente sont plus faibles que les économies réalisées par l'externalisation des

fonctions. À l'inverse, il est financièrement tout à l'avantage de l'organisation de continuer de réaliser certaines activités à l'interne si les coûts d'externalisation (par exemple, le contrôle des résultats) sont élevés (Williamson, 1975). Cette perspective est d'ailleurs fort pertinente pour l'étude des PPP, dans la mesure où l'externalisation des fonctions de conception, construction, opération et financement font partie intégrante du mode de réalisation. Qui plus est, toujours dans une logique économique, il est possible d'élargir un peu la notion de « coûts » pour inclure les « coûts démocratiques ». En effet, si lien hiérarchique propre à l'internalisation des fonctions permet un meilleur contrôle – et donc une plus grande imputabilité –, il est possible de conceptualiser l'externalisation comme un coût démocratique qui doit être pris en compte : la sous-traitance et la délégation des fonctions au privé peut donc peut-être avoir comme effet de faire baisser les coûts financiers du projet, mais faire augmenter ses coûts démocratiques. Ceci soulève un questionnement important sur la nature de l'efficience.

Deuxièmement, l'efficience, qui cherche à maximiser les extrants (*outputs*) pour une quantité donnée d'intrants (*inputs*), est une notion proche de l'économie dans la mesure où elle vise à réduire la quantité de ressources utilisées pour l'approvisionnement en biens et services. C'est d'ailleurs cette définition réductrice de l'efficience qui est en train de s'imposer comme la valeur dominante de l'administration publique modernisée (voir chapitre 3), comme gage d'imputabilité.

À court terme, l'efficience porte surtout sur la capacité à atteindre les objectifs de temps et de qualité – la question des coûts ayant déjà été réglée grâce au critère d'économie. Or, il semble que si la réalisation, en un temps raisonnable, du processus d'approvisionnement en infrastructure semble être un objectif louable à première vue, il devient un peu abstrait quand on le met en relation avec la durée de vie prévue des infrastructures (qui sont, par définition, des actifs à long terme). La question de la qualité, quant à elle, se pose de façon réelle, mais ne semble pas particulièrement problématique dans un environnement de basse technologie (infrastructures routières, édifices institutionnels) et fortement professionnalisé. Les risques les plus importants quant à la qualité semblent généralement provenir principalement de problèmes d'entretien et non pas problèmes de conception.

À long terme, néanmoins, la notion d'efficience devient particulièrement ambiguë, voire problématique, dans le contexte de l'administration publique. En effet, la capacité d'une organisation à mesurer l'efficience ne sera jamais plus grande que sa capacité à mesurer ses extrants. Or, dans la mesure où ce que cherche à accomplir l'administration publique est particulièrement diffus et, donc, difficile à mesurer, la notion même d'efficience devient elle aussi diffuse. En élargissant la définition d'extrant aux grands objectifs sociétaux qui sont les objets de l'administration publique (on utilise en anglais l'expression *outcomes*, difficilement traduisible), la question de l'efficience se pose autrement : quelle utilisation des ressources de l'État permet l'atteinte des grands objectifs sociétaux? Qui plus est, il devient pertinent de se demander ce qui

constitue un objectif sociétal viable : par exemple, le respect d'un processus transparent et ouvert (par définition coûteux et non-efficace) est-il un objectif (donc, un *output*) en soi de l'administration publique? Si tel est le cas, les ressources utilisées pour l'atteindre (temps accordé à la reddition de comptes, ressources financières pour la préparation d'appels d'offres transparents, etc.) le seraient donc de manière efficace. Ceci entre évidemment en conflit avec la définition traditionnelle de l'efficacité qui ne considère que les extrants facilement mesurables à court terme. Ceci est d'ailleurs cohérent avec la critique que font les ÉCM de la rationalité instrumentale.

Troisièmement, la question de l'efficacité est, quant à elle, encore plus difficile à étudier du point de vue de la VFM. En effet, si l'on définit l'efficacité comme l'atteinte des objectifs, le terme peut devenir particulièrement ambigu selon ce que l'on accepte comme objectif. En effet, les objectifs du processus d'approvisionnement peuvent beaucoup varier, selon que l'on considère l'approvisionnement comme un mécanisme technique neutre visant l'établissement d'une relation contractuelle temporaire entre une partie publique et une partie privée ou, au contraire, une caractéristique dominante du processus démocratique avec des effets sur la transparence, l'imputabilité, la participation publique ou encore la réglementation. Dans cette optique, la définition de l'observation de l'efficacité ne peut se réaliser qu'en utilisant une série de critères (ou d'indicateurs, pour utiliser le champ lexical de la mesure de la performance), pouvant inclure ou non des considérations démocratiques. Le choix de ces indicateurs peut d'ailleurs être débattu, soulignant à gros traits la non-neutralité et le caractère politique de ces décisions. Les ÉCM fournissent ici aussi un éclairage intéressant sur ce phénomène, soulignant en effet comment la prétendue neutralité d'un discours et des choix présentés comme essentiellement neutres et techniques peuvent cacher une volonté politique de construire une réalité où les enjeux de pouvoir sont réels et avantagent certaines perspectives.

Ainsi, il semble que cette analyse critique de la notion de VFM soulève trois constats importants, particulièrement pertinents pour notre compréhension de la politique québécoise des PPP.

D'abord, seule la notion d'économie semble être relativement claire et, d'ailleurs, seulement dans un contexte où l'on est capable de définir clairement les caractéristiques du produit ou du service que l'on cherche à acheter et où il existe suffisamment de compétition ou au moins suffisamment d'information pour déterminer un prix standard : un *benchmark*.

Ensuite, les notions d'efficacité et d'efficace reposent toutes deux sur la capacité de définir les objectifs du processus d'approvisionnement. Or, les objectifs de l'approvisionnement sont nécessairement difficiles à établir dans la mesure où ils s'inscrivent dans la logique plus large de l'administration publique qui cherche à régler des problèmes souvent multidimensionnels. Ainsi,

une définition claire des besoins techniques (spécifications, caractéristiques du bien ou service à acheter) ne constitue pas nécessairement une définition complète des objectifs.

Finalement, la question des devis de performance, propre aux PPP, qui reste volontairement muette sur les moyens à utiliser, semble induire une certaine myopie dans la définition de l'efficacité et de l'efficience. En effet, les obligations de résultats prévus par les contrats de PPP favorisent nécessairement une définition à court terme des objectifs du contrat, réduisant ainsi la notion d'efficacité à l'efficience.

### *Conformité à la réglementation*

Le deuxième aspect étudié concerne la conformité aux processus. Le caractère hybride de l'approvisionnement gouvernemental, à l'interface du public et du privé, le soumet à de nombreux tiraillements. Trepte (2005) mentionne à cet égard que si la fonction d'achat n'est pas fondamentalement différente de l'approvisionnement privé, l'ampleur des montants qui y sont consacrés, de même que l'importance sociétale des biens et services concernés, placent l'activité d'approvisionnement dans une position délicate :

*However, the sheer size of the government organisation, the complexity of the government apparatus, its disparate functions and its political and social objectives mean that it cannot necessarily be treated in the same way as other, simpler organisations operating in the market. Economists will be concerned in the potential such an organisation has for creating failures or distortions in the market order, political scientists will be interested in the structure and management of the decision—making process and with issues of public accountability. Politicians will recognise the ability of the government to use its procurement as a tool of economic or social policy and interest groups will be quick to seize the opportunity of influencing the use of such a tool. Members of the organisation may seek to take advantage of the organisational structures themselves to make personal gains. Other individuals or organisations operating in the market may seek to exploit any market distortions brought about by the shortcomings of the government organisation. (Trepte, 2005, p. 6)*

En somme, le cadre réglementaire dans lequel évolue l'approvisionnement doit permettre un délicat équilibre entre plusieurs considérations, parfois antinomiques. Il convient ici de réaliser une analyse à deux niveaux quant à la nature de ce cadre réglementaire, concernant essentiellement deux types de règles : les règles formelles et « l'esprit » de la conformité. Alors, que les premières s'observent facilement grâce à la vérification, les deuxièmes requièrent plutôt une certaine culture de la transparence, de la divulgation et de la participation et de la délibération publique. Ainsi, si la conformité aux règles d'approvisionnement se vérifie assez facilement, le défi d'une réelle démocratisation de l'approvisionnement consiste plutôt à instaurer des mécanismes favorisant la divulgation d'information, la reddition de comptes.

L'établissement d'un cadre réglementaire vise à favoriser un certain nombre de pratiques assez bien définies : efficacité, transparence, équité, non-discrimination, contestabilité, VFM, etc. (Trepte, 2005). Traditionnellement, les principes les plus communément présentés sont dans la plupart des politiques d'approvisionnement les suivants :

**Tableau 4.1 Principes de bonne gouvernance dans l'approvisionnement**

Principes	Description
Règle de droit	Le respect des divers règlements, règles et lois applicables dans un contexte administratif donné.
Contestabilité	La capacité de pouvoir remettre en question légalement des décisions qui n'auraient pas été prises en conformité avec la réglementation en vigueur.
Transparence	La capacité, pour tous, d'accéder facilement à l'information à n'importe stade du processus.
Imputabilité	La capacité d'interroger les différents acteurs quant à leurs actions, la possibilité de porter un jugement et de leur faire subir des conséquences.
Participation	La possibilité pour toutes les parties prenantes de faire connaître leurs opinions à propos des sujets qui les concernent.

Dans le cadre de l'interaction public-privé, ces grands principes s'articulent de façon particulière. En effet, le problème d'agence souvent mentionné transforme la relation public-privé d'approvisionnement en un jeu de souque à la corde. Les exigences de transparence et d'imputabilité politique propres à la fonction publique sont opposées à la recherche d'efficacité budgétaire des contreparties privées. Ceci entre souvent en contradiction directe avec la norme publique. La contractualisation a donc plusieurs effets structurants sur la bonne gouvernance.

Par exemple, la question de la transparence souligne à grand trait cette incompatibilité quasi-structurelle. Alors que l'utilisation de fonds publics s'accompagne normalement d'une obligation de divulguer la manière dont sont dépensés ces argents, l'interaction avec le secteur privé a souvent tendance à légitimer des pratiques qui vont à l'encontre de la transparence. En particulier, au nom du secret commercial et de la protection de la situation concurrentielle, certaines données sont souvent non-disponibles. Si la protection du secret commercial est une préoccupation légitime, il est toutefois important de souligner qu'une plus grande contractualisation s'accompagnera nécessairement d'une plus grande légitimité des préoccupations du secteur privé.

La notion d'imputabilité est elle aussi affectée par une plus grande contractualisation. Alors que la notion traditionnelle d'imputabilité visait à forcer les décideurs à être redevables de leurs actions

face aux électeurs qui les ont portés au pouvoir (par le truchement des représentants élus), l'accent de plus en plus grand mis sur l'imputabilité managériale mine quelque peu ce processus. En effet, la notion d'imputabilité est affectée radicalement, dans la mesure où la contractualisation favorise la sous-traitance à des acteurs privés de la formulation et, surtout, de la mise en œuvre de politiques publiques. Elle évolue donc hors du cadre politique. Peu à peu, l'imputabilité politique, dont la reddition de compte se fait de manière hiérarchique avec, au sommet de la pyramide, les électeurs et leurs représentants, devient impossible et l'imputabilité managériale s'impose. Cette dernière cherche plutôt à vérifier que le mandat octroyé a été réalisé correctement. Pour un contrat d'approvisionnement, cela suppose vérifier, au moyen d'instruments de mesure de la performance, la réalisation du mandat. Ceci représente un changement fondamental dans la notion d'imputabilité, dont l'approvisionnement doit nécessairement tenir compte.

Il est aussi important de souligner le caractère non-neutre des instruments utilisés. Le processus d'attribution des contrats, selon qu'il s'établisse de manière traditionnelle, en PPP ou autrement, engendre nécessairement une hiérarchisation des principes de bonne gouvernance si ceux-ci sont incompatibles entre eux (Lascoumes & Le Galès, 2004a). En effet, l'exercice d'approvisionnement, selon qu'il se réalise de telle ou telle manière, favorise implicitement certaines valeurs au détriment d'autres : l'on pourrait, par exemple, tourner les coins ronds dans le processus de vérification diligente de la santé financière des fournisseurs afin de favoriser un déroulement plus rapide. Le caractère non-neutre des réformes administratives a d'ailleurs été souligné par plusieurs auteurs, mentionnant par exemple que la NGP favorise l'imputabilité managériale, l'*empowerment* et l'efficacité à court terme au détriment de la l'imputabilité politique et d'une forme plus prononcée d'égalité (Merrien, 1999). Le défi consiste donc, d'un point de vue normatif, à prendre conscience des conséquences réelles des mécanismes d'approvisionnement.

Cette caractérisation du cadre réglementaire demeure toutefois incomplète sans une volonté claire des acteurs de participer de plein gré à une culture de la conformité relevant de la vocation publique. Ainsi, il ne suffit pas d'adopter un cadre réglementaire forçant les divers acteurs de l'approvisionnement gouvernemental à respecter certaines règles et conventions. En effet, puisque l'approvisionnement gouvernemental s'inscrit dans un processus de gouvernance de plus en plus axé sur la contractualisation, il semble inévitable que cette contractualisation mette l'accent sur certains principes (efficacité, imputabilité managériale) au détriment d'autres (imputabilité politique). Or, ceci pourrait avoir des conséquences réelles sur la gouvernance démocratique en rendant, par exemple, les mécanismes traditionnels d'imputabilité politique moins efficaces et en permettant *de facto* une plus grande opacité des processus. Il doit donc exister une manière de compenser cette glissade. La littérature théorique (Argyriades, 2006)

souligne la nécessité d'une plus grande éthique et d'un plus grand professionnalisme de la part des acteurs agissant dans un tel environnement.

### *Considérations de politiques publiques*

Finalement, le troisième aspect à l'étude concerne l'arrimage aux grands objectifs de politiques publiques ou macroéconomiques. En effet, les sommes dédiées à l'approvisionnement gouvernemental sont telles qu'il est normal, pour un gouvernement un tant soit peu interventionniste, de vouloir utiliser les investissements comme moteurs de croissance économique. Cela se traduit, par exemple, par des politiques d'achats régionaux, une volonté de maximiser les retombées économiques dans une industrie en particulier ou encore un désir de créer ou maintenir une expertise dans un domaine technique donné.

C'est particulièrement sous cet aspect que s'observent les tensions entre le politique et la logique administrative. En effet, si la rationalité instrumentale cherche les moyens techniques les plus efficaces pour atteindre les objectifs donnés, le fait de vouloir favoriser un secteur économique en particulier peut sembler incompatible avec la recherche d'efficacité. La logique de marché sur laquelle s'appuie la NGP peut sembler bien réfractaire à l'interventionnisme économique. Or, cet « affront » au marché et à la compétition pure et parfaite peut parfois être nécessaire dans la mesure où l'on accepte que l'État doive jouer un certain rôle redistributif quant à l'allocation des ressources.

Une politique d'approvisionnement doit donc prendre en compte la capacité d'agir de l'État de manière à utiliser les considérables ressources financières que sont les sommes consacrées à l'approvisionnement. Cette façon de faire remet elle aussi en question la définition traditionnelle de l'efficacité, dans la mesure où la plupart des actions d'interventionnisme économique ne sont pas optimales à court terme, mais permettent mobiliser la capacité financière de l'État à des fins politiques. La politique d'approvisionnement doit laisser une certaine marge de manœuvre aux décideurs légitimes pour prendre les décisions nécessaires et éviter de limiter leur capacité d'action par l'utilisation de mécanismes de prise de décision faussement neutres (analyses bénéfices-coûts, analyse de la VAN, etc.).

#### 4.2. L'approvisionnement en infrastructure publique dans le contexte québécois

Si l'approvisionnement s'appuie sur des principes quasi-universels, du moins dans les administrations publiques occidentales, il n'en demeure pas moins qu'il existe au Québec plusieurs idiosyncrasies venant affecter son déroulement. Cette section présente donc les caractéristiques de l'approvisionnement en infrastructure dans le contexte québécois et en relève les implications pour la gouvernance des projets en PPP. Une analyse en deux temps est

proposée, axée sur les caractéristiques de l'industrie québécoise des infrastructures et sur le cadre législatif qui la gouverne.

### *Les caractéristiques de l'industrie*

L'industrie des infrastructures (souvent appelée « bâtiments et travaux publics » ou BTP dans la littérature française) se compose essentiellement de deux grandes industries : celle du génie-conseil et celle de la construction, soutenues par les services financiers et légaux. Ces industries possèdent, au Québec, un nombre de caractéristiques propres venant influencer le processus démocratique.

### *L'organisation de l'industrie*

L'industrie québécoise du génie-conseil génère des revenus annuels d'environ 4G\$ et emploie un peu plus de 22 000 personnes (Association des ingénieurs-conseils du Québec, s. d.). Elle est constituée, à l'échelle québécoise, d'oligopoles virtuels, c'est-à-dire des marchés peu compétitifs où quelques gros joueurs se partagent l'essentiel du pouvoir, des revenus et des emplois. Qui plus est, cette industrie est en train de se concentrer, au point où l'on retrouve de moins en moins d'employés et de plus en plus de firmes. Les figures ci-dessous sont, à cet égard très éloquentes :

**Figure 4.2**                      **Variation du nombre d'employés et nombre de firmes dans l'industrie du génie-conseil au Québec, 2000-2011**



Source : Association des ingénieurs-conseils du Québec

**Figure 4.3**

**Répartitions des firmes membres de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec selon leurs tailles, 2010-2011**

Répartition des firmes membres selon la taille, 2010-2011

Employés	Firmes	%	Nombre d'employés	%
1 – 24	13	28,26 %	137	0,62 %
25 – 124	13	28,26 %	734	3,30 %
125 – 499	10	21,74 %	2 330	10,48 %
500 et plus	10	21,74 %	19 035	85,60 %
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100,00 %</b>	<b>22 236</b>	<b>100,00 %</b>

Source : Association des ingénieurs-conseils du Québec

Ainsi, durant la période de 2000 à 2011, l'industrie du génie est passée de moins de 9 000 employés à plus de 22 000, mais le nombre de firmes est passé de 107 à 46 durant la même période. De plus, le caractère oligopolistique de l'industrie est révélé par le fait que les 10 entreprises de plus de 500 employés emploient 19 000 personnes, soit près de 86% des emplois de l'industrie. Ces grandes firmes de génie-conseil jouissent d'une influence très importante dans le monde des affaires québécois ainsi qu'auprès du gouvernement du Québec. Par exemple, un article du journal Le Devoir décrit l'influence de ces firmes auprès du Ministère des Transports du Québec :

*Le gouvernement libéral a permis à un club privilégié de firmes de génie-conseil de s'installer au sein même du ministère des Transports et ainsi jouer un rôle déterminant dans la façon dont sont octroyés les millions de dollars investis annuellement dans les routes et les infrastructures du Québec. Cette zone d'influence prend la forme d'un comité de concertation où sont attablés d'un côté, des dirigeants du ministère, et de l'autre, les représentants des firmes Dessau, BPR, SNC-Lavalin, Roche et autres Génivar et Tecscult. (Lévesque, 2009)*

Ceci s'inscrit d'ailleurs dans une longue tradition de rapprochement entre l'élite des affaires et le gouvernement du Québec (voir chapitre 3, à propos du néo-corporatisme dans l'administration publique). Cette proximité entre l'industrie et l'administration publique révèle toute l'absurdité de la position selon laquelle les mécanismes de marché, basés sur la compétition et la diffusion ouverte de l'information, sont garants de la bonne gouvernance et de l'acquisition la plus économique possible des biens et services. Dans un marché aussi peu compétitif que celui des infrastructures, la logique de marché est difficilement applicable.

L'industrie de la construction, quant à elle, est beaucoup plus importante en nombre absolu d'emplois et en chiffre d'affaires, mais est aussi beaucoup plus fractionnée. Elle comptait, en

2010, 230 700 emplois directs, soit 5% des emplois au Québec, mais comptait 24 700 employeurs actifs (dont 14 417 dans le commercial/institutionnel, 1 632 dans l'industriel et 2 449 dans les travaux de génie civil et voirie). Économiquement, cette industrie représentait 46 milliards de dollars de dépenses d'investissements en construction soit 14 % du PIB québécois (Commission de la construction du Québec, s.d.-a). Toutefois, un certain nombre d'entrepreneurs généraux de plus grande taille y cohabitent avec plusieurs petits entrepreneurs spécialisés.

#### *La nature des contrats et les relations avec les gouvernements*

La nature des contrats dans l'industrie des infrastructures publiques est aussi porteuse de plusieurs particularités qui doivent être prises en compte dans l'analyse.

En effet, spécialement dans les infrastructures de transport, mais aussi dans une moindre mesure, dans les domaines de la santé et de l'éducation, les gouvernements municipaux et provinciaux sont à peu près les seuls donneurs d'ouvrage. Les infrastructures routières sont généralement l'apanage du Ministère des Transports ou des municipalités, alors que les infrastructures médicales et scolaires sont réalisées par des autorités régionales décentralisées, mais en collaboration avec les Ministères de la Santé et des Services sociaux, de l'Éducation ou encore avec le Conseil du Trésor. À cause de cet état de fait, les bonnes relations avec ce client sont donc cruciales à la survie des entreprises, encourageant par là même les relations quasi-incestueuses entre les représentants des firmes privées (peu nombreuses et très influentes, rappelons-le) et les administrations publiques.

Qui plus est, ces problèmes sont amplifiés par le rôle très important du palier municipal dans l'octroi des contrats d'infrastructure. L'importance relative des sommes en jeu, combinée au désintérêt populaire et médiatique généralisé pour la politique municipale, font des contrats d'infrastructure municipaux des mécanismes particulièrement propices à des dérives sérieuses de la gouvernance démocratique.

#### *Les problèmes de l'industrie*

Certains événements dramatiques sont venus souligner de manière dramatique les problèmes d'entretien de l'infrastructure au Québec, datant pour beaucoup d'entre elles de la Révolution tranquille. Plusieurs bris d'infrastructures routières ont eu lieu au cours des dernières années (le viaduc de la Concorde à Laval, les ponts Champlain et Mercier à Montréal, etc.) et plusieurs rapports ont souligné l'état de détérioration avancé de nombreux d'hôpitaux québécois, notamment les hôpitaux Royal Victoria, Montreal General, Saint-Luc et Notre-Dame (Mirza & Haider, 2003). Tous ces événements ont contribué à une certaine prise de conscience dans la population en général, ainsi que chez les dirigeants, des problèmes reliés à la détérioration de

l'infrastructure et ont poussé les gouvernements à mettre sur pied des programmes de réfection (Québec, 2009a).

De plus, l'industrie québécoise de la construction (incluant celle du génie-conseil) a aussi fait l'objet de plusieurs critiques au cours des dernières années, portant spécifiquement sur des allégations de collusion (et même de corruption). Le Rapport de l'Unité anticollusion au ministre des Transports du Québec (Québec, 2011b) est venu confirmer des soupçons qui pesaient déjà depuis longtemps. Pour l'obtention de contrats gouvernementaux, la firme entre dans un système « organisé » d'octroi des contrats, existant en parallèle aux procédures normales. Lorsqu'un grand nombre de firmes concurrentes sont présentes, les règlements sur les procédures d'appel d'offres sont contournés et les instances gouvernementales octroient les contrats sur une base rotationnelle aux entreprises du territoire, même si, en apparence, les procédures légales d'appel d'offres semblent être respectées. Les allégations sont à ce point persistantes qu'une Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction a été ordonnée par le Gouvernement du Québec en novembre 2011 pour faire la lumière sur la question (Québec, 2011c).

La nature oligopolistique de l'industrie favorise d'autant la collusion entre les firmes (peu nombreuses et dont les dirigeants se connaissent bien) ainsi que le désir des gouvernements d'octroyer de façon relativement volontaire les contrats, en contournant les mécanismes de marché visant à garantir le prix le plus bas.

Sans que l'on puisse établir une relation directe entre les contributions politiques des dirigeants des firmes de génie-conseil et l'octroi des contrats, il semble généralement admis que le financement des partis politiques se fait en grande partie par des contributions corporatives « déguisées ». Les firmes donnent aux partis politiques en passant par l'entremise de leurs dirigeants qui, en retour, maintiennent des relations de proximités avec ceux-ci (Québec, 2011b). Il existe d'ailleurs un précédent : la Commission d'enquête sur le scandale des commandites a révélé un système similaire au niveau fédéral, où des firmes de relations publiques avaient été mises en cause pour avoir surfacturé le Gouvernement du Canada puis versé des ristournes au Parti Libéral du Canada sous la forme de contributions politiques.

Ces deux caractéristiques, le déficit d'entretien et les allégations de collusions, viennent influencer de façon importante le processus d'approvisionnement au Québec en accaparant une bonne partie de l'espace médiatique et en contribuant à générer un certain cynisme auprès du grand public. Le débat public est donc fortement conditionné par une certaine méfiance à l'égard des grands projets d'infrastructure, spécialement quand leur développement est couvert par les médias.

### *L'influence des réformes administratives*

Les réformes administratives et l'adhésion au principes de la NGP (voir chapitre 3) entamées par le gouvernement du PQ durant les années 90 et poursuivies par le gouvernement Libéral à partir de 2003 ainsi que les politiques réduction des dépenses de l'État qui leur est associée ont eu pour effet de vider la fonction publique de son expertise et de sa capacité d'agir comme contrepoids au secteur privé (Rouillard & Hudon, 2009). Ceci rend plus difficile le contrôle que devrait exercer la fonction publique dans l'administration des contrats et l'imputabilité politique en favorisant, *de facto*, l'imputabilité managériale décrite précédemment.

Qui plus est, ces réformes ont eu comme effet d'accorder une place de plus en plus grande au secteur au privé dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques par le truchement des partenariats public-privé, des tables de concertations et autres contrats d'accompagnement technique. L'industrie privée devient donc un décideur public important, mais un décideur dont les agissements ne sont pas soumis aux mêmes exigences d'imputabilité et de transparence que l'administration publique.

Ce glissement vers une gouvernance de plus privée est caractéristique d'un État contractualisé et influe de façon substantielle sur le processus d'approvisionnement, dans la mesure où il confère une légitimité et un pouvoir réel à des acteurs privés. Il sera plus longuement question de la privatisation de la gouvernance liée à l'utilisation du PPP comme mode de réalisation au chapitre suivant.

### *Le cadre législatif et politique de l'approvisionnement en infrastructure*

Finalement, l'approvisionnement est, au Québec, encadré par plusieurs lois gouvernant les méthodes d'octroi des contrats et les tarifs des différents professionnels, ainsi que par les politiques-cadres d'approvisionnement en infrastructure.

D'abord, l'attribution de contrats est encadrée, selon le palier gouvernemental avec lequel le secteur privé fait affaires, par la Loi sur les contrats des organismes publics, la Loi sur les cités et villes ou encore la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal. Ces dernières régissent les appels d'offres publics et prévoient un mécanisme fixe d'évaluation des soumissions, basé à la fois sur des critères qualitatifs (compréhension du mandat, expérience de l'équipe, qualité de la méthodologie de travail) et des critères quantitatifs (prix de la soumission). Ces trois lois prévoient d'une part que des appels d'offres publics doivent être réalisés pour tous les contrats d'une valeur de plus de 25 000\$ et spécifient la méthode d'évaluation des soumissions.

Les tarifs des différents professionnels (ingénieurs, architectes, urbanistes) sont, eux aussi, dictés par les gouvernements. Pour les services d'ingénierie, le décret 1235-87 du gouvernement du Québec fixe clairement les salaires, selon des critères d'expérience et de types d'activités.

Pour l'industrie de la construction, les taux horaires sont fixés par les conventions collectives, dont l'application est gérée par la Commission de la construction du Québec (CCQ) :

*Au Québec, le régime de relations du travail de l'industrie de la construction régi par la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (Loi R-20) reconnaît le pluralisme syndical. Ainsi, le travailleur doit, dès son entrée dans l'industrie, choisir l'association syndicale à laquelle il désire adhérer. Il a la possibilité d'en changer à tous les trois ans lors d'un scrutin syndical. (Commission de la construction du Québec, s. d.-b)*

L'approvisionnement en infrastructure est aussi encadré par l'agence Infrastructure Québec (IQ), héritière de l'Agence des Partenariats public-privé du Québec (APPPQ), qui dicte la marche à suivre pour projets majeurs d'infrastructure, en PPP ou pas. Elle offre aussi ses services aux municipalités qui le souhaitent :

*Elle prévoit qu'un organisme public qui entend réaliser un projet d'infrastructure publique majeur doit s'associer à Infrastructure Québec pour l'élaboration d'un dossier d'affaires lequel, notamment, fait état de la pertinence de réaliser le projet, identifie les options possibles pour répondre au besoin et détermine l'option à recommander et son mode de réalisation.*

*Elle prévoit également, lorsque le mode de réalisation retenu d'un projet est le mode partenariat public-privé ou le mode « clés en main », que l'organisme public doit s'associer à Infrastructure Québec pour que celui-ci coordonne le processus de sélection de l'entreprise ou du groupement d'entreprises qui sera chargé de réaliser le projet.*

*Cette loi permet aussi à un organisme public et à un organisme municipal de s'associer à Infrastructure Québec pour la réalisation de diverses opérations reliées à un projet d'infrastructure considéré majeur ou non. (Québec, 2009b)*

Le passage de l'APPPQ à IQ a d'ailleurs été réalisé en mars 2010 suite une décision du gouvernement concernant le fonctionnement de l'agence. En effet, alors que le mandat de l'APPPQ était de favoriser le développement des PPP et de conseiller les ministères et organismes dans leur mise en œuvre, le mandat d'IQ est plutôt d'accompagner les ministères et organismes dans la réalisation de tous les grands travaux d'infrastructure, peu importe le mode de réalisation. Ceci peut d'ailleurs être interprété comme une avancée significative en matière de gouvernance, puisque le mode PPP n'est plus favorisé d'emblée. En effet, la méthodologie décisionnelle d'IQ prévoit une étape additionnelle de justification du choix de mode de réalisation (Québec, 2011a). Le chapitre suivant abordera plus longuement la question de mode de décision propre au Dossier d'affaires. Toutefois, il semble important de mentionner qu'IQ impose aux différents organismes faisant affaires avec elle une méthodologie de travail visant à mener à bien le projet d'infrastructure. C'est aussi elle qui se charge du choix du mode de réalisation. Le tableau suivant présente les différents modes de réalisation.

**Tableau 4.2 Modes de réalisation possibles – Infrastructure Québec**

<b>Mode</b>	<b>Description</b>
Mode traditionnel :	consiste à compléter les plans et devis détaillés avant de procéder au lancement de l'appel d'offres public visant à confier la réalisation de l'infrastructure à un seul entrepreneur.
Mode en gérance :	consiste, pour l'organisme public ou son mandataire, à confier la réalisation de l'infrastructure à plusieurs entrepreneurs, et ce, après que l'ensemble des plans et devis détaillés des divers lots ont été complétés.
Mode « clés en main » :	consiste à confier à une entreprise ou à un groupement d'entreprises la préparation des plans et devis et la réalisation de l'infrastructure publique.
Mode partenariat public-privé (PPP) :	implique qu'un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'une infrastructure publique.

Source : IQ (S. d.-a)

Finalement, le contexte de l'approvisionnement en infrastructure au Québec est aussi influencé par le Plan québécois des infrastructures 2008-2013 (Québec, 2009b, Annexe 2), qui prévoit des investissements de 41,8G\$ dans l'infrastructure, soit 21G\$ pour le maintien d'actifs existants 6G\$ dans l'amélioration et le remplacement d'infrastructures existantes et 7,9G\$ dans le parachèvement de nouvelles infrastructures. Le Plan québécois des infrastructures 2008-2013 est, en fait, une bonification du plan pour 2007-2012 (qui comportait des investissements de 37,7G\$) suite aux programmes de stimulus économique mis de l'avant par le gouvernement du Québec en réaction à la crise financière de 2008. Le premier programme (2007-2012) de maintien d'actifs avait été lancé dans les suites de l'effondrement du viaduc de la Concorde et du rapport de la commission Johnson (Johnson, Couture, & Nicolet, 2007) qui avait mis au grand jour le sérieux déficit d'entretien dont souffraient les infrastructures routières québécoises.

\* \* \*

Ainsi, prises ensemble, ces caractéristiques viennent considérablement influencer la gestion du mode PPP. Alors qu'elle avait été conçue au Royaume-Uni, la méthodologie de l'approvisionnement propre à la PFI a été importée sans grande modification au Québec. Les caractéristiques propres de l'industrie de la construction, combinée au déficit d'infrastructure et aux importantes sommes consacrées à ce problème dans un environnement où les allégations de corruption et de collusion fusent de toutes parts, viennent substantiellement influencer la gouvernance de l'approvisionnement au Québec. Dans ces conditions, il importe de comprendre comment l'utilisation du mode PPP le processus de prise de décision collective.

#### 4.3. Conclusion : une politique d’approvisionnement en infrastructure inscrite dans la gouvernance démocratique mais influencée par des conditions locales

Ce chapitre a présenté deux facettes de l’approvisionnement gouvernemental en infrastructure : la justification théorique de l’approvisionnement et le contexte propre au Québec.

D’une part, l’approvisionnement gouvernemental en infrastructure s’articule autour de trois grands axes qui, une fois réunis, constituent l’embryon d’une théorie sur la gouvernance démocratique de cette activité. En cohérence avec le modèle théorique de Schapper et al. (2006), l’approvisionnement démocratique en infrastructure doit fournir une certaine VFM. Toutefois, la définition de cette dernière devrait se limiter à l’économie (c’est-à-dire la capacité de payer un prix juste pour un projet bien défini) et à l’efficacité à court terme (c’est-à-dire le respect des normes de qualité). De plus, la gouvernance démocratique de l’approvisionnement en infrastructure devrait se faire sous l’égide de la transparence et de l’imputabilité et devrait être, en plus, inscrite dans une culture de la transparence. Finalement, c’est le processus de gouvernance démocratique qui devrait être le réel gage d’efficacité, c’est-à-dire que les décisions d’investissement et que l’arrimage aux politiques publiques devraient se faire dans le contexte d’une « conversation démocratique » ouverte plutôt qu’à huis clos selon des critères techniques.

D’autre part, en examinant le modèle québécois d’approvisionnement en infrastructure, certaines caractéristiques de l’industrie détonnent. D’abord, l’industrie du génie-conseil est un oligopole en phase de consolidation, dont les liens avec les gouvernements sont bien connus et même encouragés depuis plusieurs décennies. Ensuite, la nature des contrats – où les gouvernements sont les seuls clients – et les nombreuses allégations de collusion viennent mettre en lumière les risques potentiels de gouvernance. Finalement, le déficit d’entretien ainsi que les politiques publiques favorisant des dépenses massives contribuent à faire du développement de l’infrastructure un enjeu majeur pour l’État québécois.

C’est donc dans ce contexte que s’inscrit la gouvernance démocratique de l’approvisionnement en infrastructure. Influencée à la fois par la logique de la NGP et par la nécessité de contractualisation à laquelle cette dernière a donné lieu, cette activité est néanmoins sujette à certaines tensions, en particulier quant aux risques de gouvernance émanant des interactions entre les secteurs privés et publics. Toutefois, la nature de l’interaction, c’est-à-dire le type de relation entre les administrations publiques et l’industrie, aura pour effet d’influencer les relations de pouvoir entre les différents acteurs, en agissant sur les ressources dont ils disposent, sur la légitimité de leurs actions et sur les contraintes légales et contractuelles qui les influencent. C’est sous cette lumière que sera étudié le mode PPP.

Comme le précédent, ce chapitre s’inscrit dans la démarche herméneutique (c’est-à-dire l’étape de « l’intuition ») du cadre méthodologique d’Alvesson et Deetz (2000). Il aura permis de

réinterpréter les notions d'efficacité, d'efficacité et d'économie dans une perspective de gouvernance démocratique de l'approvisionnement gouvernemental et, ensuite, de remettre cette activité dans le contexte idiosyncratique québécois.

## Chapitre 5. Le partenariat public-privé tel que pratiqué au Québec

---

Ce chapitre vise à présenter le PPP en tant qu'IAP inscrit dans la gouvernance québécoise des grands travaux d'infrastructures et sera divisé en quatre sections. Premièrement, une narration critique de l'expérience québécoise des PPP sera réalisée, en s'attardant particulièrement au contexte qui a donné lieu à sa naissance. Deuxièmement, les caractéristiques des PPP seront présentées, en mettant l'accent sur le partage du risque et sur la méthodologie du Dossier d'affaires. Troisièmement, un schéma d'une entente contractuelle typique en PPP sera présenté. Finalement, la dynamique des relations entre les parties induite par l'utilisation du mode PPP sera analysée. Ce chapitre marque par ailleurs le début de l'étape de la « critique » propre au cadre méthodologique d'Alvesson et Deetz (2000). Cette critique se poursuivra au long des chapitres 6, 7, 8 et 9.

### 5.1. Les origines de la politique publique sur les PPP

Les PPP sont des IAP qui doivent être compris comme étant les descendants directs de plusieurs réformes visant à rapprocher les secteurs publics et privés de la prestation de services publics.

#### *Au Royaume-Uni*

Les origines du PPP en tant qu'IAP remontent au début des années 80, alors que divers gouvernements européens, se trouvant dans un contexte économique difficile, ont dû revoir les modes de financement des projets qu'ils entreprenaient. C'est en 1992, dans l'Angleterre néolibérale post-Thatcher, que le concept de PPP naît, sous la forme de contrats octroyés au secteur privé pour fournir des services relevant traditionnellement de la sphère publique. Ce programme prend le nom de « Private Finance Initiative » (PFI) et vise la construction de biens à vocation publique (hôpitaux, routes, etc.). Au départ, c'est la question du financement qui est au cœur de la démarche initiale des PPP (Diépois, 2004) : pour les gouvernements les utilisant, les PPP permettent de transférer aux états financiers des compagnies privées des dettes qui auraient normalement dû être assumées par le secteur public. La justification discursive (les notions d'amélioration de la qualité de service apportée par l'expertise du secteur privé, la diminution des coûts, l'accélération de la réalisation des projets, le partage de risque etc.) n'est donc arrivée qu'a posteriori.

La PFI est l'héritière institutionnelle des grandes réformes de privatisation de l'ère Thatcher. Un changement bien particulier quant aux règles de financement a permis son développement, soit l'ouverture au financement privé des projets publics :

*Prior to 1989, governments were not keen to allow private capital in the financing of public sector projects. Their position was set out in the so-*

*called 'Ryrie-Rules'. The Rules presupposed that some projects, such as road building, should be undertaken by the public sector and that, where private sector finance was involved, public expenditure cover would usually be required. [...] The Rules were revised in February 1988 to take account of the privatisation of the previously nationalised industries and the introduction of schemes such as contracting out, opting out, mixed funding and partnership schemes. The two fundamental principles of the guidelines were:*

*-private finance could only be introduced where it offered cost effectiveness; and*

*-privately financed projects for public sector programmes had to be taken into account by the Government in its public expenditure planning (ie such projects had to have public expenditure cover). (Allen, 2003, p. 12)*

C'est donc après l'ouverture du gouvernement britannique au financement privé qu'à pu naître la PFI en 1992. Elle a ainsi commencé ses activités sous le gouvernement conservateur de l'époque, mais a considérablement évolué durant la gouverne du parti néo-travilliste de Tony Blair. Moins affirmé dans son abdication envers les forces du marché que le gouvernement Thatcher/Major, le nouveau gouvernement de Blair

*s'inscrit pour une bonne part dans la continuité du gouvernement conservateur. La hausse des impôts est abandonné l'investissement public est considéré avec suspicion, le cadre d'analyse, certes imprécis du New Public Management est largement assimilé et préconisé. En revanche, il rejette la version économique du thatchérisme, la croyance aveugle dans la supériorité de l'économie de marché. (Le Galès, 2004, p. 251)*

En pratique, le gouvernement néo-travilliste de Blair affirme deux principes bien précis qui donneront naissance à l'environnement institutionnel et discursif de la PFI : la sacralisation du principe de VFM et la centralisation du contrôle de la politique des PPP au sein d'une agence du gouvernement britannique. La démonstration de la VFM est adoptée comme principe directeur de toute la gestion de l'appareil étatique, renvoyant aux postulats de base de la GAR et de la NGP notamment en ce qui concerne l'efficience mais aussi l'imputabilité :

*Une partie des responsables du gouvernement Blair exige rapidement des résultats et des preuves d'amélioration des performances des autorités locales. Il faut montrer aux Britanniques qu'il n'y a pas de retour en arrière et que le gouvernement prend au sérieux sa mission qui consiste à moderniser l'administration, à la rendre plus efficace et plus proche des demandes des citoyens. [...] L'instrument Best Value for Money demande aux autorités locales de produire des rapports d'activité sur la gestion de leurs services, incluant des indicateurs de satisfaction des utilisateurs (par sondage ou questionnaires), des mesures de productivité, des critères et des objectifs d'amélioration. (Le Galès, 2004, p. 253-254)*

Institutionnellement, c'est aussi le gouvernement Blair qui introduisit le modèle de l'agence « accompagnatrice » qui sera repris par le gouvernement du Québec. Cette dernière prit le nom

de la Private Finance Unit (PFU) du Trésor britannique, et s'acquittait des responsabilités suivantes :

*-Ministerial and Parliamentary business on generic PFI policy matters;*

*-Ownership of Standardisation of PFI Contracts - written guidance for authorities on how to agree PFI contracts;*

*-Ownership of the PFI Network - the public sector's on-line access to comprehensive information about PFI;*

*-PFI statistics disclosed to Parliament;*

*-Ownership of the Project Review Group (PRG) Secretariat - the process by which projects are reviewed. A project goes to PRG when there is a full Business Case and is reviewed. The PRG Chairperson is selected by the Head of HMT PFU;*

*-Single point responsibility for managing the Government's Framework Agreement with Partnerships UK; and*

*-Communication with Departments through the Inter Departmental Group (IDG) - a forum for the officials of different departments to meet and discuss business. (Allen, 2003, p. 16-17)*

La PFI a en effet servi de base institutionnelle isomorphique à la politique québécoise des PPP. En particulier, la PFU a été adaptée dans le contexte québécois pour donner l'APPPQ, dont le mandat était très similaire.

### *Au Québec*

Au Québec, le gouvernement du Parti Québécois (PQ) mené par Lucien Bouchard (1996-2001) a vu naître plusieurs initiatives se rapprochant très fortement des PPP que l'on connaît aujourd'hui. En 1998, le Programme québécois de dépistage du cancer du sein, constituait en pratique une des premières expériences de la fourniture de services relevant traditionnellement de la sphère publique, basée sur des contrats à long terme entre les parties privée et publique. En 2000, le projet de loi n° 164 (Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport) ouvrait aussi la porte aux PPP dans le domaine des infrastructures routières. Qui plus est, dans le secteur municipal, un certain nombre d'expériences de partenariats entre le public et le privé ont été réalisées au lendemain de la promulgation de la Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal en 1997. Sans être des PPP au sens strict, ces structures administratives possédaient certaines caractéristiques qui permettent de les situer dans la lignée directe des PPP (Hamel, 2004).

Si les expériences relatées précédemment constituaient les premiers « flirts » du gouvernement du Québec avec les PPP, leur statut aura été formalisé et leur utilisation généralisée après l'élection de Jean Charest au poste de Premier ministre. Le Plan de modernisation 2004-2007

(Québec, 2004a) du gouvernement du Québec constituait un effort délibéré de rationalisation de l'administration publique québécoise. Inspiré des autres réformes du même type – entre autres, l'Examen des programmes et la *National Performance Review* des gouvernements fédéraux canadiens et américains, respectivement –, le Plan de modernisation s'ancrait fermement dans le managérialisme : GAR, liberté managériale, flexibilité, décentralisation, etc. (Rouillard et al., 2008).

Le recours aux PPP y est par ailleurs présenté comme un élément central de la « réingénierie de l'État » promise dans la plateforme électorale du PLQ. La « réingénierie de l'État », rapidement rebaptisée « modernisation de l'État », faisait une grande place aux PPP et formalisait, la Politique-cadre sur les Partenariats public-privés (PCPPP) (Québec, 2004b) l'idée d'évaluer de façon systématique la pertinence d'un recours aux PPP pour tous les projets d'envergure :

*Cette politique reflète l'intention du gouvernement de recourir davantage à ce mode de réalisation de projets, à l'instar de plusieurs gouvernements qui l'ont implanté avec succès, tant au Canada qu'à l'étranger. (Québec, 2004b, p. i)*

Au cœur de cette réforme se trouvait l'Agence des partenariats public-privés (APPPQ) qui a été remplacée en 2010 par Infrastructure Québec (IQ) dont il a été question au chapitre précédent. Le mandat de l'APPPQ était « de contribuer, par ses conseils et son expertise, au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens dans le cadre de la mise en œuvre de projets de partenariats public-privé » (Québec, 2004c).

Depuis sa création, la politique québécoise sur les PPP a donné lieu à plusieurs projets en PPP, dont certains sont d'ailleurs entrés en service. Le tableau 5.1 dresse un portrait des différents projets chapeauté par IQ selon l'étape franchie et le mode de réalisation :

**Tableau 5.1 Projets chapeautés par Infrastructure Québec selon l'étape de réalisation, août 2011**

Étape	Projet	Mode de réalisation	Organismes publics	Partenaire	Coût estimé <sup>3</sup>
Dossier de présentation stratégique	Hôpital général juif, phase 4	Gérance (plusieurs entrepreneurs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hôpital général juif</li> <li>Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> </ul>	S.O.	N.D.
Dossier d'affaires initial	Projet Turcot	N.D.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministère des Transports</li> </ul>	S.O.	3G\$
	Aérotrain	PPP (en évaluation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aéroports de Montréal</li> </ul>	N.D.	~650M\$ (immo.)
	Hôpital général juif, phase 2 et 3	Gérance (plusieurs entrepreneurs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hôpital général juif</li> <li>Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> </ul>	S.O.	N.D.
	Hôpital de l'Enfant-Jésus	N.D.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hôpital de l'Enfant-Jésus</li> <li>Corporation d'hébergement du Québec</li> <li>Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> <li>CSSS Capitale nationale</li> </ul>	S.O.	N.D.
	Centre hospitalier régional de Trois-Rivières	N.D.	<ul style="list-style-type: none"> <li>CHRTR</li> <li>Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> </ul>	S.O.	50,1M\$
	Amphithéâtre multifonctionnel de Québec	N.D.	<ul style="list-style-type: none"> <li>CHRTR</li> <li>Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> </ul>	S.O.	400M\$

<sup>3</sup> Il est à noter que l'ampleur des projets en PPP est toujours exprimée en valeur actualisée nette (VAN), qui est une mesure de la valeur des flux de trésorerie associés au projet, actualisée au moyen d'un taux d'escompte, lui-même sujet à controverse. Ces concepts seront analysés plus longuement au chapitre 7.

Étape	Projet	Mode de réalisation	Organismes publics	Partenaire	Coût estimé <sup>4</sup>
Dossier d'affaires final	Édifice Wilder	Gérance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Société immobilière du Québec</li> </ul>	S.O.	79M\$
	Hôpital général juif, phase 1	Gérance (plusieurs entrepreneurs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hôpital général juif</li> <li>• Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> </ul>	S.O.	120M\$
	Musée national des beaux-arts du Québec	Traditionnel (un seul entrepreneur)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Musée national des beaux-arts du Québec</li> <li>• Ministère de la Culture et des Communications</li> </ul>	S.O.	90M\$
	Établissement de détention Sorel-Tracy	PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Société immobilière du Québec</li> <li>• Ministère de la Sécurité publique</li> </ul>	N.D.	N.D.
	Établissement de détention Roberval	Gérance (plusieurs entrepreneurs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Société immobilière du Québec</li> <li>• Ministère de la Sécurité publique</li> </ul>	S.O.	N.D.
	Établissement de détention Amos	Traditionnel (un seul entrepreneur)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Société immobilière du Québec</li> <li>• Ministère de la Sécurité publique</li> </ul>	S.O.	N.D.
	Établissement de détention Sept-Îles	Traditionnel (un seul entrepreneur)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Société immobilière du Québec</li> <li>• Ministère de la Sécurité publique</li> </ul>	S.O.	78,2M\$

<sup>4</sup> Il est à noter que l'ampleur des projets en PPP est toujours exprimée en valeur actualisée nette (VAN), qui est une mesure de la valeur des flux de trésorerie associés au projet, actualisée au moyen d'un taux d'escompte, lui-même sujet à controverse. Ces concepts seront analysés plus longuement au chapitre 7.

Étape	Projet	Mode de réalisation	Organismes publics	Partenaire	Coût estimé <sup>5</sup>
Dossier d'affaires final	Navires pour la Société des traversiers du Québec	Traditionnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Société des traversiers du Québec</li> <li>• Ministère des Transports du Québec</li> </ul>	S.O.	400M\$
	L'Hôtel-Dieu de Québec	N.D.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CHUQ</li> <li>• Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> </ul>	S.O.	N.D
Construction	Parachèvement de l'autoroute 30	PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère des Transports</li> </ul>	Nouvelle Autoroute 30	1,538G\$ (VAN)
	Réseau d'aires de service - grappe 1	PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère des Transports</li> </ul>	Immostar Inc.	44,5M\$
	Centre de recherche du CHUM (CRCHUM)	PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CRCHUM</li> <li>• Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> </ul>	Groupe Accès-Recherche CHUM	470M\$ (VAN)
	Centre universitaire de santé McGill (CUSM)	PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CUSM</li> <li>• Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> </ul>	Groupe Immobilier Santé McGill	1,343G\$ (VAN)
	Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM)	PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CHUM</li> <li>• Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> </ul>	CHUM Collectif	2,089G\$ (VAN)
	Adresse symphonique	PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère de la Culture et des Communications</li> </ul>	Groupe Immobilier Ovation	259M\$ (VAN)

<sup>5</sup> Il est à noter que l'ampleur des projets en PPP est toujours exprimée en valeur actualisée nette (VAN), qui est une mesure de la valeur des flux de trésorerie associés au projet, actualisée au moyen d'un taux d'escompte, lui-même sujet à controverse. Ces concepts seront analysés plus longuement au chapitre 7.

Étape	Projet	Mode de réalisation	Organismes publics	Partenaire	Coût estimé <sup>6</sup>
Construction	Centre MiQro Innovation	Gérance	<ul style="list-style-type: none"> <li>Université de Sherbrooke</li> <li>Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation</li> </ul>	S.O.	218M\$ (immo.)
	Pavillon d'Éducation Physique et des Sports (PEPS) - agrandissement	Traditionnel (un seul entrepreneur)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Université Laval</li> <li>Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport</li> </ul>	S.O.	85M\$
Mise en service	Parachèvement de l'autoroute 25	PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministère des Transports</li> </ul>	Concession A25	226M\$ (VAN)
	Centre d'hébergement et de soins de longue durée - Saint-Lambert	PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> </ul>	Groupe Savoie	203M\$ (VAN)

Source : IQ (S. d.-b)

Au total, c'est donc une dizaine de projets en PPP qui sont en train d'être réalisés en mode PPP, pour des coûts estimés variant de 44,5M\$ à plus de 2G\$. À ce jour, les projets en PPP en construction ou en service représentent des investissements de plus de 6G\$.

## 5.2. Définitions et caractéristiques

S'articulant par le biais d'une relation contractuelle complexe entre les partenaires public et privé, le PPP se distingue des autres types de relations contractuelles, selon le gouvernement du Québec (2004b), par les caractéristiques suivantes :

*-Un partage optimal des risques en les faisant assumer par le partenaire le plus apte à les gérer ;*

*-Une prestation de services basée sur l'atteinte de résultats clairement définis ;*

*-La rémunération du partenaire privé est fonction de la disponibilité des services et de sa performance ;*

<sup>6</sup> Il est à noter que l'ampleur des projets en PPP est toujours exprimée en valeur actualisée nette (VAN), qui est une mesure de la valeur des flux de trésorerie associés au projet, actualisée au moyen d'un taux d'escompte, lui-même sujet à controverse. Ces concepts seront analysés plus longuement au chapitre 7.

*-L'autorité publique conserve en tout temps la maîtrise du service et demeure imputable de la prestation du service auprès des citoyens. (Québec, 2004b, p. 8)*

Selon cette perspective, les PPP seraient des instruments d'action publique hybride, se situant à mi-chemin entre, d'un côté, la prestation publique traditionnelle et, de l'autre, la prestation privée des services<sup>7</sup>. Les PPP sont donc présentés par le gouvernement du Québec comme une solution mitoyenne entre le mode de réalisation conventionnelle et la privatisation pure et simple. Cette définition du PPP n'est toutefois ni juste ni complète. En effet, la complexité des PPP est beaucoup plus grande que ne le suggère la définition du gouvernement du Québec qui, de surcroît, ignore l'ambiguïté de la relation contractuelle par laquelle s'articule le PPP.

### *De multiples formes de relations contractuelles*

De prime abord, les PPP semblent renvoyer à une multitude d'activités (financement, prestation de services publics, exploitation d'infrastructure, etc.) et de modalités contractuelles (propriété des actifs, durée de l'entente, prise de décision, contrôle et évaluation, etc.). Par exemple, l'émission d'obligations par des organisations péripubliques comme les universités peut être considérée un PPP lorsque les conditions d'emprunts et d'utilisation du capital sont si restrictives que les détenteurs des obligations deviennent, à toutes fins pratiques, des copropriétaires de l'organisation (Cohn, 2004). Une autre grande catégorie de PPP peut être désignée par l'acronyme DFBO (*design-finance-build-operate*), que l'on peut traduire par CFCEE pour réunir les étapes chronologiques de la conception, du financement, de la construction, de l'exploitation et de l'entretien. Comment faire pour se retrouver parmi cette pléthore d'instruments d'action publique ?

L'élément de distinction fondamental tient à la primauté de la relation contractuelle qui, dans le cadre d'un véritable PPP, se caractérise à la fois par sa complexité et sa pérennité. Autrement dit, un PPP exprime une relation contractuelle entre l'État et une ou plusieurs firmes privées dans le cadre d'un projet de grande envergure qui s'inscrit dans le (très) long terme. Cette définition exclut donc la sous-traitance ou la gestion déléguée d'activités simples comme l'entretien d'immeubles, la collecte des ordures, les services de nourriture en milieu hospitalier, etc. Celles-ci ne s'inscrivent d'ailleurs habituellement que dans le court terme (1 à 5 ans), voire même dans certains cas dans le très court terme (moins de 1 an).

---

<sup>7</sup> En mode traditionnel, le rôle du secteur privé se limite à celui de fournisseur, de sous-traitant ou de conseiller technique ; le niveau de risque qu'il assume est donc très bas. À l'extrémité opposée du continuum public-privé, se trouve la privatisation pure et simple : les services fournis sont alors considérés comme des services privés au même titre, par exemple, que des services d'entretien ménager. En théorie, suite à une privatisation, le secteur privé assume l'ensemble des risques et devient seul responsable envers les citoyens et prestataires du service privatisé. Dans ce scénario, le secteur public n'a plus d'implication directe, son rôle devenant exclusivement législatif et réglementaire.

D'aucuns ajoutent à ces deux caractéristiques fondamentales la coopération active des partenaires public et privés, ainsi que la dynamique d'ajustements mutuels et la recherche d'avantages communs qui prévaudraient entre ces derniers (Aubert et Patry, 2004). Bien qu'elles pêchent par un certain apolitisme, en postulant implicitement une convergence d'intérêts spontanée et durable entre les partenaires public et privés, ces dernières caractéristiques permettent néanmoins de souligner une dimension fondamentale des PPP, à savoir : le rôle actif des partenaires privés dans l'élaboration des spécifications techniques et la détermination des objectifs du projet en termes de temps, de coût et de qualité.

Le tableau 5.2 présente une synthèse des principales caractéristiques permettant de distinguer les types de relations contractuelles entre l'État et les firmes privées. Bien qu'il soit évidemment réducteur, comme tout effort typologique ou taxonomique, ce tableau permet tout de même d'illustrer la complexité croissante de ces relations contractuelles qui vont de la simple impartition ou sous-traitance, jusqu'aux partenariats public-privé. Enfin, la définition retenue ici offre l'avantage de ne pas nourrir la confusion conceptuelle dans laquelle s'était embourbée le gouvernement du Québec jusqu'à la fin des audiences publiques sur le *Projet de loi 61 – Loi sur l'agence des partenariats public-privé du Québec*, tenues devant la Commission des finances publiques.

**Tableau 5.2 Types de relations contractuelles entre l'État et la firme privée**

	<b>Sous-traitance et impartition</b>	<b>Gérance</b>	<b>Affermage</b>	<b>Concession</b>	<b>Partenariat public-privé</b>
<b>Propriété des actifs</b>	État	État	État	État	État/firme privée
<b>Financement des infrastructures</b>	État	État	État	Firme privée	Firme privée
<b>Réalisation des travaux</b>	État/firme privée	-	-	-	Firme privée
<b>Exploitation des infrastructures</b>	État/firme privée	Firme privée	Firme privée	Firme privée	Firme privée
<b>Prise de décision</b>	État	État	État/firme privée	État/firme privée	Firme privée
<b>Contrôle et évaluation</b>	État	État	État	État/firme privée	État/firme privée
<b>Durée du contrat</b>	Très court terme (1 an et moins)	Court terme (1 à 5 ans)	Moyen à long terme (5 à 10 ans)	Moyen à très long terme (5 à 20 ans)	Très long terme (20 ans et plus)
<b>Complexité des activités</b>	Faible	Moyenne	Moyenne ou élevée	Moyenne ou élevée	Élevée
<b>Envergure du projet</b>	Faible	Moyenne	Moyenne ou grande	Moyenne ou grande	Grande
<b>Sources des revenus</b>	État	État	État	Tarification	État/tarification ou tarification seule
<b>Facteur concurrentiel (appel d'offres)</b>	Moyen	Moyen ou faible	Faible	Faible	Faible ou nul

Source : Rouillard et Hudon (2009)

Il est intéressant de noter le rapport inversement proportionnel entre la complexité des activités et le facteur concurrentiel : alors que le première augmente de la sous-traitance (impartition) au partenariat public-privé, le second diminue, au point d'être faible, voire même nul dans certains cas. La raison en est fort simple : la complexité des activités visées par un partenariat public-privé est si élevée qu'aucune firme privée, transnationale ou non, ne possède à elle seule l'ensemble des expertises nécessaires pour la réalisation du projet. Il est alors nécessaire de créer un consortium de firmes privées, afin de combiner les expertises et les connaissances de différentes firmes privées et, ainsi, pouvoir répondre à l'ensemble des exigences techniques et financières de l'appel d'offres. La rareté des expertises et la nécessité de les combiner au sein d'une même entité juridique (le consortium), amenuise évidemment le facteur concurrentiel. L'argument du gouvernement du Québec voulant que le PPP lui permette de mieux profiter du jeu du marché concurrentiel qu'en mode de réalisation traditionnel semble donc problématique. Rien ne permet de croire que le PPP corrige les difficultés ou limites traditionnelles des processus d'appel d'offres public, bien au contraire : leur complexité additionnelle et la rareté des expertises nécessaires à leur réalisation exacerbent ces difficultés, parmi lesquelles l'amenuisement du facteur concurrentiel et les coûts de négociation qui suivent l'appel d'offres.

Tel que mentionné précédemment, les PPP supposent nécessairement des relations contractuelles à (très) long terme : il semble donc légitime de se questionner sur les effets pervers que peuvent avoir de telles contraintes. En plus de constituer, pour des raisons évidentes, une stratégie de gestion particulièrement risquée de la part du gouvernement, les PPP réduisent aussi la capacité de l'État (donc, des élus et de la fonction publique) de s'acquitter de ses devoirs et contribuent ainsi à une certaine privatisation de la gouvernance. Hamel (2007) mentionne par exemple que la longue durée des engagements, combinée à l'extrême complexité des contrats, induit des rigidités limitant la marge de manœuvre des élus.

### *Partage du risque*

Par-delà ces questions, se pose avec une acuité encore plus grande celle du partage du risque ou, comme l'avance le gouvernement du Québec, le transfert de risque vers le privé. Selon ce point de vue, le PPP se distingue du mode de réalisation traditionnel puisque que, contrairement à ce dernier, il repose sur un partage optimal des risques en les faisant assumer par le partenaire le plus apte à les gérer. Y a-t-il vraiment un partage de risque ou un transfert de risque (optimal ou non) dans le cadre d'un PPP ? La réponse est non. La logique est simple : avant même de pouvoir établir sa marge bénéficiaire et le niveau anticipé des bénéfices nets, le consortium doit avoir escompté les différents facteurs de risque (projet, opérationnel, technique, financier, réglementaire, politique, légal, force majeure, etc.) (Akkaw, 2001). L'objectif fondamental du consortium est évidemment de créer de la valeur pour ses actionnaires, comme toute firme privée dans une économie capitaliste mixte. Il y a donc, en toute cohérence, une relation

proportionnelle entre le niveau de risque et la marge bénéficiaire escomptée, de même qu'il y a une relation proportionnelle entre le niveau de risque et l'autonomie demandée dans la réalisation d'un PPP. Autrement dit, plus grand sera le risque, plus élevée sera la marge bénéficiaire et plus importante sera l'autonomie demandée par le consortium. Les facteurs de risque sont donc identifiés et monétisés et, ainsi, deviennent des éléments de la structure de coût de la soumission présentée dans le cadre de l'appel d'offres. Ils sont donc tous transférés à l'État qui en assume ainsi le coût, peu importe que ceux-ci se matérialisent ou non par la suite.

La quantification des risques (évaluation et monétisation) est donc un élément déterminant dans la structure de coût d'un PPP. Contrairement à ce que suggère la Politique-cadre sur les partenariats public-privé (Québec, 2004b), elle souffre de reposer sur des méthodes utilisées invariablement complexes, subjectives et, dans bien des cas, opaques (Cohn, 2004). L'imprécision de ces méthodes entraîne une probabilité élevée que des « superprofits » soient subséquentement réalisés, le consortium penchant évidemment vers une surestimation du risque qui, après sa monétarisation, se traduit par une surestimation de la marge bénéficiaire demandée, plutôt que sa sous-estimation (Ball, Heafey, & King, 2003).

#### *La méthodologie du « Dossier d'affaires »*

Finalement, la PCGGPIP (Québec, 2010), qui a remplacé la PCPPP (Québec, 2004b) lorsque qu'IQ a succédé à l'APPPQ, présente une méthodologie de prise de décision qu'elle nomme « Dossier d'affaires » (voir annexe II pour une représentation schématisée de la méthodologie) :

*La présente politique établit un processus systématique qui allie rigueur, discipline et cohérence gouvernementale. Elle vise l'utilisation, par les organismes publics, des meilleures pratiques de planification et de réalisation des grands projets afin de se doter d'infrastructures publiques de qualité qui répondent aux besoins exprimés et qui sont fonctionnelles, durables et harmonieuses.*

*Elle vise également à identifier les risques et à estimer les coûts et les échéanciers de la façon la plus complète et réaliste possible, afin de permettre au ministre titulaire, pour le compte duquel un dossier d'affaires est élaboré, de soumettre ce dernier au Conseil des ministres afin qu'il dispose de toute l'information nécessaire à une prise de décision éclairée. (Québec, 2010, p. 6)*

Inspiré d'un modèle de rationalité pure et parfaite (éminemment critiquable – voir chapitre 2 et 8), la méthodologie du Dossier d'affaires force les organismes publics assujettis respecter trois étapes successives : le dossier de présentation stratégique, le dossier d'affaires initial et le dossier final. La première étape, celle du dossier de présentation stratégique, sert à justifier le projet en se basant sur des critères de besoin. La deuxième étape, celle du dossier d'affaires initial, vise l'évaluation des options permettant de répondre aux besoins, ainsi qu'à l'élaboration d'un « programme fonctionnel et technique » (PFT) définissant de façon détaillée les besoins.

Finalement, la troisième étape, celle du dossier d'affaires final, comporte les plans et devis détaillés et les estimations de coûts, le plan de gestion du projet, l'équipe de réalisation du projet, etc. Il est à noter que pour la troisième étape, la justification économique (analyse de la valeur de l'option favorisée) doit être réalisée si le projet est réalisé en mode conventionnel. En mode PPP ou clé-en-main, l'analyse de la valeur de l'option favorisée « incombe à l'entreprise ou au groupement d'entreprises qui va réaliser l'infrastructure » (Québec, 2010, p. 13). À chacune des étapes, il est important de noter qu'IQ est « associé » à l'organisme public portant le Dossier d'affaires.

Les effets de cette méthodologie sur la gestion des projets seront étudiés plus longuement au chapitre 8. Toutefois, certains éléments semblent pertinents pour l'étude de la gouvernance du mode PPP.

D'abord, l'idée même de monter un Dossier d'affaires porté par un organisme public qui agit en quelque sorte comme un « promoteur » d'un projet sacralise la logique privée propre à la NGP – le terme « Dossier d'affaires » est un calque de l'anglais *business case* et fait référence au dossier de promotion/justification d'un projet. L'organisme public agit ainsi comme un « entrepreneur », appuyé par un « consultant », IQ, qui détient l'expertise. Ce transfert d'expertise des ministères de première ligne (transport, santé, etc.) vers IQ a d'ailleurs des conséquences potentiellement importantes :

*Par la centralisation des ressources (actuelles et futures) qu'elle entraîne, l'APPPQ amenuise la capacité stratégique et opérationnelle actuelle des ministères à gérer leur propre champ d'activité, tout autant qu'elle les dépouille de la capacité future de développer une expertise interne sur les partenariats public-privé. [...] En tant qu'intermédiaire additionnel entre les organismes publics et les firmes privées, ainsi qu'en qualité de maître d'œuvre des PPP, l'APPPQ ajoute à la complexité actuelle déjà élevée des PPP, notamment au regard de l'imputabilité, de la responsabilité et de la reddition de compte des partenaires publics et privés. (Rouillard et al., 2008, p. 75-76)*

Cette analyse est d'ailleurs tout à fait congrue avec le diagnostic que font les ÉCM de l'omniprésence de la logique privée dans la gestion. La présence d'une agence agissant comme consultant n'est en effet pas sans rappeler l'influence persistante des grands cabinets de services-conseils qui ont considérablement d'influence dans la plupart des administrations publiques occidentales (Le Galès, 2004; Parker, 2002; Saint-Martin, 2006).

Ensuite, certaines incohérences logiques semblent présentes. Par exemple, il apparaît plutôt incongru que l'analyse de la valeur de l'option choisie (dossier d'affaires final) se déroule après le choix de l'option (dossier d'affaires initial). Qui plus est, en mode PPP, cette analyse de la valeur est réalisée par l'entreprise privée, dont on peut remettre en question la volonté réelle de

présenter une analyse juste des modes de réalisation, étant donné les intérêts commerciaux en jeu.

Tout cela semble contredire l'idée d'un processus de planification parfaitement rationnel et rigoureux, pourtant présentée comme un des avantages de la méthodologie. La logique suivie ici relève beaucoup plus de la rationalité instrumentale, dénoncée comme étant peu démocratique par les ÉCM. Peu d'attention est aussi accordée à la possibilité d'intervention politique (qui s'exprimerait ici en termes de marge de manœuvre décisionnelle accordée aux autorités publiques) et aux luttes de pouvoir, qui sont pourtant une constante dans la réalisation des grands travaux d'infrastructure, spécialement dans un contexte de quasi-corporatisme (voir chapitre 4). Ces critiques seront abordées plus longuement au chapitre 8.

### 5.3. Les PPP dans la théorie des instruments

En tant qu'IAP, les PPP ont plusieurs fonctions différentes : ils sont à la fois mécanismes d'approvisionnement, méthodologie de prise de décision et instruments de politiques publiques. À cet égard, la théorie des instruments (Hood, 1983; Lascoumes & Le Galès, 2004b), qui identifie plusieurs fonctions aux IAP, peut venir éclairer l'analyse. Ainsi, pour Lascoumes et Le Galès (2004b), les instruments peuvent avoir être de cinq types et avoir cinq fonctions distinctes :

- Les instruments législatifs et réglementaires permettent une vision de l'intérêt général par un gouvernement;
- Les instruments économiques et fiscaux permettent de générer une utilité collective et une efficacité sociale et économique;
- Les instruments conventionnels et incitatifs permettent de favoriser l'engagement des acteurs;
- Les instruments informatifs et communicationnels permettent d'explicitier les décisions des acteurs et de responsabiliser ces derniers;
- Finalement, les normes, les standards et les *best practices* ont une fonction mixte de d'instauration de règles de fonctionnement et de légitimation de certains principes de gouvernance.

Dans leur version québécoise, les PPP sont des instruments à multiples facettes, composés non seulement d'un mécanisme d'approvisionnement, mais aussi d'une méthodologie de prise de décision, d'un cadre légal et réglementaire, d'une forme institutionnelle imposée, d'un certain nombre de normes et de pratiques visant à favoriser la concurrence et d'outil discursifs visant à promouvoir ce mode de réalisation auprès de la population.

Ainsi, selon l'angle depuis lequel on l'aborde, la politique québécoise des PPP peut avoir plusieurs fonctions distinctes. D'abord, elle est un instrument de législatif et réglementaire venant encadrer la réalisation de grand projet d'infrastructure et l'octroi de contrats publics. Ensuite, elle est un instrument économique venant (prétendument) améliorer la VFM des investissements publics en matière d'infrastructure. De point de vue institutionnel, elle est aussi un outil normatif venant cristalliser un certain nombre de principes propres à la modernisation néolibérale de l'État et à la NGP : GAR, dépolitisation et débureaucratization, contractualisation, concurrence, etc. En ce sens, la politique des PPP est aussi un instrument qui cherche à légitimer une certaine vision de la gouvernance. Comme le mentionnent Lascoumes et Le Galès (2004b),

*la légitimité principale de ce type d'instrument provient davantage de l'image moderniste et surtout libérale de l'action publique dont il est porteur que de leur (sic) efficacité réelle qui est d'ailleurs rarement évaluée. (Lascoumes & Le Galès, 2004b, p. 363)*

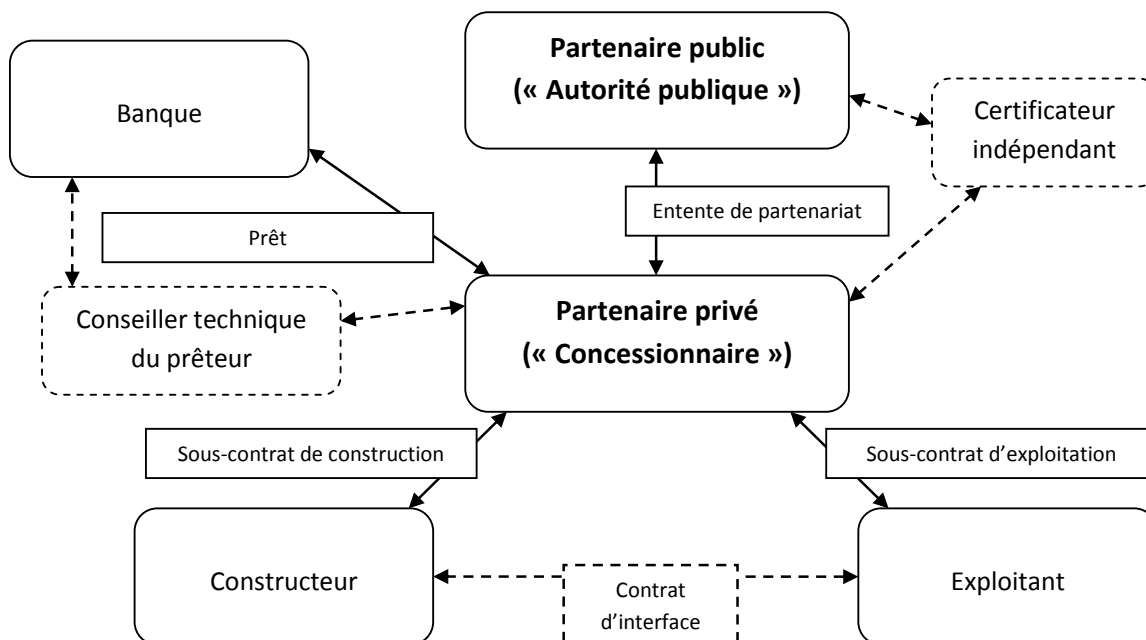
Finalement, le modèle PPP vient aussi imposer une méthodologie de travail bien précise (Dossier de présentation stratégique, Dossier d'affaires, matrice de gestion des risques, plan de communications, etc.) qui systématise l'action publique en matière de gestion des infrastructures et qui contribue à la création de standards de fonctionnement et de *best practices*. À terme, ceci pourrait avoir un effet légitimateur sur la logique technocratique et la privatisation dans la prise de décisions

#### 5.4. Entente contractuelle typique

Au Québec, le PPP reprend le modèle contractuel de la PFI britannique, centré autour d'un consortium privé agissant comme partenaire de l'autorité publique. L'entente de partenariat – le contrat principal – est donc signée entre ces deux entités. Typiquement, le partenaire privé est un consortium *ad hoc*, créé pour les besoins d'un projet en particulier. Les entreprises y participant et qui fournissent la plupart du temps des capitaux sont, généralement, des entreprises financières (banques, fonds d'investissement, compagnies d'assurance), des firmes d'ingénieurs-conseils ou encore des grands entrepreneurs en construction.

Ainsi, comme le montre la figure 5.1 ci-dessous, le partenariat public-privé peut donc être conceptualisé comme un ensemble de contrats et de sous-contrats, centré sur le partenaire privé :

**Figure 5.1. Schéma de l'entente contractuelle typique**



Source : Adapté de Lavier (2009)

### *L'entente de partenariat*

C'est l'entente de partenariat qui constitue le contrat le plus important d'un projet en PPP, puisque c'est dans cette dernière que l'on retrouve les devis de performance, c'est-à-dire la description des résultats à atteindre, tant en ce qui concerne la construction de l'infrastructure que son maintien. En effet, puisque les PPP sont des projets de longue haleine consistant essentiellement en la délégation au secteur privé de la conception, de la construction, de l'exploitation, de l'entretien et du financement d'une infrastructure publique, toutes ces activités doivent être prévues dans l'entente de partenariat. Dès l'étape de la conception, les PPP diffèrent grandement du mode conventionnel : alors qu'un contrat en mode conventionnel spécifie dans le détail la nature des travaux à effectuer (par exemple : le nombre de tonnes d'asphaltes nécessaires à la construction d'une route ou encore le nombre de poutres nécessaires à la construction d'un édifice), les ententes de PPP indiquent plutôt des performances à atteindre (par exemple, la nombre de voitures pouvant passer sur une route ou encore la surface disponible par type d'utilisation dans un édifice). Typiquement, les ententes de partenariat sont des documents très détaillés, ayant nécessité une préparation beaucoup plus importante que les projets en mode conventionnel. En effet, le développement d'une entente de partenariat force l'autorité publique à définir a priori ses besoins afin de les inclure dans un document nommé Programme fonctionnel et technique (PFT). Le PFT devient alors l'élément de base dans la rédaction de l'entente de partenariat. L'exercice de réalisation du PFT force l'autorité publique à définir beaucoup plus en amont – et dans un plus grand détail – ses besoins. Il présente aussi le désavantage de réduire

d'autant sa marge de manœuvre pour effectuer des modifications au besoin durant la réalisation des travaux puisque le partenaire privé n'est redevable que de ce qui est mentionné dans l'entente de partenariat.

Lavier (2009) mentionne que l'entente de partenariat est composée de trois éléments distincts :

*une entente de partenariat se résume à quelques rubriques clés, notamment : la description des obligations reliées à la construction de l'infrastructure et à l'exploitation de celle-ci pendant la durée du contrat (typiquement, de 30 ans), la description des critères de performance et des recours de l'entité publique lorsque ceux-ci ne sont pas atteints (ou le cas échéant, des cas d'exonération que peut invoquer le partenaire privé), le mode de règlement des différends et le processus de modification du projet par l'entité publique ou le partenaire privé. (Lavier, 2009, s. n.)*

Si les obligations du concessionnaire envers l'autorité publique sont de construire et d'exploiter une infrastructure, celles de l'autorité publique envers le concessionnaire sont de payer les montants prévus dans l'entente. La manière dont ces paiements sont effectués sont multiples, mais l'arrangement le plus classique est que l'autorité publique fasse deux types de versements : des paiements de construction et des paiements de disponibilité. Les paiements de construction sont généralement des sommes importantes visant à fournir une partie des capitaux nécessaires aux investissements initiaux de la part du concessionnaire. Les paiements de disponibilité sont, essentiellement, un loyer versé au concessionnaire une fois l'actif construit. Normalement, il y a peu de versements durant la période de construction, ce qui force le concessionnaire à aller chercher du financement temporaire sur les marchés privés. Il est à noter que l'autorité publique et le concessionnaire font affaires avec un « certificateur indépendant », dont le rôle est de certifier que la construction de l'infrastructure respecte l'entente pour ainsi permettre les versements de l'autorité publique au concessionnaire.

Administrativement, le concessionnaire est une « coquille vide », c'est-à-dire une entreprise avec très peu d'employés et disposant de peu des ressources (sauf financières) : il fait plutôt affaires avec des sous-traitants pour mener à terme ses obligations contractuelles, soit la conception, la construction, l'entretien des infrastructures. Dans ce contexte, plusieurs sous-contrats doivent être signés.

### *Les sous-contrats*

Les deux sous-contrats principaux sont les contrats de construction et d'exploitation, respectivement. C'est par ces contrats que se réaliseront les activités de conception-construction et d'exploitation de l'infrastructure. Typiquement, ces contrats sont signés avec des entreprises différentes, l'une s'occupant de la conception-construction de l'infrastructure, l'autre s'occupant de son exploitation-entretien. Les deux sous-contrats fonctionnent de la même manière, en ce

sens qu'ils transfèrent contractuellement au constructeur et à l'exploitant les responsabilités prévues à l'entente de partenariat, le concessionnaire retenant les responsabilités non-transférées telles que le financement. À ce sujet, Lavier (2009) explique :

*Le principe fondamental des sous-contrats de construction et d'exploitation est la cession par le partenaire privé de la quasi-intégralité de ses obligations en vertu de l'entente de partenariat, et des risques qui s'y attachent, au sous-traitant concerné. Ce principe, nommé « pass-through » en anglais, est typiquement énoncé en termes non-équivoques dans les sous-contrats même, par une clause qui renvoie aux obligations du partenaire privé telles qu'énoncées dans l'entente de partenariat. Le partenaire privé et le sous-traitant peuvent bien sûr prévoir des exceptions au principe du pass-through, en énonçant des obligations spécifiques qui ne sont pas transmises au sous-traitant; celles-ci sont typiquement peu nombreuses : l'obligation de financer le projet, qui demeure la responsabilité du partenaire privé, et l'obligation d'exécuter les obligations qui sont transmises à l'autre sous-traitant. (s. n.)*

Il est par ailleurs important de souligner que, malgré la délégation des obligations par le procédé de *pass-through*, le concessionnaire demeure théoriquement le seul interlocuteur de l'autorité publique, même si en pratique, l'autorité publique peut avoir des contacts avec le concepteur-constructeur et l'exploitant.

### *Le contrat d'interface*

Il existe aussi un troisième sous-contrat, nommé contrat d'interface, qui vise à réglementer les relations entre le constructeur, l'exploitant et le concessionnaire étant donné les intérêts souvent divergents des parties au contrat. En effet, durant la période de conception et de construction, l'exploitant a tout intérêt à faire pression pour que la qualité de l'infrastructure soit la plus élevée possible, puisque la responsabilité de l'entretien lui incombe. Inversement, dans la mesure où le constructeur n'a pas à entretenir l'infrastructure, son intérêt est de s'acquitter de ses obligations de conception et de construction le plus rapidement possible et au plus bas coût possible. Le concessionnaire, quant à lui, doit s'assurer du respect de ses obligations contractuelles envers l'autorité publique. Le contrat d'interface vient donc baliser les relations entre ces acteurs (dont les interactions seront décrites plus longuement à la section 5.4). Pour l'instant, il convient de mentionner que le contrat d'interface établit trois grands types de mécanismes : de compensation, de collaboration et de règlement des différends :

*Il prévoit des mécanismes de compensation lorsqu'un des sous-traitants (souvent, l'Exploitant) a encouru des dépenses pour remédier à un défaut de l'autre sous-traitant. Le contrat d'interface énumère aussi des obligations de collaboration, notamment dans le cadre de l'étude d'impact d'une modification au projet qui serait demandée par le partenaire privé ou par l'entité publique. Enfin, il est courant que le contrat d'interface prévoit aussi un mécanisme de règlement des différends qui se veut expéditif et allégé. (Lavier, 2009, s. n.)*

L'on peut donc concevoir le contrat d'interface comme le protocole visant à normaliser les relations entre les parties.

### *Le contrat financier*

Il existe finalement un dernier type majeur de contrat, le contrat financier. En effet, puisque le financement d'un projet en PPP est généralement privé, le concessionnaire doit emprunter en son nom des capitaux pour financer la construction de l'infrastructure. Typiquement, le financement de la dette du concessionnaire se fait au moyen d'un prêt ou, plus rarement, d'obligations. Il existe toutefois un nombre quasi-infini de structures de financement possibles, mais dont l'analyse dépasse le cadre de ce document. Toutefois, la structure de financement comporte généralement une importante part de dette, soit de 85% de la valeur de l'actif, même si ce chiffre tend à diminuer depuis la crise financière de 2008-2009 (entretien de recherche, 21 mars 2011).

Contractuellement, le financement se fait au moyen de paiements prévus par un échéancier (*milestone payments*) qui permet au prêteur de « libérer » l'argent quand un étape de construction a été franchie. Pour ce faire, le prêteur fait appel aux services d'un conseiller technique (*lender's technical advisor*), généralement une firme indépendante d'ingénieurs-conseils, dont le rôle est de certifier que le jalon a effectivement été franchi et que le débours peut être effectué. Il est à noter que ce processus de certification permettant le transfert d'argent est essentiellement un processus d'audit privé. Les implications de cette manière de procéder seront discutées plus longuement dans les chapitres suivants.

Les contrats de financement prévoient généralement des clauses de réversibilité (*step-in rights*), permettant au prêteur d'intervenir si les clauses de performance ne sont pas respectées, de même que des clauses de refinancement, visant à garantir une certaine exposition au risque de la part du concessionnaire (entretien de recherche, 21 mars 2011).

Le tableau 5.3 ci-dessous présente les différents contrats et sous-contrats existant dans une entente de PPP typique :

**Tableau 5.3 Résumé des différents contrats d'une entente typique de PPP**

Contrat	Parties impliquées	Description
Entente de partenariat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorité publique</li> <li>• Concessionnaire privé</li> </ul>	Entente principale d'un PPP intervenant entre les partenaires public et privé qui prévoient l'ensemble des obligations de même que les modalités de paiement (paiements de construction, loyers, paiements de disponibilité, etc.)
Sous-contrat de construction	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concessionnaire privé</li> <li>• Constructeur</li> </ul>	Contrat déléguant à un constructeur les obligations relevant des activités de conception et de construction prévues à l'entente de partenariat.
Sous-contrat d'exploitation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concessionnaire privé</li> <li>• Exploitant</li> </ul>	Contrat déléguant à un exploitant les obligations relevant des activités d'entretien et d'exploitation prévues à l'entente de partenariat.
Contrat d'interface	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concessionnaire privé</li> <li>• Constructeur</li> <li>• Exploitant</li> </ul>	Contrat tripartite visant à fixer les normes d'interaction entre le concessionnaire, le constructeur et l'exploitant et à établir des mécanismes de résolution des différends entre ces derniers.
Financement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financier</li> <li>• Concessionnaire privé</li> </ul>	Contrat de financement pouvant prendre différentes formes (obligations, prêts, etc.) intervenant entre une entreprise de services financiers (banque, fonds d'investissement, etc.) et le concessionnaire.

Un projet en PPP peut donc être compris comme un nœud de contrats et d'obligations réciproques entre les acteurs y prenant part. Toutefois, la configuration de ces contrats conduit à un réarrangement des relations de pouvoir entre les acteurs concernés, et induit une dynamique particulière dans les relations entre les parties.

### 5.5. La dynamique et les relations entre les parties

Comme le soulignent Lascoumes et Le Galès (2004a), le choix d'un IAP structure les relations de pouvoir entre les différents acteurs concernés. Les PPP n'y font évidemment pas exception, et leurs caractéristiques intrinsèques possèdent une influence indéniable sur les relations de pouvoir entre les acteurs. Cette influence tient à trois facteurs interreliés : l'incomplétude des contrats, la divergence des intérêts et la rigidité des prix et des échéanciers propres aux PPP.

La théorie de l'agence (Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976) est un outil conceptuel particulièrement approprié pour comprendre les relations contractuelles qui existent entre les parties. En effet, la théorie de l'agence se penche spécifiquement sur la manière dont devraient être gouvernées les relations entre deux parties dans une situation d'information imparfaite, de même que sur les mécanismes de contrôle et les incitatifs pouvant être utilisés :

*That literature focuses almost exclusively on the normative aspects of the agency relationship; that is, how to structure the contractual relation (including compensation incentives) between the principal and agent to provide appropriate incentives for the agent to make choices which will maximize the principal's welfare, given that uncertainty and imperfect monitoring exist. (Jensen & Meckling, 1976, p. 7)*

Ainsi, la question fondamentale que pose la théorie de l'agence est la suivante : comment, dans une relation contractuelle sans lien hiérarchique, est-il possible de s'assurer que l'agent travaillera dans l'intérêt du principal? La théorie de l'agence postule implicitement que chacune des parties (le principal comme l'agent), lorsqu'elles acceptent d'entrer dans une relation contractuelle, sont motivées par l'appât du gain et que leur comportement en sera un de maximisation de leur utilité individuelle. Dans ces conditions, ce sont les contrats qui devront offrir les incitatifs adéquats. À l'inverse, un contrat ne balisant pas de façon suffisamment précise les relations entre les parties verra les comportements opportunistes (maximiseurs de l'utilité individuelle) proliférer.

### *L'incomplétude des contrats*

La question de l'incomplétude des contrats, c'est-à-dire l'idée selon laquelle les contrats sont, par définition, incapables de tout prévoir, est le premier facteur influençant la dynamique entre les acteurs d'un PPP. En effet, dans la mesure où un contrat, même en se voulant le plus précis possible, donne quand même une marge de manœuvre aux parties pour accomplir leurs obligations – ceci est d'ailleurs vrai, à plus forte raison encore, dans le cas d'un PPP en raison de clauses de performance :

*This level of complexity implies that first, it is impossible to plan for every potential contingency, and second, even if every contingency could be predicted, it would probably be difficult to write down these plans in a contract between the customer and the provider that is enforceable by law. In that case, long-term contracts such as the ones just described are less helpful because they cannot be made to bind in some circumstances: we say that the contracts are incomplete. (de Bettignies & Ross, 2004, p. 140)*

Il s'agit d'ailleurs de la justification économique première des PPP en tant que vecteurs d'efficacité : dans la mesure où les contrats ne spécifient qu'une performance à atteindre, ils laissent une marge de manœuvre considérable au partenaire privé et à ses sous-traitants. Ceci est d'ailleurs tout à fait cohérent avec la logique de la NGP discutée au chapitre 3, qui propose de laisser une plus grande liberté d'action aux acteurs, au nom de l'efficacité et de l'innovation. La logique est simple : dans la mesure où les objectifs à atteindre sont connus et où le prix payé par l'autorité publique est fixe, le partenaire privé a tout intérêt à travailler de la façon la plus efficace et innovatrice possible afin de minimiser ses coûts et maximiser ses bénéfices (de Bettignies & Ross, 2004).

Il existe toutefois un effet pervers important, provenant justement de l'incomplétude du contrat. Puisque les contrats ne sont jamais parfaitement précis, le partenaire privé est incité à ne faire que le strict minimum pour atteindre les objectifs de performance. Qui plus est, dans la mesure où les contrats de PPP sont caractérisés par leur complexité, il est à prévoir que l'incomplétude des contrats sera encore plus grande. Ceci aura donc pour effet de favoriser systématiquement le partenaire privé dans les cas où les clauses du contrat sont ambiguës, puisque qu'il n'est redevable que de ce qui est explicitement prévu au contrat. Conformément à ce que prédit la théorie de l'agence, le partenaire privé agira comme un maximisateur de son utilité individuelle, l'utilité prenant ici la forme de la maximisation des bénéfices provenant de la construction d'une infrastructure la moins chère possible mais respectant les critères minimaux de qualité.

Ainsi, la dynamique induite par la contractualisation en est une de confrontation, plutôt que de partenariat, comme le propose souvent la littérature moins critique (Ramonjavelo, Préfontaine, Skander, & Ricard, 2006). L'on pourrait imaginer, par exemple, le cas où une entente de partenariat spécifie que des vestiaires doivent être installés, mais sans toutefois dire où. Le partenaire privé a donc le loisir de les installer casiers là où il le veut bien, en respectant les critères minimaux de performance. Si ces derniers ont été mal définis (ou, tout simplement, omis), l'entrepreneur a donc le loisir de les installer où il veut, sans grand égard à l'accessibilité ou à la fonctionnalité. Cela ne veut pas nécessairement dire que le partenaire privé agira de la sorte – étant donné un certain professionnalisme et sa volonté présumée de maintenir des bonnes relations avec l'autorité publique – mais une telle façon de faire induit quand même une relation de pouvoir en faveur du partenaire privé.

Ceci rend donc les PPP particulièrement sensibles à la clarté des contrats, ce qui semble un peu paradoxal puisqu'ils sont justement caractérisés par une grande complexité contractuelle.

### *La divergence des intérêts*

Le deuxième facteur induisant une dynamique particulière dans les relations entre acteurs est la divergence des intérêts de ces derniers, en particulier entre les intérêts du constructeur et de l'exploitant. Lavier (2009) explique cet état de fait de façon très convaincante :

*Une des difficultés qui se présente au partenaire privé lorsqu'il conclut les sous-contrats est la conciliation des intérêts divergents du Constructeur et de l'Exploitant. En effet, il est prévisible que le Constructeur voudra livrer une construction conforme et ensuite faire éteindre ses obligations contractuelles le plus rapidement possible. Pour ce faire, il cherchera notamment à réduire le plus possible la portée et la durée des garanties conventionnelles qu'il donne au partenaire privé et exclure le plus possible l'application des remèdes pouvant être recherchés contre lui qui sont prévus au Code Civil du Québec.*

*L'Exploitant, quant à lui, sera tenu d'exploiter la structure livrée par le*

*Constructeur et de remédier à toute défektivité de celle-ci pendant toute la durée de la phase d'exploitation. L'Exploitant va donc vouloir que la structure construite par le Constructeur lui donne le plus de garanties de fiabilité possibles et excède même les normes de construction applicables et les exigences minimales de l'entité publique en lien avec la construction de la structure. (s. n.)*

Cette tension entre les intérêts du constructeur et de l'exploitant – donc entre le principal et l'agent de la relation contractuelle – est tout de même modérée par le concessionnaire, dont les intérêts sont plutôt dans le respect des clauses du contrat. Le rôle du concessionnaire en est ainsi de coordination et de conciliation entre les intérêts divergents du constructeur et de l'exploitant, tout en respectant les clauses de l'entente de partenariat.

Les intérêts divergent aussi entre l'autorité publique et le partenaire privé. D'une part, l'autorité publique est redevable politiquement de la livraison d'une infrastructure avec, en plus, plusieurs attentes de bonne gouvernance et de qualité. Elle souligne d'ailleurs, dans sa politique-cadre sur les PPP que « l'autorité publique conserve en tout temps la maîtrise du service et demeure imputable de la prestation du service auprès des citoyens. » (Québec, 2004b, p. 8).

Ainsi, en parfaite contradiction avec le discours de partenariat et de synergie ayant lieu, entre autres, au gouvernement du Québec (Québec, 2004b), il semble que les comportements attendus des principaux acteurs privés soient assez classiques, en ce sens qu'ils recherchent tous les économies de coûts, le fardeau de la bonne gouvernance incombant à l'autorité publique.

#### *La rigidité des prix et des échéanciers*

Finalement, le troisième facteur influençant les relations entre les parties est la rigidité des prix et des échéanciers induite par l'entente de partenariat. En effet, une fois l'entente signée, les montants déboursés par l'autorité publique ainsi que les échéanciers de construction et de mise en service sont arrêtés et ne peuvent être modifiés, et des pénalités peuvent également être encourues si les délais ne sont pas respectés. Il s'agit d'ailleurs là d'un des avantages prétendus des PPP par rapport au mode conventionnel:

*L'entente de PPP assure au partenaire public qu'il recevra un bien ou un service selon les résultats clairement définis à un prix convenu. Par conséquent, le partenaire public peut établir ses budgets à long terme avec une plus grande certitude. (Québec, 2004b, p. 8)*

Si cet argument semble tenir la route une fois le contrat signé – puisqu'il sera mentionné au chapitre 6 que l'explosion des coûts estimés est tout de même possible avant la signature de l'entente –, cette situation induit deux risques de gouvernance importants.

D'une part, l'effet combiné de l'incomplétude de l'entente de partenariat et de la rigidité des prix et des échéanciers induit un risque de qualité significatif, dans la mesure où les pénalités dans les cas de non-respect sont importantes. La tendance naturelle du constructeur dans un cas d'ambiguïté qui nécessiterait normalement une concertation plus longue, sera d'essayer de respecter le délai à tout prix, en respectant tout de même les critères de performance minimaux. Ceci souligne d'ailleurs l'extrême vulnérabilité de l'entente à une mauvaise définition des critères de performance.

D'autre part, cet état de fait rend l'autorité publique particulièrement vulnérable aux ambiguïtés contractuelles et au manque de ressources. En effet, elle dispose normalement d'un court délai pour répondre aux interrogations du constructeur durant la phase de construction (ce dernier étant présumé désireux de respecter les délais pour éviter les pénalités). Son incapacité à répondre à temps aux questions du constructeur donnerait donc essentiellement à ce dernier carte blanche pour interpréter les clauses comme il le souhaite, toujours en respectant les normes minimales, possiblement ambiguës.

#### 5.6. Conclusion : le mode PPP et son influence sur la gouvernance

Ce chapitre a présenté les PPP tels qu'ils sont pratiqués au Québec. L'on retient certain nombre de facteurs permettant de mieux comprendre les enjeux liés à la gouvernance démocratique.

D'abord, les PPP constituent un instrument d'action publique au cœur de la reconfiguration managérialiste de la gouvernance québécoise (Rouillard et al., 2008; Rouillard & Hudon, 2009). Tant par leurs caractéristiques propres (accent sur les résultats, recherche d'efficience, etc.) que par la reconfiguration institutionnelle qu'ils occasionnent (création d'agences, délégation au secteur privé de certaines décisions), les PPP s'inscrivent dans un mode de gestion proche de la NGP.

Ensuite, à cause de la manière dont ils sont conçus, c'est-à-dire comme un nœud complexe de contrats à long terme avec le secteur privé, les PPP raffermissent la tendance déjà très présente vers la contractualisation et la privatisation de la gouvernance, en accordant au secteur privé un pouvoir décisionnel de plus en plus grand, en particulier en ce qui concerne les services à la population.

Finalement, leur utilisation induit une dynamique particulière dans les relations entre les acteurs concernés. Trois facteurs conduisent à cette affirmation : l'incomplétude des contrats, qui génère des ambiguïtés favorisant généralement le concessionnaire; la divergence des intérêts, qui induit des relations d'affaires dont les fondements sont loin de la notion de « partenariat »; ainsi que la rigidité des prix et des échéanciers, qui favorise une prise rapide de décision, parfois au détriment de la qualité. Ces thèmes sont clairement interreliés, possédant l'effet combiné

d'induire une relation entre les parties qui relève beaucoup plus de la confrontation que de la symbiose ou du partenariat, comme semble l'affirmer le gouvernement du Québec.

Cette analyse des justifications théoriques ainsi que du discours entourant les PPP comme mécanismes d'approvisionnement en infrastructure mérite toutefois d'être accompagnée d'une analyse empirique des PPP au Québec. C'est à cette tâche que s'attèleront les prochains chapitres.

## Chapitre 6. Analyses de cas

Ce chapitre vise à présenter de façon empirique l'expérience québécoise en matière de PPP. Trois projets en PPP en cours de réalisation seront étudiés. L'analyse des constats empiriques sur la compréhension théorique des impacts économiques et démocratiques de l'utilisation du mode PPP sera ensuite réalisée.

### 6.1. Études de cas

Trois projets en PPP actuellement en cours de réalisation au Québec seront étudiés : le Centre universitaire de santé McGill (CUSM), le parachèvement de l'autoroute 25 (A25) et le Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CRCHUM). Les trois projets sont, au moment d'écrire ces lignes, à divers stades d'avancement. L'un d'entre eux, le parachèvement de l'Autoroute 25 a atteint, au printemps 2011, le stade de la mise en service, alors que les deux autres en sont à la phase de construction.

#### *Le parachèvement de l'autoroute 25*

##### *Description du projet*

L'infrastructure, constituée d'un tronçon d'autoroute de 7,2 km sur laquelle se trouve un pont à péage de 1,2 km, vise à relier les tronçons existant de l'autoroute 25 (donc à « parachever » l'autoroute) entre les boulevards Henri-Bourassa à Montréal et l'autoroute 440 à Laval. Le parachèvement de l'A25 dans entre Montréal et Laval est le premier projet en PPP à avoir été annoncé par le gouvernement du Québec (Québec, s. d.-c). La figure 6.1 présente une carte du projet.

**Figure 6.1** Carte du projet de parachèvement de l'autoroute 25



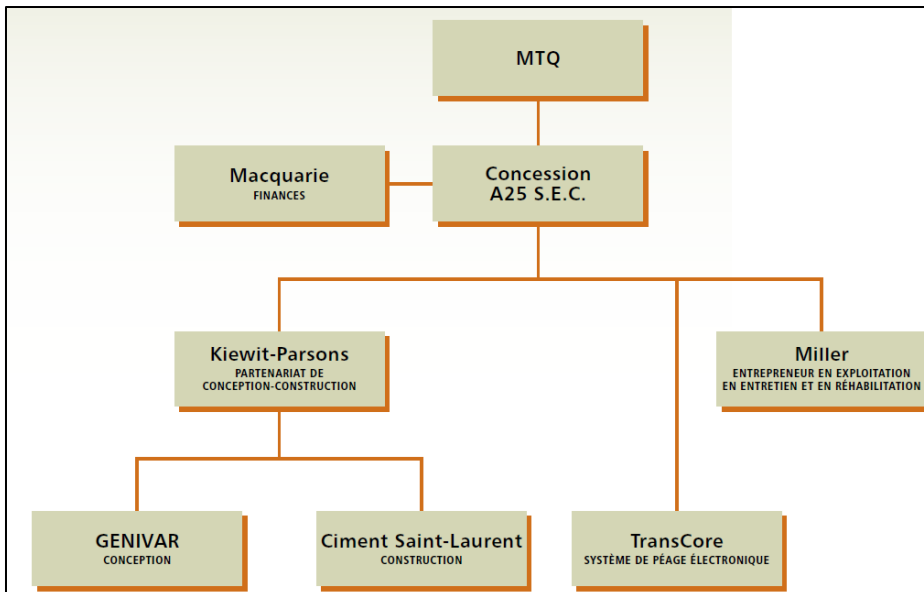
Source : Québec (2007)

Au terme du processus de sélection des candidats, trois groupes ont été sélectionnés, soit :

- SNC-Lavalin, Simard-Beaudry, American Bridge, Dessau-Soprin et T.Y. Lin International;
- Nouvelle Route, dont les membres sont Acciona, Bouygues Travaux Publics, le Groupe Axor, le Groupe S.M. International et Arup;
- Concession A25, dont les membres sont Macquarie Bank, Construction Kiewit, Ciment St. Laurent, Parsons Overseas Company of Canada et GENIVAR (Dutrisac, 2006).

Le contrat a finalement été accordé à Concession A25 au terme du processus d'appel d'offres (Canada NewsWire, 2007a). La figure 6.2 ci-dessous présente la structure commerciale du projet de Concession A25.

**Figure 6.2** Structure commerciale du projet de parachèvement de l'autoroute 25



Source : Québec (2007)

Il est à noter que ce projet de PPP inclut un troisième sous-contrat (en plus du contrat de construction et d'entretien), soit celui du péage électronique. L'analyse de la valeur ajoutée, utilisée par le gouvernement du Québec comme argument en faveur de l'utilisation des PPP (au lieu du mode conventionnel) lui a permis d'affirmer que le projet en PPP représentait une économie de 226M\$ de dollar par rapport au mode traditionnel, affirmation qui a été reprise par les médias. Le chapitre 7 présentera une analyse critique du comparateur public (CP) et montrera comment ce chiffre semble inexact. Pour l'instant, il convient de souligner que le montage financier propre au PPP possède plusieurs caractéristiques intéressantes, tel que montré au tableau 6.1 ci-dessous :

**Tableau 6.1 Comparaison du comparateur public et de la proposition du partenaire privé [Valeur actuelle en date du 1<sup>er</sup> juillet 2007 (en millions de dollars)]**

<b>Comparateur public</b>	<b>Proposition du partenaire privé</b>
<u>Coût du projet sur 35 ans</u> 483,6	Versements au partenaire privé
<u>Revenus de péage</u> (198,2)	Paiements de construction
Quantification des risques	Paiements de disponibilité
Risques de dépassement de coûts 68,7	<u>Coûts de suivi de l'entente</u>
Risques liés aux revenus de péage 85,7	<u>Coûts de réalisation</u>
<u>Autres risques</u> 11,1	
165,5	
Coûts nets de réalisation 450,9	
<u>Valeur résiduelle</u> (81,7)	<u>Valeur résiduelle</u>
<b>Coût net de réalisation du projet 369,2</b>	<b>Coût net de réalisation du projet en PPP</b>

Source : Québec (2008)

D'abord, il est intéressant de noter que la valeur du projet (colonne de droite) peut être interprétée de plusieurs manières différentes. En effet, le coût de réalisation généralement présenté dans les médias est de 226M\$, obtenu en additionnant les VAN du paiement de construction et du paiement de disponibilité (un loyer, en quelque sorte). Cette manière de présenter les coûts réels du projet est ambiguë dans la mesure où la VAN est calculée à partir d'un taux d'actualisation, lui-même sujet à discussion. Cette question sera d'ailleurs abordée plus longuement au chapitre 7.

Ensuite, une autre donnée interpelle. En effet les paiements de construction sont séparés des paiements de disponibilité, ce qui veut dire que le concessionnaire ne se finance pas de façon complètement autonome. Puisque que le gouvernement paie 64M\$ pendant la période de construction et ne commence qu'à payer un « loyer » à partir de la période de disponibilité, il rembourse de facto une partie des investissements en capital faites par le concessionnaire. Ceci est fait afin de donner une garantie aux prêteurs du concessionnaire et ainsi faire baisser le taux d'intérêts sur l'emprunt, mais soulève aussi la question de la nécessité du financement privé. Puisque les taux d'intérêt payés par les gouvernements sont toujours plus bas, et qu'en plus le gouvernement rembourse une partie des dépenses en capitaux, il devient pertinent de se demander si le financement privé est même nécessaire. L'argument que le financement privé transfère le risque financier vers le concessionnaire et permet aussi de fournir un incitatif à la performance tient mal la route, puisqu'une partie du financement est effectué par le

gouvernement sous la forme de paiements de capital en tout début de projet (durant la période de construction).

De plus, la question des péages est également intéressante. En effet, puisque le comparateur public montre des revenus de péage de 198,2M\$, mais pouvant varier de 85,7M\$ (le montant alloué à la prime de risque supportée par le gouvernement en mode traditionnel), il devient pertinent de se demander si le concessionnaire n'a pas effectué le même genre de calcul pour estimer ses propres revenus. Si les revenus de péage prévisibles sont d'environ 200M\$ mais hautement risqués (c'est-à-dire pouvant beaucoup varier – à la hauteur de 85,7M\$), il est à prévoir que le concessionnaire a inclus une prime de risque proportionnelle au risque dans sa soumission, ce qui équivaut à faire porter au gouvernement le risque financier relié au péage, en complète contradiction avec l'idée du partage du risque propre aux PPP. Aussi, le choix même de procéder avec des péages, fait basculer le mode de livraison des services vers la formule utilisateur-payeur, ce qui transforme les services publics en des quasi-marchés. Cette façon de faire est une pierre d'assise de la NGP.

Finalement, le fait que l'analyse contienne autant de suppositions quant à la manière dont l'on doit interpréter certains chiffres témoigne, en soi, du peu de transparence qu'induit la méthodologie propre aux PPP. Ceci a des répercussions importantes sur la gouvernance démocratique (dont la transparence est une des pierres d'assise). Le chapitre 8 discutera plus longuement de ces questions.

#### *Historique et prise de décision*

L'historique du projet a été parsemé de trois controverses majeures.

La première était d'ordre environnemental. Le rôle du gouvernement du Québec quant aux évaluations environnementales a été fortement critiqué. On lui reprochait en particulier d'avoir entamé les procédures de consultations publiques, réalisées par le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) avant d'avoir sélectionné un projet, donc avant d'avoir connu la nature précise des impacts sur l'environnement (dont faisaient justement l'objet les audiences publiques) (Cardinal, 2008). Si les écologistes – qui voulaient stopper le projet par une injonction – ont été déboutés en cour (Lévesque, 2008), cette situation souligne néanmoins le peu de cas que fait le gouvernement du respect des procédures qui dicteraient au strict minimum d'avoir toute l'information disponible avant de prendre une décision. Ceci soulève la question de l'instrumentalisation des processus de consultation.

Une autre controverse a éclaté quand une augmentation des coûts de 23M\$ a été annoncée (Handfield, 2009). Cette augmentation provenait de deux événements. D'abord, il a été annoncé que des modifications coûtant 8,7M\$ ont été apportées au projet suite aux demandes de la ville

de Montréal, pour des considérations environnementales ainsi que pour élargir les trottoirs sur les viaducs. Ensuite, un volume plus grand que prévu de terres contaminées a été trouvé au moment de l'excavation, ce qui a entraîné des coûts supplémentaires de 14,8M\$. S'il n'y a pas lieu de remettre en question la véracité de ces chiffres, l'apparition de ces coûts supplémentaires montre néanmoins la distance qui existe entre le discours et la réalité du contrôle du dépassement des coûts et du partage du risque. En effet, n'importe quel coût n'ayant pas été prévu au contrat devra nécessairement être assumé par la partie publique – c'est ce qui s'est passé ici. Inversement, il est à prévoir que si l'autorité publique avait voulu « transférer » ce risque au concessionnaire, comme le veut la logique des PPP, le concessionnaire l'aurait inclus dans son prix

Enfin, la troisième controverse concerne la nature même du projet. En effet, plusieurs journaux ont souligné le peu d'alternatives qui avaient été évaluées dans le processus de conception du projet (Chouinard, 2008; Francoeur, 2009). En effet, certains groupes écologistes ont mentionné que dans une optique de développement durable, un train de banlieue aurait constitué un meilleur choix. De plus, le choix d'une autoroute à péage représente aussi un changement de politique radical. En effet, il s'agit du premier pont à péage au Québec depuis le démantèlement du péage sur le pont Champlain en 1990. Si ces décisions ne sont pas directement reliées au mode PPP, elles ont toutefois deux implications majeures pour l'analyse. D'abord, que le gouvernement du Québec s'est ancré fermement dans la tarification des services publics en faisant assumer aux utilisateurs, par le péage, une partie des frais d'opération du pont. Ceci est facilité par le mode PPP, puisque le concessionnaire peut générer un revenu directement à partir de l'opération, même s'il en assume aussi le risque. D'autre part, la nature univocative du projet de PPP et le caractère fermé du contrat rendent toute évaluation d'alternatives ou encore toute modification du projet particulièrement difficile. Ceci complique par ailleurs considérablement la planification à long terme dans des projets d'infrastructures de transport, comme c'est le cas pour l'A25 : puisque l'autoroute se situe à un point névralgique du réseau de transport métropolitain, il semblerait désirable de pouvoir en changer la vocation ou au moins de l'intégrer au besoin dans un plan plus large de transport collectif. Or, ceci devient impossible étant donné la rigidité du contrat.

De l'avis de tous, le projet s'est néanmoins déroulé sans anicroches majeures, et le pont a été ouvert au public en mai 2011, soit avec quelques mois d'avance sur l'échéancier prévu (Simard, 2011). Le projet est en maintenant dans la phase d'exploitation.

*Le Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CRCHUM) et le Centre universitaire de santé McGill (CUSM) : des destins similaires*

Deux projets en PPP dans le domaine de la santé ont connu des destins semblables, du moins en ce qui concerne les appels d'offre : le CRCHUM et le CUSM. Ces derniers possèdent

d'ailleurs des caractéristiques similaires quant au niveau d'implication du secteur privé. Pour ces deux projets, la formule « brique au privé » a été retenue, ce qui signifie que, bien les infrastructures soient la propriété du secteur privé et qu'elles soient gérées par ce dernier, l'opération de l'hôpital ou du centre de recherche (gestions des soins, des chercheurs, etc.), continue d'être publique.

### *Le CRCHUM*

Le projet du CRCHUM est un projet complémentaire à celui du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM). Le CHUM est un hôpital universitaire lui aussi construit en PPP, mais ne faisant pas l'objet d'une étude de cas dans le cadre de la présente recherche. Le CRCHUM, quant à lui, est un centre de recherche universitaire, affilié à l'Université de Montréal. Il est décrit en ces termes par IQ :

*Plus important centre de recherche en santé au Québec, le CRCHUM sera voisin du nouveau complexe hospitalier du CHUM au centre-ville de Montréal. Il regroupera dans un même lieu quelques 1 300 personnes, dont près de 400 chercheurs et 350 étudiants à la maîtrise, au doctorat et au postdoctorat, ainsi que le personnel technique et administratif actuellement dispersés dans six bâtiments différents. (Québec, s. d.-d)*

Le CRCHUM est donc considéré par IQ comme un projet séparé, faisant l'objet d'un processus d'appel d'offres et d'une entente de partenariat séparés. Une des particularités du projet est que l'appel d'offres du CRCHUM ne mettait en compétition que deux consortiums, soit :

- AXOR / Dalkia, composé du Groupe Axor Inc., de Dalkia Canada inc., de URS Corporation, d'Axor Construction Canada Inc. et d'Ellenzweig.
- Accès Recherche Montréal, composé de Babcock & Brown Canada ULC, Pomerleau Inc., Verreault Inc., Honeywell Limitée, CIM - Conseil en immobilisation & management inc., NFOE et associés architectes, Menkès Shooner Dagenais LeTourneux Architectes, Parkin Architects Limited, Groupe Lemay inc. et Jodoin Lamarre Pratte et associés, architectes. (Canada NewsWire, 2007b).

Le processus d'appel d'offre a d'ailleurs été affecté par une controverse majeure, ayant des répercussions importantes sur la gouvernance du projet.

En effet, le premier budget annoncé par le gouvernement du Québec pour la réalisation du CRCHUM était de 320M\$. Toutefois, les deux consortiums en lice ont été incapables de fournir une proposition conforme aux exigences et respectant le budget (Dutrisac, 2010). Le gouvernement a alors décidé d'augmenter le budget à 470M\$ et de donner 60 jours de plus aux deux soumissionnaires pour réviser leurs propositions (Canada NewsWire, 2010). Durant cet exercice, le consortium AXOR-Dalkia s'est retiré, ne laissant qu'un seul consortium, Accès

Recherche Montréal, en lice (Lacoursière & Noël, 2010). C'est évidemment cette compagnie qui a été retenue pour la réalisation du projet.

Toutefois, malgré la hausse du budget, Accès Recherche CHUM a été incapable de proposer une soumission conforme tout en respectant la limite de 470M\$. Le CTQ ne voulant pas augmenter la limite, Accès Recherche Montréal a donc préparé des « fiches d'opportunités », c'est-à-dire des portions du contrat de construction pouvant être retranchées facilement, pour montant prévu d'avance. Le consortium a donc donné à l'autorité publique le choix des portions du contrat qu'elle voulait retrancher, jusqu'à temps d'atteindre la barre des 470M\$ (entretiens de recherche, 17 décembre 2010) :

*Au mois de janvier, devant la pression des consortiums intéressés à la construction du CRCHUM, le gouvernement avait accepté d'augmenter les limites budgétaires du projet. Les coûts du CRCHUM avaient explosé, passant de 320 à 470 millions, une hausse de 47 %. Le gouvernement avait laissé 60 jours supplémentaires aux consortiums pour soumettre des propositions respectant ce nouveau budget. (Lacoursière & Noël, 2010).*

Il est à noter que l'argument du « contrôle des coûts » dont il est question ici, et qui a été présenté comme un avantage du mode PPP par rapport au mode traditionnel, relève d'une interprétation assez douteuse de ce que constitue effectivement le contrôle des coûts. D'une part, les coûts initiaux présentés étaient de 320M\$ et les budgets ont été augmentés à 470M\$, ce qui remet en question la capacité réelle d'éviter les dépassements de coûts avant la signature du contrat. D'autre part, le nouveau budget à 470M\$ s'est révélé trop bas, ce qui a forcé le CTQ non pas à augmenter ses dépenses, mais à réduire ses exigences, ce qui équivaut essentiellement à un dépassement de coût.

Néanmoins, au moment d'écrire ces lignes, les travaux du CRCHUM vont bon train.

*Le Centre universitaire de santé McGill (CUSM)*

Le CUSM est un autre PPP dans le domaine de la santé, décrit en ces termes par IQ :

*un nouveau complexe hospitalier regroupant les cinq hôpitaux partenaires du Centre universitaire de santé McGill (CUSM) afin de créer un centre hospitalier universitaire de calibre mondial. Les nouvelles installations, situées au Campus Glen, compteront 500 lits ainsi que 19 salles d'opération. On y retrouvera aussi le Centre de recherche du CUSM, le Centre du cancer et une unité ambulatoire. (Québec, s. d.-e)*

Le CUSM est donc un projet un peu plus petit que celui du CHUM, puisqu'il sera réalisé pour environ 1,3G\$, en incluant l'hôpital proprement dit ainsi que le centre de recherche. Néanmoins, il demeure l'un des PPP les plus importants au Québec, tant par son ampleur que par l'intense couverture médiatique dont il a fait l'objet.

Comme le CRCHUM, le CUSM ne mettait en compétition que deux consortiums, soit :

- Groupe immobilier santé McGill, composé de SNC-Lavalin, Innisfree, Groupe IBI, HDR Architecture Canada, N.F.O.E et associés architectes, et Yelle Maillé architectes associés;
- Partenariat CUSM, composé de John Laing Investments, Obrascon Huarte Lain, HKS et Groupe Arcop (McGill, 2007).

Ceci soulève de nouveau la question du degré de concurrence, élément pourtant présenté comme fondamental à la capacité d'assurer la qualité et l'économie des projets en mode PPP. Mais au-delà des questions de concurrence pure et simple, il semble y exister une proximité troublante entre plusieurs des firmes présentes dans les différents projets en PPP. À cet égard, les mots d'Henri Massé, syndicaliste, résonnent :

*Innisfree, une banque d'investissements anglaise dirigée par un financier sud-africain, fait partie de deux des consortiums en question: un pour le CHUM, un autre pour le CUSM. Obrascon Huarte Lain (OHL), membre du groupe de construction Villa Mir, est une compagnie espagnole spécialisée dans la construction, l'entretien et l'exploitation d'infrastructures en mode PPP. OHL s'est associée à Innisfree pour le contrat du CHUM mais fait partie d'un consortium concurrent pour le contrat du CUSM. Les groupes québécois Pomerleau et Verreault sont associés à Innisfree pour le contrat du CUSM et font partie du consortium concurrent pour celui du CHUM. Il en va de même de NFOE et associés, architectes.*

*Peut-on vraiment croire qu'aucune information stratégique ne circulera d'un consortium à l'autre dans un tel contexte et que ces renseignements ne seront jamais utiles? Permettez-nous d'avoir le réflexe de douter. Dalkia, une filiale de la multinationale Veolia (l'ancienne Vivendi), est présente dans deux des consortiums, ceux visant la construction du CHUM et de son centre de recherche. Elle y est entre autres associée à Innisfree. Axima, une filiale du groupe transnational Suez, est présente dans un des consortiums qui souhaitent construire le CUSM, plus précisément dans celui qui fait concurrence à Innisfree. (Massé, 2007)*

Ce phénomène semble aussi être présent dans les contrats de conseil et surveillance, visant pourtant à garantir l'impartialité des décisions et à servir de contrepoids au concessionnaire privé :

*Chacun des deux CHU a embauché des firmes de professionnels pour les aider à négocier avec les consortiums. Or, les firmes qui conseillent le CHUM font partie des consortiums intéressés à construire le CUSM, et vice-versa.*

*Ainsi, la firme d'ingénieurs SNC-Lavalin conseille le CHUM et fait partie d'un des deux consortiums qualifiés pour financer et construire le CUSM en PPP. À l'inverse, la firme Axor conseille le CUSM et fait partie d'un des deux consortiums qualifiés pour le CHUM. (Noël, 2009)*

Ce phénomène présente des risques de gouvernance importants, puisqu'il n'est pas difficile de concevoir comment des tractations d'arrière-scène, des compromis ou encore des négociations pourraient avoir lieu entre deux entreprises qui, pour un projet, doivent se surveiller mutuellement et sur un autre coopérer dans le but de réaliser un projet (et un profit).

De plus, la question de la gestion des dépassements de coûts semble aussi avoir été problématique. Le CUSM a en effet subi un sort similaire à celui du CRCHUM, en ce sens que les deux propositions ont dû être sensiblement réduites après qu'aucun des deux consortiums n'ait réussi à réaliser des propositions respectant le budget initial de 1,1G\$ (Dutrisac, 2010). Les consortiums ont donc eu 60 jours pour revoir leurs propositions et en réduire le montant :

*Le gouvernement de Jean Charest a adopté deux décrets, mercredi, pour exiger des consortiums qu'ils réduisent la note de quelques centaines de millions. Accompagnée du ministre de la Santé et des Services sociaux, Yves Bolduc, la présidente du Conseil du Trésor, Monique Gagnon-Tremblay, a indiqué que les consortiums ont maintenant 60 jours "pour se rapprocher le plus possible du budget prévu". Il est donc acquis que les budgets pour l'érection du CUSM et du CRCHUM seront une fois encore défoncés. Selon les évaluations qui ont circulé cet automne, des dépassements de 300 millions \$ touchent le projet du CUSM, dont les coûts devaient s'élever à 1,13 milliard \$, alors que pour le CRCHUM le budget de 320 millions \$ se gonflerait de près de 10 millions \$. Les quatre consortiums - le Groupe immobilier santé McGill et le Partenariat CUSM pour le CUSM et le Consortium Axor-Dalkia et Accès Recherche CHUM pour le CRCHUM - n'ont pu faire mieux. (La Presse Canadienne, 2010)*

Le contrat fut donc accordé au Groupe immobilier santé McGill, après une « resoumission », avec des coûts plus bas. Des dires des représentants de l'autorité publique, la réduction des coûts s'est réalisée non pas comme une réduction du « devis clinique », c'est-à-dire, des besoins soulevés au PFT, mais plutôt d'une réduction du « devis technique », c'est-à-dire des coûts du bâtiment (entretien de recherche, 15 décembre 2010) notamment par des modifications architecturales. Il semble néanmoins important de se préoccuper des conséquences d'une telle réduction des budgets. S'il a été affirmé que seul le devis technique a été réduit (de 300M\$, doit-on le rappeler), il faudrait néanmoins savoir ce qui a été sacrifié. Il semble impossible d'avoir pu réduire le budget du projet de près de 20% sans en avoir réduit considérablement l'ampleur : dans ces conditions, l'argument de VFM et de contrôle des coûts peut être questionné.

Plus largement, ceci a aussi pour effet de soulever la question de l'arrimage aux objectifs publics plus diffus. En effet, la dénonciation publique de l'architecte Moshe Shafdie quant à la piètre valeur architecturale du projet (Dansereau, 2008) souligne à grand trait l'une des caractéristiques principales des PPP : le peu d'incitatifs qu'ont les concessionnaires à fournir des infrastructures allant au-delà de la qualité minimale. Les grands investissements publics ont souvent été l'occasion de construire des infrastructures symboliques, dont les qualités architecturales les

placent au centre du développement urbanistique d'une ville. Les PPP empêchent ce genre de pratique, puisqu'il existe un incitatif réel à construire le plus simplement possible.

Toutefois, au-delà des conséquences sur le design du projet, un autre élément semble important et quelque peu troublant. Lors des entretiens de recherche, il a été mentionné que les délais accordés pour réduire l'ampleur du projet ont été tellement courts que cela a généré deux risques de gouvernance importants (entretien de recherche, 15 décembre 2010). D'une part, le fait de devoir « couper » 300M\$ en 60 jours n'a pas permis aux soumissionnaires de fournir des propositions suffisamment précises pour éviter l'ambiguïté durant la période de construction, ce qui génère, en aval, des problèmes quant au devis de performance. D'autre part, les délais ont été trop courts pour permettre d'effectuer une évaluation correcte des propositions ce qui fait que le choix du soumissionnaire s'est fait sans toute la diligence requise. Quand on connaît l'importance de la planification en amont pour la réussite des PPP, il devient particulièrement troublant de constater l'empressement avec lequel ont été réalisées les nouvelles soumissions et leur évaluation. Ce qui est présenté comme un avantage des PPP par le gouvernement du Québec, soit la rapidité d'exécution des travaux une fois le contrat signé, pourrait très bien se transformer en panier de crabes dans l'éventualité où les contrats sont bâclés. Comme l'a dit de façon imagée un représentant de l'autorité publique : « Un PPP, quand on dit 'go', ça n'arrête plus. »

## 6.2. Discussion et conclusion

L'étude des trois cas présentés ici soulève un certain nombre de constats analytiquement importants, venant dans plusieurs cas moduler l'argumentaire en faveur des PPP présenté par le gouvernement du Québec. Quatre constats empiriques apparaissent comme particulièrement pertinents et viendront influencer l'analyse théorique.

Premièrement, l'argument le plus souvent mentionné en faveur des PPP (réitéré encore récemment par l'ex-ministre Jérôme-Forget (Radio-Canada, 2011a), qui était à l'époque en charge de la politique sur les PPP au gouvernement du Québec) portant sur le contrôle des coûts semble s'effriter lorsque l'on prend en compte la durée de vie totale du cycle de la politique publique. En effet, bien que la signature du contrat doté de clauses de performances claires semble éviter quelque peu l'explosion des coûts et la présence d'extras, il n'en demeure pas moins qu'il existe, jusqu'à la signature du contrat, une grande volatilité. À titre d'exemple, les multiples études quant à la valeur des projets du CHUM, CUSM et du CHU Sainte-Justine présentent des estimations de coûts de 2,5G\$ au printemps 2005, de 3,3G\$ à l'automne 2006 et de 4G\$ en septembre 2008, et ce, malgré le choix du mode PPP en juin 2007. De plus, l'argument à l'effet que le mode PPP empêche la présence « d'extras », c'est-à-dire de coûts supplémentaires aux frais de l'autorité publique, ne tient pas complètement la route. S'il semble

vrai que les contrats soient relativement plus robustes aux dépassements de coûts en cours de construction, il n'en demeure pas moins qu'ils n'y sont pas complètement immunisés. La découverte de terres contaminées engendra des coûts supplémentaires de plusieurs millions de dollar pour le projet de l'autoroute 25, ce qui peut facilement être assimilé à un extra.

Deuxièmement, la question du partage de risque apparaît beaucoup plus équivoque que le laissent croire les arguments classiques en faveur des PPP. L'idée même des « extras » est emblématique de l'ambiguïté de la notion de partage du risque. En effet, si l'on définit un risque comme une éventualité ayant une probabilité mesurable de se produire et entraînant des coûts eux-aussi mesurables, il devient facile de leur assigner une valeur en multipliant le coût associé à la matérialisation par sa probabilité de matérialisation. Or, s'il est possible de réaliser un transfert du risque – c'est-à-dire l'idée selon laquelle les coûts devant être assumés dans l'éventualité de la matérialisation d'un risque puissent être transférés contractuellement à une partie –, il faut néanmoins comprendre que ce transfert se fera nécessairement à un coût. En effet, un concessionnaire voulant prendre à sa charge un risque effectuera un calcul similaire et évaluera les probabilités de matérialisation : il majorera ensuite le prix de sa soumission de façon à inclure dans son prix le risque de matérialisation du risque, ainsi qu'une marge de profit. Le risque est donc transféré, mais certainement pas partagé. Ceci permet d'ailleurs d'éclairer l'analyse sur la question des dépassements de coûts du projet de l'autoroute 25 : qu'un risque soit transféré ou non, le coût pour l'assumer demeure. Dans le cas de l'autoroute 25, si le contrat avait spécifié que le concessionnaire devait assumer le risque de décontamination, il est à prévoir que le coût de réalisation proposé par le concessionnaire aurait été plus élevé. Empiriquement, le fait qu'un risque soit assumé par l'une ou l'autre des parties n'est donc pas très important, puisque les frais qui lui sont associés devront soit être déboursés dans un cas de matérialisation, soit assumés sous la forme de prime de risque dans les paiements au concessionnaire.

Troisièmement, la prétendue rationalité du processus supposée garantir les meilleurs résultats en termes d'efficacité semble difficile à défendre lorsque l'on évalue les processus d'un point de vue empirique. L'idée de la rationalité des décisions suppose la capacité d'identifier, à n'importe quel moment donné, toutes les options possibles, de les évaluer selon des critères objectifs et de faire, ensuite, un choix basé sur ces critères. Plusieurs éléments du processus de gouvernance des PPP reposent sur cette prétendue rationalité qui, dans la pratique, semble intenable. D'une part, le processus du comparateur public paraît biaisé en faveur du mode PPP. Bien que cette affirmation soit discutée plus longuement au chapitre 7, il semble tout de même exister un problème fondamental dans la méthodologie d'analyse de la valeur ajoutée qui favorise systématiquement le mode PPP en raison du transfert du risque. Le choix d'utiliser le mode PPP reposerait donc beaucoup moins sur un réel choix rationnel, mais sur une volonté politique claire d'utiliser le mode PPP. Le flou quant à la méthodologie de calcul des avantages financiers du

mode PPP pour le projet de l'autoroute 25, souligné entre autres par Rouillard et Hudon (2009), de même que les hypothèses douteuses émises dans le calcul de l'avantage financier des hôpitaux universitaires, viennent soutenir cet argument : la méthodologie de calcul, peu détaillée et basée sur des hypothèses intenable semble surtout exister pour justifier, *a posteriori*, le choix du mode PPP. D'autre part, la séquence des événements dans le processus décisionnel laisse aussi croire à une sérieuse atteinte à la rationalité. Dans le cas du projet de l'autoroute 25, la décision de procéder aux études environnementales avant même de connaître la nature exacte du projet – qui, en mode PPP, n'est connue qu'au moment de la réception des propositions – montre bien à quel point le processus décisionnel ne répond pas aux critères minimaux de la rationalité. Ceux-ci sont, pour mémoire, la capacité de prendre des décisions en disposant de toute l'information et selon des critères objectifs. Dans le cas du CRCHUM et du CUSM, la décision de modifier, à la dernière minute, les exigences du projet ainsi que le budget témoigne d'un autre problème de rationalité : en offrant aux consortiums la possibilité de modifier (à la baisse) leurs propositions, et en forçant les représentants du CRCHUM et du CUSM à évaluer les propositions à la hâte, le CTQ a rendu impossible l'évaluation rationnelle des propositions. En effet, tant en imposant une prise de décision trop rapide – donc sans la capacité d'évaluer correctement et objectivement les conséquences de choix – qu'en changeant *de facto* les critères d'évaluation pendant le processus de décision, le CTQ amenuise la capacité de prise de décision rationnelle dans la gouvernance des PPP. Ainsi, il est possible d'affirmer que tant dans l'observation de ses règles institutionnelles formelles (évaluation de la valeur ajoutée, mécanismes de prise de décision, etc.) que dans l'évaluation empirique de son fonctionnement dans le contexte québécois (caractérisé par un interventionnisme fort du CTQ), le mode PPP rend difficile la prise de décision rationnelle, ce qui pourrait, à terme, réduire le caractère démocratique de la prise de décision.

Quatrièmement, l'analyse empirique illustre le caractère oligopolistique de l'industrie du génie. D'une part, le fait que, pour les projets du CRCHUM et du CUSM, seuls deux consortiums se trouvaient en lice après l'appel de qualification illustre bien à quel point la taille des projets et des contrats – encore plus importante en mode PPP – vient diminuer le facteur concurrentiel, pourtant à la base de l'argumentation théorique en faveur des PPP. Dans le cas du CRCHUM, ce n'est qu'un seul consortium qui a finalement soumis une proposition. D'autre part, au-delà des considérations quant à la concurrence, c'est l'identité même des firmes et leurs relations entre elles qui nous apparaissent comme empiriquement significative. Dans le contexte québécois, l'oligopole de l'industrie du génie-conseil où, rappelons-le, 10 entreprises accaparent plus de 85% des emplois, représente un affront majeur au principe de la concurrence, mais aussi à celui de la surveillance – et donc aux nécessaires contrepoids du pouvoir. En effet, comme le rappelait le syndicaliste Henri Massé, il est fréquent que des firmes concurrentes sur un projet soient en consortium sur un autre ou encore puissent servir de conseillers techniques ou de surveillant sur

un autre. C'est entre autres le cas de SNC-Lavalin et d'Axor qui sont respectivement conseiller et soumissionnaire sur le projet du CHUM, mais dont les rôles sont inversés pour le projet du CUSM. Ces constats empiriques soulèvent d'importantes questions quant aux risques de gouvernance qui émanent du caractère oligopolistique de l'industrie du génie-conseil et de la construction. En outre, le facteur concurrentiel du processus d'appel d'offres, de même que les risques de qualité (émanant d'une surveillance moins stricte qu'une firme pourrait exercer sur une autre qui serait sa partenaire sur un autre projet) pourraient venir affecter négativement la capacité d'obtenir des résultats correspondant aux attentes en termes d'économie, de qualité et d'imputabilité.

Cinquièmement, l'argument de la rapidité d'exécution propre au mode PPP semble, a priori, être soutenu empiriquement, en particulier à partir de la signature du contrat. Toutefois, comme il l'a été soulevé durant les entretiens de recherche, le fait que les pénalités pour retard soient importantes et réelles semble plutôt être une arme à double tranchant. Si cela a effectivement pour effet de forcer les décisions quant à la conception à être prises plus rapidement, il n'en demeure pas moins que cela pourrait aussi créer un risque quant à la qualité, en générant de facto un incitatif à accélérer la prise de décision, au détriment d'une concertation potentiellement nécessaire.

Ainsi, les constats empiriques sont venus étayer le portrait théorique dressé. Les deux prochains chapitres viendront finalement compléter l'analyse empirique de la performance financière et des effets démocratiques du PPP comme mode de réalisation des infrastructures dans le contexte québécois. Ils reprendront les constats théoriques et empiriques présentés dans les chapitres précédents, mais les bonifieront grâce à une méta-analyse de la littérature internationale sur des sujets similaires.

## **Chapitre 7. La performance financière des partenariats public-privé : les analyses *ex ante* et *ex post***

---

S'appuyant sur les constats théoriques et empiriques des chapitres précédents, ce chapitre explore la question de la performance financière des PPP. Il sera divisé en trois sections.

La première section présentera un cadre d'analyse de la VFM créé sur mesure pour les PPP. Le modèle d'analyse de la VFM des PPP australiens proposé par English et al. (2010) y sera combiné aux considérations théoriques présentées à la section 4.1.

La deuxième section examinera de façon critique l'analyse financière *ex ante* réalisée grâce à un outil décisionnel appelé l'analyse de la valeur ajoutée, qui sert à déterminer si le mode PPP doit être choisi au détriment du mode conventionnel. La manière dont l'analyse de la valeur ajoutée a été utilisée (et instrumentalisée) par le gouvernement du Québec afin de justifier la VFM sera analysée.

La troisième section se concentrera sur l'analyse *ex post* de la performance financière. Les projets québécois étant trop peu nombreux et leur avancement insuffisant pour permettre une analyse éclairée de leur performance financière, la méta-analyse de Hodge et Greve (2009) sur divers projets de PPP dans le monde sera donc utilisée.

### **7.1. VFM et PPP : quelques considérations théoriques**

Cette section présente un cadre d'analyse de la VFM créé sur mesure pour les PPP. Le modèle d'analyse de la VFM des PPP australiens proposé par English et al. (2010) y est repris et combiné aux considérations théoriques soulignées à la section 4.1. Deux enjeux fondamentaux de la VFM sont étudiés : 1) l'analyse financière visant à assurer l'économie et l'efficacité, et 2) la question plus large de l'arrimage aux politiques publiques visant à assurer l'efficacité.

#### *Économie, efficacité et efficacité*

Le premier enjeu important dans le calcul de la VFM concerne les questions d'économie et d'efficacité et s'appuie donc sur des données financières. La section 4.1 avançait l'idée que la recherche d'économie et d'efficacité, dans le contexte de l'approvisionnement public en infrastructure ne devraient se limiter qu'à un contrôle sur la recherche du « prix juste », sans nécessairement rechercher la plus grande efficacité possible. Dans ce contexte, il devient important de concevoir les analyses de la valeur ajoutée comme étant essentiellement une question d'économie, et non d'efficacité. Les outils d'analyse utilisés devraient donc refléter cette préoccupation.

Le deuxième enjeu, celui de l'efficacité, concerne la capacité d'atteindre les objectifs fixés, et conséquemment, utilise des mécanismes fondamentalement différents. Au niveau micro, la capacité d'un PPP d'atteindre des objectifs s'observe surtout dans la capacité du projet de fournir les outils nécessaires aux utilisateurs (par exemple : des routes de qualité à un prix correct dans le cas d'une autoroute, ou encore des installations correspondant aux besoins des professionnels de la santé ou des patients dans le cas des projets hospitaliers). Au niveau macro, c'est-à-dire dans la capacité de production toutefois, la notion d'objectifs est beaucoup plus diffuse et s'articule surtout autour de la gouvernance démocratique, soit la capacité de prendre des décisions et de rendre des comptes en respectant le processus démocratique. Dans cette optique, il devient donc impossible de séparer complètement l'évaluation purement financière de l'évaluation démocratique, même dans le concept de VFM.

Ainsi, l'évaluation de la VFM dans les PPP doit donc se faire à deux niveaux, correspondant aux enjeux mentionnés plus haut : d'une part, une analyse financière visant à obtenir le prix juste et une autre, plus large, se concentrant sur les besoins et la capacité de les combler.

L'évaluation se heurte toutefois à certains problèmes méthodologiques.

La première considération méthodologique provient de la longue durée des contrats en PPP. En effet, alors qu'il est relativement facile d'évaluer les coûts totaux d'un projet de construction d'infrastructure – et d'ensuite les comparer aux coûts de construction de projets similaires –, il est beaucoup plus difficile de le faire pour des projets en PPP puisque les déboursés s'échelonnent sur des périodes pouvant aller jusqu'à 50 ans. Il est donc impossible de connaître les coûts totaux et les services rendus en échange de ces coûts avant la fin du contrat. L'argument que les coûts sont connus dès la signature du contrat ne tient d'ailleurs pas : d'une part, il a été observé, par exemple dans le projet de l'A25, que les dépassements de coûts ne sont pas impossibles; d'autre part, même si les coûts restent les mêmes, il peut arriver que les exigences en termes de livrables soient diminuées, comme dans le cas des projets hospitaliers. De plus, le fait que les phases de construction et de location soient gérées de façon distincte induit aussi une dynamique particulière. Ainsi, l'évaluation des coûts de construction peut se réaliser assez facilement, mais les coûts d'opération et de maintenance, eux, ne peuvent être évalués qu'à la fin du contrat. Au mieux, ils ne peuvent qu'être « suivis » au fur et à mesure du déroulement du contrat, mais le montant final ne sera connu qu'en toute fin. Qui plus est, il est à prévoir que les dépassements de coûts d'entretien (en supposant qu'ils ne soient pas absorbés par le concessionnaire) auront probablement lieu plus tard dans la durée de vie utile de l'infrastructure, plutôt qu'au début.

La deuxième considération méthodologique provient du fait que le contrat de PPP est, du point de vue de l'autorité publique, ni plus ni moins qu'un contrat de location. Ainsi, il devient

particulièrement difficile de comparer les coûts réels de construction et d'opération, puisque ces derniers ne sont connus que par le concessionnaire lui-même. Le montant que connaît l'autorité publique n'est que celui des paiements qu'elle doit effectuer. Ceci n'est pas un problème si la concurrence est suffisamment forte pour garantir des marges de profits « raisonnables » qui feraient que les coûts de construction ne sont pas trop majorés, mais il a été établi que le facteur concurrentiel des projets en PPP est souvent particulièrement faible.

Le mode PPP rend donc difficile l'évaluation de la composante *économie* de la VFM.

La troisième considération méthodologique provient du fait que, puisque l'argument de l'économie constitue l'un des critères justifiant le choix du mode PPP (par le mécanisme du comparateur public dont il sera question à la section suivante), cette évaluation doit nécessairement avoir lieu avant le choix du mode PPP, soit en tout début de projet selon la méthodologie d'IQ (Québec, 2010). Ceci signifie que les évaluations se feront à partir des coûts estimés, et non des coûts réels. Or, puisque les estimations ne sont jamais précises – il a été montré au chapitre précédent qu'il peut y avoir une grande volatilité entre les estimations préliminaires et les montants prévus au contrat –, le Gouvernement du Québec prend donc une décision quant à la supériorité (financière) d'un mode de réalisation par rapport à un autre basée sur des données ne permettant pas nécessairement de conclure à cette supériorité.

Finalement, la quatrième considération méthodologique est liée à la précédente. Puisque les estimations des coûts de base sont conditionnées par en grande partie par la nature du projet et que cette dernière n'est pas connue tant et aussi longtemps que les propositions des soumissionnaires n'ont pas été évaluées, la justification de la VFM d'un mode par rapport à un autre est basée sur un concept de projet pouvant différer grandement du projet effectivement proposé. Qui plus est, même une fois le contrat signé, des petites modifications au concept peuvent être effectuées, ce qui résulte en une évaluation de la VFM estimée encore moins rigoureuse.

Prises ensemble, ces considérations méthodologiques seront à la base de l'analyse critique de la valeur ajoutée qui sera réalisée à la section 7.2.

#### *Le modèle d'analyse d'English et al. (2010) quant à la VFM durant la phase d'opération d'un projet en PPP*

Dans leur étude sur la mesure de la VFM durant la phase d'opération et maintenance (la phase construction ne fait pas partie de l'étude) des projets en PPP, English et al. (2010) identifient plusieurs enjeux qui viennent éclairer l'évaluation de la performance financière des PPP. En outre, ils suggèrent que l'évaluation de la VFM pendant la phase d'opération d'un projet doit se

réaliser par un processus d'audit et d'évaluation continu plutôt que par une évaluation *ex post* des coûts. De plus, ils en arrivent plusieurs constats pertinents pour l'analyse :

D'abord, que la VFM est très dépendante du contexte, en particulier lorsque vient le temps d'évaluer la composante *efficacité*, puisque cette dernière suppose une compréhension des objectifs de politique publique fixés par le gouvernement et par le processus démocratique;

Ensuite, que le processus d'audit, pour être pertinent et garantir la VFM, ne peut se limiter à ses fonctions traditionnelles de « chien de garde », mais devrait plutôt prendre le rôle de « chien de berger », c'est-à-dire d'aller au-delà de la fonction vérification et fournir conseils de gestion. Dans le contexte d'un PPP, toutefois, ceci semble particulièrement difficile à accomplir, d'une part parce que l'accès aux données financières du concessionnaire est difficile, et d'autre part parce qu'il existe un risque sérieux quant à la capacité de demeurer critique.

Finalement, qu'une évaluation plus large de l'efficacité doit être effectuée, et que celle-ci doit aller au-delà de la seule réalisation des clauses contractuelles. Pour les PPP, dont les durées sont longues, la réalisation des clauses contractuelles n'est pas garante de l'efficacité au niveau macro :

*Due to an inevitable lack of ability to know all future occurrences, only some of these events can be predicted and covered in the initial contract (Broadbent, Gill and Laughlin 2008). The inability to predict potential outcomes and relevant concerns and issues of importance contributes to the challenges associated with undertaking [public audit] of the mature operating stage of PPS and the failure of systems-based audits to provide substantive cumulative analysis of VFM achievement in the operating stage (English 2007). As a result, 'contract delivery' cannot be equated with saying this demonstrates that VFM has occurred. To arrive at a VFM judgement there is an imperative to go beyond the achievement of original contractual expectations, even though this is an important part of the analysis. (English et al., 2010, p. 70)*

Ainsi, une image beaucoup plus nuancée du processus d'évaluation de la VFM semble émerger : le mode PPP rend, par sa nature même, l'évaluation de sa performance financière très difficile, voire impossible à court terme. Ceci a deux implications fondamentales pour l'analyse.

D'une part, la difficulté à évaluer l'efficacité d'un projet en PPP souligne l'incompatibilité du mode PPP avec la volonté de planification à long terme, alors que cet impératif de vision à long terme est pourtant l'apanage des gouvernements. Ceci corrobore l'argument d'Hamel (2007) sur les rigidités induites par le mode PPP et leur influence néfaste sur le contrôle par les élus de la formulation des politiques publiques et permet de constater à quel point la notion de VFM – et en particulier la composante *efficacité* – doit être comprise comme un élément fondamental de la gouvernance démocratique.

D'autre part, le fait qu'English et al. (2010) soulignent la nécessité d'évaluer la performance à long terme des PPP par un processus d'audit continu plutôt que par une évaluation *ex post* de la performance souligne à quel point le premier problème méthodologique identifié – celui de la durée des contrats – constitue le talon d'Achille des PPP du point de vue de l'imputabilité financière et de la transparence. En effet, les méthodes d'évaluation ne sont que palliatives et ne viennent que minimiser les problèmes de contrôle politique associés à l'évaluation de la VFM dans les projets en PPP.

À partir de ces critiques, il convient maintenant d'examiner l'outil d'évaluation de la VFM *ex ante* qu'est le Comparateur public (CP).

## 7.2. L'analyse *ex ante* de la valeur ajoutée : le « Comparateur public »

Tel que mentionné à la section précédente, une des faiblesses méthodologique de l'évaluation de la VFM dans les projets en PPP provient du fait que le processus décisionnel s'appuie nécessairement sur des estimations, c'est-à-dire sur une analyse *ex ante*. La plupart des communiqués de presse provenant du gouvernement du Québec présentent les économies théoriques comme l'avantage majeur des projets en PPP. Cette information est d'ailleurs souvent rapportée comme un fait dans les médias.

Pour justifier le choix du mode PPP, IQ utilise un outil appelé le Comparateur public (CP). Cette section présente donc le mécanisme du CP et identifie les principales critiques que l'on peut formuler à son endroit. De façon cohérente avec les constats de Lascoumes et Le Galès (2004a) sur l'instrumentation, l'utilisation de cet outil décisionnel réorganise les légitimités, et « induit une problématisation particulière de l'enjeu, dans la mesure où il hiérarchise des variables et peut aller jusqu'à induire un système explicatif » (p. 33).

Il a été vu au chapitre 5 que tous les PPP doivent se soumettre à un exercice visant à démontrer leur supériorité financière respective par rapport au mode conventionnel. Ceci est réalisé en comparant la valeur actualisée nette (VAN) des coûts de réalisation d'un projet en mode conventionnel (financement, sous-traitance, exploitation, maintenance, prime de risque, etc.) à la VAN des coûts en mode PPP (paiements de disponibilité [loyer], coûts liés à la gestion du contrat, etc.). Le mode PPP n'est choisi si et seulement si les coûts (actualisés) sont plus bas qu'en mode conventionnel. Ce mécanisme est donc d'une importance capitale dans le processus décisionnel et dans la justification du choix de mode de réalisation : c'est par le CP que l'autorité publique (appuyée par IQ) décide ou non d'utiliser le mode PPP. Le choix du mode d'approvisionnement n'est donc fait qu'à partir de critères exclusivement financiers et techniques, plutôt que selon un idéal délibératif.

Or, au Royaume-Uni, la méthodologie du CP a été fortement critiquée : on l'accusait d'une part, d'être systématiquement biaisée en faveur du mode PPP (Pollock, Shaoul, & Vickers, 2002; Shaoul, 2005) et, d'autre part, d'être facile à manipuler afin d'obtenir le résultats voulu (qui, étant donné le mandat de l'APPPQ, était le mode PPP) (Khadaroo, 2008). D'ailleurs, la littérature scientifique, en particulier celle de la comptabilité critique (proche des ÉCM), est remplie d'exemples où une des évaluations financières a été instrumentalisée afin de justifier l'emploi du mode PPP :

*The analysis of the VFM methodology showed that it relied upon a new methodology, expressly introduced for the purpose that was premised upon concepts such as value for money and risk transfer that despite their intuitive plausibility have little objective empirical content. It raised a series of questions and ambiguities about their meaning and measurement. Value for money rested upon discounted cash flow techniques that were not value free. Political choices were exercised in the selection of the technique, the discount rate, and the appraisal process. The ex ante risk transfer appeared to be little more than a device that both close [sic] the gap between the public and private options and ensure [sic] to preference was given to the PFI options. The business cases, far from demonstrating risk transfer, simply asserted what they were supposed to prove. (Shaoul, 2005, p. 463-464)*

Au mieux, le CP est donc un outil médiocre de mesure de la VFM; au pire, il s'agit d'un mécanisme permettant une usurpation de pouvoir de la part des acteurs voulant favoriser le mode PPP de façon idéologique. En utilisant la définition de la VFM présentée au chapitre 4, il devient aussi important de se questionner sur la notion de VFM pour l'ensemble des citoyens, ce qui revient à une question d'efficience au sens large :

*This is the question "VFM for whom?" Within the context of public sector fragmentation, the affordability of a project to a particular purchaser may differ from VFM for the public sector taken as a whole. The project could be a "good deal" for the public body but a "bad deal" for the UK Exchequer, if others are bearing a significant amount of costs. [...]The temptation for local authorities to focus upon VFM for themselves is perhaps understandable, but an overall assessment needs to address VFM for the UK Exchequer and for the UK taxpayer. (Heald, 2003, p. 349)*

De plus, contrairement à l'approvisionnement traditionnel qui est généralement balisé par des normes relativement strictes quant à la divulgation de l'information, les firmes impliquées dans des projets en PPP invoquent souvent le secret commercial pour éviter de divulguer des informations financières (marges bénéficiaires, structures de coûts, etc.) qui seraient pourtant normalement importantes dans l'évaluation de la VFM (Grimsey & Lewis, 2005).

#### *Les éléments constitutifs de l'analyse de la valeur ajoutée ex-ante*

Dans cette sous-section, le CP est décomposé en trois composantes fondamentales, dont l'utilisation est évaluée de façon critique. Ces trois composantes – la nature et le design du projet

évalué, la manière dont le risque est quantifié et (prétendument) transféré et les modèles financiers utilisés – représentent les points névralgiques du CP. En effet, ils touchent le cœur même de la justification économique des PPP : la capacité de transférer contractuellement le risque à la partie la plus apte à le gérer et la plus grande efficacité du secteur privé (provenant de l'incitatif classique qu'est la recherche de profit) dans la construction d'infrastructures publiques (de Bettignies & Ross, 2004).

#### *La nature et le design du projet évalué*

La première composante est la nature et le design du projet évalué. Le CP doit normalement comparer les coûts d'un même projet, mais réalisé selon des modes différents (PPP ou conventionnel). Or, cet exercice demeurera toujours incomplet dans la mesure où l'on n'a affaire qu'à des scénarios fictifs, basés sur une estimation de ce à quoi le projet final pourrait ressembler. Qui plus est, c'est durant le processus de construction que se réalisera le design définitif du projet, puisque le niveau de détail de l'entente de partenariat et du PFT n'est pas suffisant pour permettre d'avoir une idée exacte du projet final :

*While the VFM analysis has traditionally been based on the comparison of identical projects that differ only in terms of their financing, many projects differ substantially from that which received outline approval, because of the requirements of the private sector partner. (Shaoul, 2005, p. 452)*

De plus, comme les ententes partenariales peuvent durer longtemps, parfois jusqu'à 50 ans, leurs coûts totaux ne seront connus qu'à la toute fin du contrat (Hamel, 2007). Dans cette situation, l'argument du gouvernement que les PPP offrent une meilleure VFM semble, au mieux, prématurée. Qui plus est, il a été observé que les estimations de coûts des grands projets d'infrastructure sont souvent sujet à des manipulations politiques afin de le rendre plus politiquement acceptables (Flyvbjerg, Holm, & Buhl, 2002). Tout ceci a pour effet d'augmenter l'incertitude liée à l'estimation des coûts et, en conséquence, au caractère rationnel du CP.

#### *Transfert de risque et clauses de performance*

La deuxième composante est probablement l'aspect le plus controversé des PPP : le transfert du risque. En effet, l'argument le plus souvent présent en faveur des PPP est la capacité de transférer le risque au partenaire le plus apte à le gérer. Pour le CP, ceci se traduit par un projet en mode conventionnel comparativement plus coûteux, la logique étant qu'en mode conventionnel, les risques seraient assumés par les gouvernements qui agissent en tant que « gérants » du projet.

La capacité de transférer les risques repose sur trois hypothèses. Premièrement, que certains risques (comme les risques commerciaux, de construction, d'opération, etc.) sont mieux gérés

par le secteur privé, alors que d'autres (comme les risques liés à la réglementation et aux changements de politiques publiques) sont mieux gérés par le secteur public. Deuxièmement, que ces risques peuvent être contractuellement transférés au partenaire le plus apte à les gérer. Troisièmement, que les risques assumés par le secteur privé sont suffisamment précis (tangibles) et faciles à estimer (tant en termes de probabilité de matérialisation que de répercussion financière) pour pouvoir les inclure dans le CP. Les risques ainsi transférés sont donc assumés par le secteur privé, qui chargera sans doute une prime (sous la forme d'un « loyer » plus élevé) à l'autorité publique pour les assumer.

La logique, ici, est que le secteur privé, puisqu'il est généralement meilleur dans certains domaines (par exemple, le coulage du béton ou la gestion des chantiers) peut faire diminuer le niveau de risque – et la prime de risque – qui lui est associé. Cet argument semble toutefois fallacieux, dans la mesure où même quand le gouvernement demeure le maître d'œuvre du projet, il fait affaire avec les mêmes firmes dotées des mêmes compétences pour gérer ces genres de risques. La prime de risque ne devrait donc pas être beaucoup plus basse en mode PPP qu'en mode conventionnel et l'économie réalisée, très faible.

La prétention d'efficacité des PPP repose donc sur des postulats néolibéraux classiques, au cœur de la NGP : à cause de la volonté des acteurs privés de maximiser leurs profits, il est possible de « forcer » le partenaire privé, par des incitatifs financiers inclus dans les ententes de partenariat, à agir de manière à éviter le gaspillage et l'inefficacité. En pratique, ceci prend la forme de pénalités dans les cas de retards non-justifiés dans la construction ou la mise en service. Ainsi, dans ce genre de raisonnement, la gestion du risque ne devient qu'un incitatif à la performance parmi d'autres : puisque que le partenaire privé a déjà encaissé la prime correspondant à l'absorption d'un risque, il a tout intérêt à ce que ce dernier ne se matérialise pas. Il est en ce sens « incité » à bien gérer le risque.

Toutefois cette logique pose un problème depuis la perspective de la gestion et de l'assurance contre le risque. Normalement, les institutions financières solides (les gouvernements en sont) ne s'assurent pas contre le risque puisqu'elles sont tout à fait capables d'assumer les coûts associés à leur matérialisation. S'assurer contre ces risques supposerait de payer une prime à un assureur (dans le cas des PPP, le partenaire privé) dont le montant équivaldrait, sur un grand nombre de projets, à la valeur des coûts de matérialisation des risques, majorés d'une marge de profit. Le fait de transférer le risque au secteur privé ne fait donc pas diminuer, comme le prétend l'argumentaire en faveur des PPP, les coûts totaux du projet. Tout au plus, il permet une plus grande prévisibilité des flux de trésorerie, même si le cas de l'A25 a démontré que l'absence de mauvaises surprises n'est pas non plus garantie.

Au Royaume-Uni, des études ont démontré que le transfert du risque est souvent l'élément déterminant du CP, celui qui fait pencher la balance en faveur des PPP. Shaoul (2005) avance toutefois que, pour toutes les raisons décrites précédemment, c'est plutôt une volonté (idéologique) de promouvoir l'utilisation des PPP qui transparaît dans l'utilisation du CP, ce dernier ne servant qu'à fournir une justification *a posteriori* d'une décision déjà prise. Heald (2003) corrobore par ailleurs ce constat en mentionnant que le CP est en fait un instrument servant à « légitimer une décision prédéterminée » (Heald, 2003, p. 342, traduction libre).

Shaoul (2005) mentionne aussi, finalement, qu'il existe une certaine ambiguïté quant aux risques transférés. Ce sont généralement les risques facilement identifiables qui le sont, les autres risques plus difficiles à anticiper n'étant pas inclus dans l'entente de partenariat :

*The methodology depends upon the ability to identify and attach probabilities and values to a range of outcomes, inevitably a subjective and arbitrary process given the lack of sound prior evidence upon which to base the estimates. [Also], irrespective of whether and how much risk is actually transferred and to whom, it should not be forgotten that the main risks are those that arise from technical obsolescence and changing regulation, government policy and demand, as earlier studies have shown, and the public sector will still hold these. (Shaoul, 2005, p. 453)*

Les risques qui ne sont pas inclus dans l'entente de partenariat seront toujours assumés, en bout de ligne, par le partenaire public. Le chapitre 8 abordera plus longuement la question de la distinction entre les risques identifiables et les risques (nommés « incertitudes ») qui sont plus difficiles à prévoir

#### *Les modèles financiers*

La troisième composante du CP concerne les modèles financiers utilisés.

Il faut d'abord comprendre que le modèle financier du CP ne fait que comparer les VAN de deux projets (en mode conventionnel et en mode PPP) et qu'il impose de choisir la plus basse des deux. Cette analyse, basée sur un critère simple d'économies (estimatives), semble donc être particulièrement simpliste et myope. En effet, en se concentrant exclusivement sur l'économie et l'efficacité à court terme, il peut être perçu comme un instrument peu réflexif d'évaluation de la VFM, dans la mesure où il fait abstraction de critères comme la sensibilité au risque ou les retombées économiques à long terme. À cet égard, Grimsey et Lewis (2005) mentionnent d'ailleurs que l'inclusion d'une analyse de la sensibilité aurait d'ailleurs pour effet de rendre cet outil beaucoup plus performant et beaucoup mieux adapté au type de décisions (à long terme) qu'il est censé aider à prendre. :

*With contracts lasting sometimes up to 60 years, financial evaluations related to cost estimates, discount rates and risk allocation are*

*incomplete bases to draw conclusions about the viability of proceeding with the PPP option, and more emphasis needs to be given to non-financial elements in a longer term evaluation. (Grimsey & Lewis, 2005, p. 362)*

Une telle analyse cherche essentiellement à mesurer l'impact d'une variation de la valeur de chacune des composantes financières faisant partie du modèle (taux d'actualisation, taux d'intérêts, dépréciation, durée du contrat, etc.) sur le résultat final. En procédant de la sorte, l'autorité publique et IQ auraient un portrait beaucoup juste de la VFM des projets, mais un portrait qui pourrait ne pas toujours favoriser le mode PPP – ce qui pourrait être un problème vu le préjugé favorable que le gouvernement a souvent exprimé envers les PPP.

Aussi, la littérature britannique proche des ÉCM a aussi mis en lumière le problème du choix du taux d'actualisation utilisé pour calculer les VAN du CP. Le taux d'actualisation, qui est une mesure de la perte de valeur de l'argent dans le temps, permet de remettre sur une base comparable divers déboursés ayant lieu à différents horizons temporels. Ainsi, puisque pour le gouvernement la grande majorité des sorties de fonds (*cash outflows*) liées à un projet en PPP ont lieu dans le futur (parce que le PPP a pour conséquence d'étaler les paiements dans le temps), le fait d'utiliser un taux d'actualisation plus élevé rend les PPP comparativement plus avantageux que le mode conventionnel, dont les sorties de fonds se font au début du projet (investissement en capitaux) et qui sont donc moins soumis à la dépréciation de leur valeur (Ross, 1995). Un gouvernement voulant favoriser le mode PPP aurait donc tout intérêt à utiliser un taux d'actualisation plus élevé - c'est d'ailleurs précisément ce qui a été observé au Royaume-Uni :

*The government's choice of discount rate was quite explicitly a political decision taken to ensure that the private sector would not be disadvantaged when compared to the public sector. (Shaoul, 2005, p. 451)*

En somme, sous des dehors soi-disant neutres, apolitiques et objectifs, la méthodologie du CP a plutôt pour effet de cacher des motivations politiques et idéologiques. Qui plus est, son utilisation est souvent source de légitimité, puisque les économies promises par le CP sont souvent présentés par les gouvernements et les promoteurs privés (et relayés par les médias) comme la justification première du recours aux PPP pour la construction d'infrastructures.

### *L'expérience québécoise de l'analyse de la valeur ajoutée*

Cette sous-section tente de déterminer si les problèmes théoriques et empiriques liés à l'utilisation du CP sont aussi présents dans le contexte québécois. Puisque la politique québécoise des PPP est une copie presque conforme de la PFI britannique, il semble en effet pertinent de se questionner si le CP est, lui aussi, affligé des mêmes problèmes : méthodologie

tendancieuse, usage controversé des variables financières, sensibilité à l'ingérence politique et myopie envers l'efficacité à long terme.

Pour ce faire, les deux seules études sur le sujet ayant été réalisées dans le contexte québécois seront utilisées : le rapport du VGQ sur les hôpitaux universitaires (Vérificateur général du Québec, 2010) et l'étude de Rouillard et Hudon (2009) sur le parachèvement de l'A25.

*Le rapport du Vérificateur général du Québec sur les hôpitaux universitaires*

La première analyse est le rapport du VGQ sur l'analyse de la valeur ajoutée (le CP) des projets d'hôpitaux universitaires (Vérificateur général du Québec, 2010). Le VGQ y identifiait plusieurs problèmes sérieux quant à la méthodologie de calcul utilisée.

Le premier problème concernait l'indice de vétusté utilisé dans le projet du CRCHUM. Cette mesure de la vitesse de dégradation des infrastructures (mesurée en termes de valeur résiduelle de l'infrastructure à la fin de la période contractuelle) était anormalement élevée en mode conventionnel, mais demeurait relativement basse en mode PPP :

*Le niveau de déficit d'entretien selon le mode traditionnel supposé par IQ est aussi peu réaliste, car il résulte en un indice de vétusté s'élevant jusqu'à 66 p. cent après 30 ans. En effet, les autorités interviennent dans la plupart des cas pour éviter que les déficits dépassent une certaine limite. Les experts dans ce domaine croient qu'un indice de 15 à 20 p. cent est déjà considéré comme très élevé dans la réalité. (Vérificateur général du Québec, 2010, p. 5)*

Selon IQ, cette différence était justifiée par le fait que le mode PPP garantit contractuellement l'entretien, alors que la tendance au Québec était de très peu entretenir les infrastructures construites en mode conventionnel. Toutefois, les experts consultés par le VGP ont affirmé qu'une dépréciation des deux tiers de la valeur n'est pas réaliste, même avec un entretien déficient (Vérificateur général du Québec, 2010, p. 5).

Le rapport du VGQ a identifié une autre erreur méthodologique quant à l'indice de vétusté. En effet, pour le scénario en mode conventionnel, IQ a calculé une dépréciation de 20% la valeur de l'immeuble à partir du moment même de la mise en service (le temps 0), alors que la dépréciation n'a lieu qu'à la fin de la première année (le temps 1). Si cette « erreur » n'avait pas été commise, le scénario en mode conventionnel aurait été plus avantageux financièrement par plus de 10M\$ :

*Une erreur de conception importante du modèle d'analyse qui, en présentant un écart de 33,8 millions de dollars, a eu pour effet de montrer que le PPP est préférable au mode traditionnel, alors qu'en l'absence de cette erreur c'est plutôt ce dernier mode qui est le plus économique d'au moins 10,4 millions de dollars. En effet, IQ a posé l'hypothèse que l'immeuble neuf qui serait construit selon le mode traditionnel par le secteur public souffrirait d'un déficit d'entretien et de*

*renouvellement des actifs correspondant à un indice de vétusté de 20 p. cent dès la première année de mise en service. Or, il est impossible qu'un bâtiment neuf présente un déficit d'entretien dès le début de son utilisation. (Vérificateur général du Québec, 2010, p. 5)*

Que cette erreur soit délibérée (ce qui soutiendrait l'hypothèse d'ingérence politique et de partialité de la méthodologie) ou non, elle souligne tout de même l'extrême sensibilité du PC à la variation de la valeur de certaines des variables financières. Un autre exemple de cette sensibilité a d'ailleurs été observé par le VGQ : IQ aurait apparemment utilisé un taux d'actualisation trop élevé. En effet, si elle avait utilisé le taux recommandé de 6,5% au lieu de 8%, *ceteris paribus*, le mode conventionnel aurait été présenté comme moins cher de près de 13M\$ :

*L'avantage du mode traditionnel évalué à 12,7 millions de dollars ne reflète que l'impact de la variation du taux d'actualisation de 8 à 6,5 p. cent pour un scénario de base légèrement différent de celui qui a été retenu. (Vérificateur général du Québec, 2010, p. 16)*

Dans ce cas-ci, l'ingérence politique semble à peu près certaine : le VGQ avait, dans un rapport précédent, mentionné à IQ que le taux d'actualisation utilisé était trop élevé et l'institution avait prétendu (faussement) l'avoir corrigé (Vérificateur général du Québec, 2010).

Si l'analyse du VGQ montre bien l'extrême sensibilité du CP à des variations relativement anodines de certaines composantes du calcul, elle demeure toutefois muette quant à la question du transfert du risque.

#### *L'étude du projet du parachèvement de l'autoroute 25*

L'étude de Rouillard et Hudon (2009) sur l'analyse de la valeur ajoutée dans le cadre du projet de parachèvement de l'A25 (Québec, 2007) montre très bien l'incongruité de certains arguments quant au transfert du risque et aux économies s'y rattachant.

Il a été mentionné précédemment que le transfert du risque est souvent l'élément qui fait pencher la balance en faveur du mode PPP dans l'exercice du PSC dans la PFI britannique (Shaoul, 2005). Or, Rouillard et Hudon (2009) mentionnent que la même situation semble se produire dans le cas québécois. En effet, pour le projet de l'A25, la quantification des risques représente près des trois quarts (73% pour être exact) des économies prétendument réalisées en utilisant le mode PPP. Le tableau 7.1 ci-dessous montre clairement comment, pour des économies théoriques de 226,1M\$, la quantification des risques retenus par le gouvernement du Québec représente à elle seule 165,5M\$.

**Tableau 7.1 Comparaison du comparateur public et de la proposition du partenaire privé [Valeur actuelle en date du 1<sup>er</sup> juillet 2007 (en millions de dollars)]**

<b>Comparateur public</b>	<b>Proposition du partenaire privé</b>
Coût du projet sur 35 ans 483,6	Versements au partenaire privé
Revenus de péage (198,2)	Paiements de construction
Quantification des risques	Paiements de disponibilité
Risques de dépassement de coûts 68,7	Coûts de suivi de l'entente
Risques liés aux revenus de péage 85,7	Coûts de réalisation
Autres risques 11,1	
165,5	
Coûts nets de réalisation 450,9	
Valeur résiduelle (81,7)	Valeur résiduelle
<b>Coût net de réalisation du projet 369,2</b>	<b>Coût net de réalisation du projet en PPP</b>

Source : Québec (2008)

Il est aussi important de mentionner que l'information reproduite ici constitue toute l'information financière publiée à l'époque par l'APPPQ (avant qu'elle ne devienne IQ) pour justifier les 226M\$ d'économie. L'étonnant dépouillement du calcul n'augure d'ailleurs rien de bon du point de vue de la transparence et du droit à l'information.

À partir des chiffres présentés, Rouillard et Hudon (2009) font néanmoins trois constats sur le calcul du transfert de risque :

*-Le comparateur public estime les revenus de péage sur 29 ans à 198,2 millions, auxquels s'ajoute un coût des risques liés aux revenus de péage de 85,7 millions. Autrement dit, l'imprécision des revenus de péage anticipés est telle que le coût du risque qui lui est associé en représente 43 pourcent !*

*-Le coût des risques liés au « dépassement de coûts » est impossible à analyser, puisqu'on ne sait pas si les coûts en question sont ceux de la phase de conception et de construction (6 ans) ou plutôt de l'ensemble du projet (35 ans).*

*-Il n'y a rien à conclure sur le coût de 11,1 millions pour les « autres risques », si ce n'est le manque de transparence de PPP Québec et du Ministère des transports du Québec (MTQ) pour ce qui est de l'information rendu publique pour justifier le choix du PPP pour le parachèvement de l'Autoroute 25. (Rouillard & Hudon, 2009, p. 20)*

Les auteurs démontrent le caractère déraisonnable de certains chiffres avancés : la variation possible des revenus de péages, un risque commercial, de près de 43%, ou l'économie totale de

226M\$ qui suppose que le projet en mode conventionnel aurait coûté plus du double qu'en PPP. Lorsque que l'on observe ces chiffres avec, en tête, l'analyse de Cohn (2004), les doutes jaillissent :

*P3s don't in and of themselves reduce the costs of a project, they only shift them from capital payments, money government must spend up front to build something, to operating costs, money government must spend to run or lease something. (Cohn, 2004, p. 5)*

Quand l'on sait que, en mode PPP comme en mode conventionnel, ce sont le même genre de firmes, effectuant un travail similaire et fonctionnant de la même manière qui sont impliquées dans la construction et l'opération, il y a lieu de se questionner sur la véracité de l'information présentée et sur l'instrumentalisation possible du CP dans la volonté d'imposer le mode PPP. Les deux autres constats faits par Rouillard et Hudon (2009) renvoient aussi à un manque de transparence assez évident, qui a des effets négatifs sur l'imputabilité et la prise de décision rationnelle.

Ainsi, à la lumière de ces quelques exemples, il semble donc pertinent de se demander si la méthodologie du CP utilisée par le gouvernement du Québec ne tombe pas dans les mêmes pièges que le PSC de la PFI. Le comportement du gouvernement semble ici beaucoup plus motivé par une confiance aveugle en la supériorité du secteur privé inspirée de la NGP, que d'une recherche sincère d'efficacité et d'efficacités. En utilisation des modèles financiers trompeurs et faciles à manipuler, il devient facile pour IQ, qui de par ses racines à l'APPPQ a un biais favorable aux PPP, de se cacher derrière la neutralité et l'objectivité de façade de ses calculs, plutôt que de faire subir à ses politiques un véritable débat démocratique. Plutôt que d'assumer la nature politique et idéologique de sa décision d'utiliser le mode PPP dans l'approvisionnement, le gouvernement se cache derrière des mécanismes faussement neutres, subjectifs et sujets à la manipulation.

### 7.3. La performance financière ex-post : la méta-analyse d'Hodge et Greve (2009)

Cette section présente une analyse de la performance financière *ex post* des PPP en tant qu'outils d'approvisionnement.

Dans la première section de ce chapitre, il a été établi que l'évaluation *ex post* est particulièrement difficile à réaliser en raison de 1) la longue durée des contrats, 2) le peu d'avancement des projets actuellement en cours de réalisation au Québec et 3) la difficulté de mesurer la VFM à long terme, à plus forte raison encore durant la phase d'opération du projet. C'est pour cette raison que l'analyse de la VFM *ex post* n'en est pas réellement une : n'importe quelle analyse de la VFM pour des projets en PPP encore inachevés sera nécessairement incomplète, puisque même les projets les plus avancés n'en sont qu'à la phase d'opération.

L'évaluation la plus complète de la performance financière des PPP a néanmoins été effectuée par Hodge et Greve (2009) qui ont réalisé une méta-analyse des articles évaluant la VFM de divers projets en PPP un peu partout en Occident. Ils se sont néanmoins heurtés aux mêmes problèmes méthodologiques :

*Statistically solid evidence on LTIC-type PPPs is firstly weak as well as being controversial. This is in stark contrast to the often repeated assurance of PPP advocates. Virtually no analyses have employed any control groups in their 'before and after' time series or cross-sectional comparisons. From a strict statistical perspective, therefore, results from these reports should be treated with considerable caution.*

*Second, the reality is that the counterfactual of the 'traditional procurement' is both horribly vague and also largely unquantified. As Ball et al. (2007) remind us, traditional projects may also adopt incentives such as fines or payments levied for project delays, so that the on-time delivery issue needs empirical data and rigorous analysis, not more rhetoric and language games.*

*Looking thirdly at the type of cost measurement taken, there is further reason for concern. Nearly all studies are business cases in which estimates are made before the contract is signed or at an early stage in the project life. Few studies exist where actual empirical measurements into the contract life are being made; the exceptions here include several works by Shaoul as well as Allen Consulting Group (2007), Blanc-Brude et al. (2006), Fitzgerald (2004) and Leviakangas (2007). (Hodge & Greve, 2009, p. 36)*

Certains constats de la citation précédente semblent importants. Le fait que le respect des échéanciers (« *on-time delivery* ») et des budgets soit particulièrement difficile à mesurer met en lumière une observation déjà réalisée au chapitre précédent : l'impossibilité de mesurer convenablement l'efficacité d'un processus. En effet, s'il est impossible d'établir un « temps 0 » à partir duquel mesurer l'avancement d'un projet – le moment de la signature du contrat n'étant évidemment pas le temps 0 puisqu'une bonne partie du travail est réalisée en amont de ce jalon –, il devient difficile d'évaluer la rapidité d'exécution d'un projet. Il en va de même pour les coûts; il y a toujours lieu de poser la question : à quel montant doit-on comparer le coût réel? L'analyse critique du CP réalisée à la section précédente montre bien à quel point cette notion est ambiguë.

Néanmoins, il est possible de tirer un certain nombre de constats de la méta-analyse, dont les principales composantes sont exposées au tableau 7.2 à la page suivante.

Tableau 7.2

Tableau-synthèse de la méta-analyse d'Hodge et Greve (2009)

Study	Sample/Cases	Country	Type of publication	Better VfM?	Comments/Conclusions
Bloomfield <i>et al.</i> (1998)	A Massachusetts correctional facility	United States	Case study	No	<ul style="list-style-type: none"> <li>7.4% more expensive through P3 lease purchasing</li> <li>'inflated sales pitches' camouflaged real costs and risks to the public, and the project was 'wasteful and risky'</li> </ul>
Arthur Andersen & LSE Enterprise (2000)	29 business cases analysed	United Kingdom	Initial evaluation	Yes	<ul style="list-style-type: none"> <li>17% cost savings estimated against the PSC</li> <li>risk transfer accounted for 61% of forecast savings</li> </ul>
Savas (2000, p. 240)	General observations	United States	Literature review	Yes	<ul style="list-style-type: none"> <li>'[the private sector through PPPs] build more quickly and more cost effectively than governments usually can ...'</li> </ul>
National Audit Office (2000)	7 business cases from NAO (2000)	United Kingdom	Business cases	Yes	<ul style="list-style-type: none"> <li>10–20% cost savings estimated</li> </ul>
Walker and Walker (2000, p. 204)	General observations of Australian cases	Australia	Literature review	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>PPP infrastructure financing deals seen as 'misleading accounting trickery' with eroded accountability to Parliament and the public</li> <li>private project consortium real rates of return were up to 10 times those returns expected for the public</li> </ul>
Teisman and Klijn (2001)	General observations	4 EU countries	Review of strengths and weaknesses	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>PPPs have strengths and weaknesses</li> </ul>
DoT (2002)	250 London Underground projects (1997–2000)	United Kingdom	Unknown	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cost over-runs averaging 20% were found</li> </ul>
Mott Macdonald (2002)	39 traditional projects and 11 PFI projects selected	United Kingdom	Multiple cases reviewed	Yes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Traditional 'public' infrastructure provision arrangements were on-time and on-budget 30% and 27% of the time, but PFI-type partnerships were on-time and on-budget 76% and 78% of the time, respectively</li> </ul>
Pollock <i>et al.</i> (2002)	3 NHS hospitals and 8 trusts	United Kingdom	Review and re-analysis	No	<ul style="list-style-type: none"> <li>The PFI justification is a 'sleight of hand'</li> </ul>
Pollitt (2002)	10 major PFI cases	United Kingdom	Review of National Audit Office cases	Yes	<ul style="list-style-type: none"> <li>the best deal was probably obtained in every case, and good value for money was probably achieved in 8 of the 10 cases</li> </ul>
Audit Commission (2003)	10 traditional and 8 PFI schools were compared	Scotland	Audit report	No	<ul style="list-style-type: none"> <li>'We found no evidence that PFI projects delivered schools more quickly than projects funded in more conventional ways'</li> <li>'The public sector comparator has lost the confidence of many people ...'</li> </ul>
Greve (2003)	Case study of Farum Municipality	Denmark	Case analysis	No	<ul style="list-style-type: none"> <li>PPP assessed as 'the most spectacular scandal in the history of Danish Public Administration'</li> <li>It resulted in raised taxes for the citizens of Farum, higher debt for citizens and a former mayor currently on trial in the courts</li> </ul>
Fitzgerald (2004)	8 PPP cases from Victoria	Australia	Report to government	Uncertain	<ul style="list-style-type: none"> <li>The superiority of the economic partnership mode over traditional delivery mechanisms was dependent on the discount rate adopted in the analysis</li> <li>Opposite conclusions were reached when using an 8.65% discount rate at one extreme (where the PPP mechanism was 9% cheaper than traditional delivery) compared to an evaluation adopting a 5.7% discount rate (where the PPP mechanism was 6% more expensive)</li> </ul>
Edwards <i>et al.</i> (2004)	8 cases from roads and 13 hospital case studies	United Kingdom	Case reviews and interviews	No	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contracts reviewed 3 years in</li> <li>'PFI is an expensive way of financing and delivering public services ...'</li> <li>'the chief beneficiaries are the providers of finance and some of ... the private sector service providers ...'</li> </ul>
Ghobadian <i>et al.</i> (2004b, p. 300)	General observations	United Kingdom	Literature review	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>'we have no firm evidence that the current PFIs would deliver on their long-term objectives ...'</li> </ul>
Grimsey and Lewis (2004, pp. 81, 245)	Selected global observations across several sectors	Several countries	Literature review	Yes	<ul style="list-style-type: none"> <li>'preliminary evidence does seem to indicate strongly that PPPs offer one solution to the public procurement problem ...'</li> <li>'there is not one "model" of a PPP ...'</li> </ul>
Pollitt (2005)	General observations of UK cases plus 5 cases	United Kingdom	Literature review	Yes	<ul style="list-style-type: none"> <li>'it seems difficult to avoid a positive overall assessment'</li> </ul>
Shaoul (2005)	General observations of UK cases	United Kingdom	Literature review	No	<ul style="list-style-type: none"> <li>PFI has turned out to be very expensive with a lack of accountability</li> <li>Suspects that PFI policies 'enrich the few at the expense of the majority and for which no democratic mandate can be secured'</li> </ul>
Boardman <i>et al.</i> (2005, p. 186)	5 North America cases covering roads, waste management and water desalination	Canada and United States	Case reviews	No	<ul style="list-style-type: none"> <li>unless contracts both compensate the private sector for risks and then ensure that they actually bear it, 'P3s will not improve allocative efficiency'</li> </ul>

Source : Hodge et Greve (2009)

**Figure 7.1 (suite) Tableau-synthèse de la méta-analyse d'Hodge et Greve (2009)**

Study	Sample/Cases	Country	Type of publication	Better VFM?	Comments/Conclusions
Hodge (2005, p. 327)	General observations of UK cases plus 3 cases	Australia	Literature review	Uncertain	<ul style="list-style-type: none"> <li>• There have been no rigorous and transparent evaluations of all Australian PPPs</li> <li>• The few available assessments suggest mixed performance to date</li> <li>• Government has moved away from its traditional stewardship role to a louder policy advocacy role, and now faces multiple conflicts of interest (as advocate, developer, steward, elected representative, regulator, contract signatory and planner)</li> </ul>
Auditor-General of New South Wales (2006)	Construction of 19 schools in New South Wales	Australia	Audit report	Yes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Between 7% and 23% cheaper</li> <li>• Auditor saw as 'persuasive' the business case for these two PFI contracts</li> </ul>
Pollock <i>et al.</i> (2007)	Re-analysis of Mott Macdonald and other reports	United Kingdom	Academic paper	No	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'there is no evidence to support the Treasury cost and time overrun claims of improved efficiency in PFI' . . . [estimates being quoted are] 'not evidence based but biased to favor PFI . . .'</li> <li>• only one study compares PFI procurement performance, and 'all claims based on [this] are misleading'</li> </ul>
Allen Consulting Group (2007)	Sample of 21 PPPs and 33 traditional projects	Australia	Consulting report	Yes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PPPs reported as being an 11% cheaper alternative to traditional projects</li> <li>• Research project funded by Australia's infrastructure suppliers</li> </ul>
Blanc-Brude <i>et al.</i> (2006)	227 new road sections across 15 EU countries, of which 65 were PPPs	European Union	31 regression analyses	Not tested	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ex-ante</i> construction costs of PPPs were 24% higher than traditional procurement</li> <li>• This is a similar magnitude to the traditional cost over-runs</li> <li>• Whether PPPs deliver lower overall life-cycle costs remains unknown</li> </ul>
Leviakangas (2007, p. 211)	A Finnish toll-road case study	Finland	Financial models	No	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The hypothesis that private finance enabled welfare gains to be achieved was not confirmed</li> </ul>

Source : Hodge et Greve (2009)

La compilation de 25 études sur le VFM des PPP réalisée par Hodge et Greve (2009) montre de façon très claire l'ambiguïté des résultats. Les auteurs en arrivent à trois constats principaux :

Premièrement, ils mentionnent qu'une partie de la littérature est très enthousiaste quant aux avantages des PPP du point de vue de la VFM, notamment en ce qui concerne le transfert du risque et le respect des délais. Cette littérature mentionne aussi qu'il semble exister un phénomène important d'apprentissage, qui fait que les acteurs s'habituent à la redéfinition des rôles (voir section 5.4) et qui permet, à terme, de générer des résultats plus intéressants en termes de respect des coûts et des échéanciers.

Deuxièmement, une autre partie de la littérature est, elle, très sceptique face à la capacité des PPP de générer une meilleure VFM. Les arguments utilisés se basent sur la facilité de manipuler évaluations de la VFM (en particulier les risques à transférer ainsi que les variables financières à utiliser dans le calcul du PSC). L'on note également l'influence que la volonté d'utiliser le mode PPP a sur le design des projets : puisque le mode PPP est favorisé *a priori*, le design des projets est souvent conçu en fonction d'en faire un projet facilement réalisable en PPP, le favorisant *de facto* lors de l'évaluation des modes de réalisation.

Malgré ces divergences, les auteurs soulignent aussi le fait qu'il semble y exister deux littératures évoluant de façon relativement ségréguée :

*the PPP discourse and evaluation space is filled with different interest groups. Advocates include groups such as consultants, merchant*

*bankers, legal firms and construction companies. But governments have also been amongst the most ardent advocates, through ministers and their compliant treasury and finance departments. Research, however, has shown that high expectations about the formation of PPPs have often resulted in inadequate ways of interaction between public sector and private organisations (Koppenjan, 2005). Critics have appeared across disciplines and traditional ideological borders. Those involved directly in the financial transactions, not surprisingly, often speak highly of them. (Hodge & Greve, 2009, p. 34)*

Troisièmement – et il s'agit ici du constat le plus intéressant – les auteurs montrent comment, en prenant position de façon très claire en faveur des PPP, les gouvernements ont vu leurs rôles traditionnels se transformer, au point où ils doivent agir selon des logiques souvent incompatibles entre elles et rendant presque impossible l'évaluation rationnelle de la VFM. En devenant le porte-étendard (« *policy advocates* ») de la politique publique, la fonction publique a abdiqué son rôle de conseiller neutre et apolitique et de régulateur (Hodge, 2005). Les nombreuses manipulations dont font l'objet les outils d'évaluation de la VFM témoignent d'ailleurs de volonté claire des gouvernements de promouvoir la formule PPP et non de la considérer comme un outil parmi d'autres au service de la réalisation de grandes infrastructures publiques.

En somme, Hodge et Greve (2009) demeurent très réservés quant à la possibilité même d'en arriver à une analyse raisonnable de la VFM dans les projets en PPP :

*Today's debates over LTIC-type PPPs are characterised by language games and either loud criticism or gushing praise rather than evidence-based learning and synthesis. Evaluating the degree to which the many promises of LTIC-type PPPs are met, however, is not an easy task, given the breadth of different contract arrangements possible and the lack of rigour underpinning the international evidence base. The evidence to date is largely based on business case estimates, has an unclear counterfactual and suffers from a host of poor evaluative design features. Looking solely at one of 10 possible PPP objectives, that of improved VfM, the most optimistic reading of the evidence thus far is that it is mixed. There is a wide range of both supporting and opposing study results. (Hodge & Greve, 2009, p. 38)*

Il convient donc de retenir l'extrême difficulté de mesurer la VFM des PPP. Cette dernière et exprimée, d'une part, par des problèmes méthodologiques, mais aussi, d'autre part, par une volonté à peine voilée des gouvernements de favoriser ce mode de réalisation au détriment du mode traditionnel. Ce favoritisme, observé dans le choix d'outils décisionnels biaisés et de l'utilisation de postulats financiers hautement discutables a été observé empiriquement dans les travaux britanniques (Ball, Heafey, & King, 2007; Shaoul, 2005), de même que dans l'analyse de l'expérience québécoise, notamment en ce qui concerne le rapport du VGQ sur les hôpitaux universitaires et l'analyse de la valeur ajoutée du projet de parachèvement de l'A25.

Un portrait clair semble donc émerger : puisque les analyses sur la VFM donnent, au mieux, des résultats mitigés, mais que la justification de la VFM semble avoir été taillée sur mesure non pas

pour garantir la meilleure performance financière, mais plutôt pour favoriser le mode PPP lui-même, c'est sous l'angle démocratique que l'on doit l'observer. Cette façon de procéder soulève en effet plusieurs questions quant à la transparence du processus, de même qu'à sa rationalité. Ainsi, il semble pertinent de comprendre la question de la VFM comme une facette parmi d'autres de la gouvernance démocratique de l'approvisionnement; et il semble encore plus pertinent de poser la question de l'importance de l'évaluation de la performance financière dans la compréhension des effets démocratiques. En laissant de côté les questions purement économiques (au sens du choix du mode de réalisation permettant les coûts les plus bas) et réintégrant l'analyse de la performance financière comme un élément constitutif de la prise de décision rationnelle, il est possible d'en arriver à une évaluation plus large du mode PPP. Dans ce nouveau contexte, des éléments comme l'efficacité à court terme – soit la capacité de l'entente de partenariat à fournir des infrastructures correspondant aux besoins réels des utilisateurs – et l'efficacité à long terme – soit l'inscription des décisions dans les objectifs déterminés par la « conversation démocratique » – viennent insérer l'évaluation de la VFM directement dans le processus démocratique. Qui plus est, les outils utilisés pour cette évaluation ne sont pas neutres et ont des répercussions importantes sur la capacité d'en arriver à une gouvernance transparente et imputable, basée sur des décisions rationnelles.

C'est donc dans cet esprit que le chapitre suivant aborde l'analyse des effets démocratiques des PPP.

## Chapitre 8. La gouvernance démocratique des partenariats public-privé

---

Ce chapitre vise à présenter l'influence du mode PPP sur la gouvernance démocratique. Il sera divisé en deux sections. Premièrement, l'influence du mode PPP sur les enjeux démocratiques traditionnels, que sont les questions de transparence, d'imputabilité, le contrôle par les élus des décisions publiques, la gestion des incertitudes et la rationalité de la prise de décision sera étudiée. Deuxièmement, il sera démontré comment le mode PPP fait entrer la gouvernance québécoise dans une gouvernementalité managériale, nuisible à une gouvernance démocratique reposant sur la rationalité communicationnelle et la réflexivité.

### 8.1. Bilan démocratique

Cette section présente une évaluation reposant sur les critères traditionnels de gouvernance démocratique.

Si une bonne partie de la « bonne gouvernance » en matière d'approvisionnement repose sur les critères traditionnels de VFM que sont l'économie, l'efficacité et l'efficience, cet argument vaut aussi pour l'approvisionnement en mode PPP (Demirag, Dubnick, & Khadaroo, 2004; Grimsey & Lewis, 2005). En effet, la capacité de gérer l'argent public de façon à éviter les surcoûts et à maximiser les bénéfices (donc l'économie et l'efficience) constitue sans aucun doute un élément important d'une bonne gouvernance. Toutefois, comme il en a été question au chapitre précédent, cet exercice doit en plus être combiné à une évaluation de l'efficacité, soit la capacité d'atteindre les objectifs fixés. Dans le cas des PPP, l'efficacité peut être observée à court terme – soit dans la capacité de fournir un produit fini répondant aux exigences fonctionnelles et techniques – mais aussi à long terme – soit dans la capacité d'inscrire le processus d'approvisionnement dans des objectifs plus larges de bonne gouvernance. Les questions d'économie, d'efficience et d'efficacité à court terme, ont déjà été couvertes aux chapitres précédents. Toutefois, la question d'efficacité démocratique à long terme renvoie à plusieurs concepts importants qu'il importe d'analyser : la transparence, l'imputabilité, le contrôle par les élus des décisions publiques, la gestion des incertitudes et la rationalité de la prise de décision.

Ces critères de bonne gouvernance sont donc repris ici. Pour chacun d'entre eux, une évaluation de l'influence de l'utilisation accrue du mode PPP est réalisée. Toutes les observations sont contextualisées dans le cadre québécois de l'approvisionnement.

#### *Transparence*

La transparence dont il est ici question renvoie au concept d'*open government* promu par l'OCDE (2005) et qui inclut, en plus des considérations traditionnelles (examen public des dépenses, audit, etc.), des facteurs plus larges comme l'accessibilité à l'information et la sensibilité aux

demandes des différents acteurs. Cette définition est d'ailleurs tout à fait cohérente avec la description présentée au chapitre 2 de la gouvernance démocratique, qui doit être comprise comme un mouvement vers une prise de décision inclusive, délibérative et ayant lieu dans un contexte de conversation ouverte.

Pour l'étude des PPP, cette définition de la transparence devient particulièrement importante dans la mesure où l'utilisation de ce mode reconfigure les rapports qu'entretiennent les différents acteurs impliqués dans le processus de décision. Cette reconfiguration a une influence à deux niveaux sur la transparence.

D'une part, au niveau de la gouvernance, la plus grande légitimité décisionnelle accordée au secteur privé – héritée non pas de l'utilisation des PPP eux-mêmes, mais bien de toutes les réformes proches de la NGP – transforme les attentes en matière de transparence. En effet, on rend légitime le modèle privé de prise de décision en sacralisant le secret commercial, gardien de l'avantage comparatif et source de compétitivité et d'efficacité.

*The current framework for the use of PPPs does not ensure transparency and openness in relation to the information that is required if the democratic potential of these forms of governance is to be realised. The research of the IPPR in 2004 found that it is still common practice to withhold an unacceptable amount of information about PFI projects, thereby compromising their accountability. The transparency in relation to PFI projects was very poor, with 'commercial confidentiality' being unnecessarily overused in order to prevent the release of information. Ironically, it is exactly this release of information that may demonstrate value for money, silence critics and help to foster public trust. (Flinders, 2005, p. 230)*

En acceptant des avenues de divulgation financière différentes pour les secteurs privé et public, on porte atteinte à la transparence. C'est strictement par les mécanismes de divulgation financière qu'aura lieu, chez le partenaire privé, la diffusion de l'information. Du côté public, les attentes de divulgation proactive seraient donc plus élevées, ne serait-ce que pour compenser le plus grand rôle du privé dans la divulgation de l'information. Ce dernier n'est toutefois, paradoxalement, pas contraint à le faire. C'est d'ailleurs plutôt l'inverse qui se passe : les autorités publiques entrent dans une logique privée de (non) divulgation de l'information.

Au niveau opérationnel, d'autre part, cette culture de la protection du secret commercial en effet est enchâssée dans les pratiques administrativo-légales ainsi que dans les mécanismes de prise de décision. L'étude du CP présentée au chapitre précédent constitue un exemple patent des problèmes de transparences associés aux mécanismes des PPP. Le mécanisme de prise de décision que constitue le CP est particulièrement problématique du point de vue de la transparence, puisqu'il ne divulgue que des informations sommaires (voir chapitre précédent). De plus, du point de vue des pratiques, la méthodologie du CP rend à peu près impossible

l'évaluation objective du mode PPP par rapport au mode conventionnel (Froud & Shaoul, 2001). Aussi, une fois le contrat signé et la construction enclenchée, un grand nombre de décisions structurelles – ayant des effets sur la nature même des projets – sont prises derrière des portes closes, les ententes de partenariat garantissant, par définition, une certaine marge de manœuvre. Finalement, après la phase de construction et durant la phase d'opération, ces nouvelles pratiques forcent les mécanismes de divulgation et d'imputabilité à reposer sur une logique d'audit, plutôt que d'imputabilité politique classique. Watson (2003) donne un exemple éloquent des risques encourus dans le contexte australien qui pourrait fort bien s'appliquer au contexte québécois :

*Consider a simple PPP that involves one government agency and one private-sector public company partner. In this situation there are potentially three reporting entities: the government agency, the private-sector company and the partnership entity, be that a tollway, hospital, building or school. Consequently, there are potentially three avenues for disclosing any relevant piece of information.*

*Each of these entities may produce financial reports, but each is subject to different reporting standards: the public company to corporations law and generally accepted accounting standards; the government agency to government reporting requirements; and the partnership entity to, perhaps, proprietary company reporting requirements. In addition, for each of the partners, the relative importance of their specific investment will differ and may be small in comparison to their portfolio of projects. Finally, the public announcements or press releases may be governed by significantly different sets of rules, for example ASX or ASIC requirements for the public company against parliamentary or political constraints for the government agency. (D. Watson, 2003, p. 5)*

La littérature québécoise corrobore d'ailleurs ces constats de façon empirique.

Pour Hamel (2007), le fait que peu d'études empiriques complètes sur la performance administrative des PPP soient disponibles est symptomatique du problème qui survient nécessairement lorsque des pratiques privées (le secret commercial) doivent être soumises à des critères de transparence et d'imputabilité publics. Dans une autre texte, Hamel (2008) cite un article du quotidien Le Devoir qui illustre bien le fossé séparant les perspectives publique et privée quant à la transparence – ainsi que la complicité tacite du gouvernement dans l'enchâssement de ce principe :

*D'ailleurs, la transparence des PPP a déjà fait l'objet, de la part du gouvernement, de décisions non équivoques et particulièrement transparentes : la Commission d'accès à l'information « avait aussi exigé que les contrats de PPP et les plans d'affaires aient un caractère public et que les entreprises privées engagées dans les PPP aient des obligations importantes en matière de transparence. Monique Jérôme-Forget [ministre responsable des lois créant l'Agence des PPP et permettant la mise sur pied de PPP] a refusé d'apporter des amendements en ce sens. Ce sont les ministres qui demeurent*

*responsables d'un PPP et qui devront rendre des comptes », a-t-elle expliqué. Voilà qui a le mérite d'être clair. (Hamel, 2008, s. n.)*

Finalement, l'étude de Rouillard et Hudon (2009) illustre aussi ce manque de transparence en montrant comment l'exercice du « comparateur public » (qui devrait servir à montrer la supériorité administrative des PPP) est dépouillé au point de le rendre inutile :

*Remarquons d'abord l'étonnant dépouillement du calcul présenté : le tableau 3 représente en effet toute l'information rendue disponible par le Ministère des Transports quant à la comparaison des coûts entre les modes traditionnels et PPP. Or, dans la mesure où une importante partie de la justification du choix du mode PPP tient justement à l'économie substantielle réalisée (et que cette économie est très importante et presque invraisemblable), il semblerait nécessaire de présenter des données mieux ventilées au nom de la transparence.*

*Il faut ensuite comprendre qu'il s'agit d'une comparaison de coûts projetés et non pas de coût réels. L'exercice est donc, par définition, hautement spéculatif et incertain, puisqu'il repose sur une série d'hypothèses multidimensionnelles couvrant une période de 35 ans. Les catégories retenues dans le comparateur public ne sont pas les mêmes que pour le calcul des coûts du PPP, rendant impossible une véritable comparaison de l'ensemble des facteurs de coûts qui, de surcroît, devraient être beaucoup plus détaillés pour répondre à des exigences de transparence minimales. Il demeure impossible, entre autres exemples, de connaître la nature des facteurs de risque (projet, opérationnel, technique, financier, réglementaire, politique, légal, force majeure, etc.) et leur monétisation respective pour chacun des deux scénarios. (Rouillard & Hudon, 2009, p. 18-19)*

Les mêmes auteurs concluent finalement que :

*Le gouvernement du Québec [...] réduit le droit à l'information des citoyens québécois et son obligation de transparence à une série d'affirmations gratuites, puisque non démontrées dans le Rapport duquel elles sont extraites. Pourtant, la gouvernance démocratique suggère que la reddition de comptes, et son corollaire, l'imputabilité, ne sont possibles qu'à travers un minimum de transparence. Sans une information qualitativement et quantitativement suffisante pour connaître l'analyse sur laquelle s'appuie la décision, il demeure impossible de conclure de manière satisfaisante que le PPP représente vraiment l'option supérieure pour le prolongement de l'Autoroute 25. (Rouillard & Hudon, 2009, p. 21-22)*

S'il existe néanmoins un contre-argument à l'effet que, contrairement à d'autres projets en mode conventionnel, les ententes contractuelles sont publiques et présentées directement sur le site web d'IQ, et qu'en conséquence les PPP sont particulièrement transparents (entretien de recherche, 8 mars 2011) il ne semble pas particulièrement convaincant. En effet, les ententes de partenariats ne constituent qu'une partie de l'information nécessaire pour pouvoir juger de la qualité d'un projet. Le détail des montages financiers, de même que les marges bénéficiaires et le traitement des risques de la part du partenaire privé demeurent confidentiels, puisque relevant

de questions internes à la firme propriétaire des actifs. Or, c'est justement de cette information qu'il faut disposer pour effectuer une évaluation pertinente de la VFM d'un projet et, de façon plus large, de la pertinence et de l'opportunité d'utiliser le mode PPP.

### *Imputabilité*

L'imputabilité constitue la deuxième facette du bilan démocratique des PPP. Elle renvoie essentiellement à la capacité, pour les décideurs, de rendre des comptes quant à leurs décisions. Minow (2003) décrit l'imputabilité dans un contexte de relations public-privé en ces termes :

*Accountability in this sense means being answerable to authority that can mandate desirable conduct and sanction conduct that breaches identified obligations. In a democracy, the ultimate authority should be the general population, organized as voters and served by elected representatives [...]. To satisfy the basic requirement of public oversight, government bodies that use private means to fulfill their obligations should evaluate those private means and report on and take responsibility for the results. Thus, a government that contracts with a corporation to run a prison or that permits redemption of welfare vouchers through a religious charity should be held responsible for the consequences resulting from such contracts. (Minow, 2003, p. 1260)*

Cette définition demeure assez classique dans la mesure où elle fait référence à l'idée du jugement des décisions et des comportements d'un acteur dans un forum (Bovens, 2007). Toutefois, Minow (2003) prend bien soin d'expliquer que l'imputabilité dans un tel contexte doit aller au-delà de la simple reddition de comptes et doit, pour demeurer légitime, permettre la participation de la population :

*More profoundly, without public involvement and public reporting on the results of various public-private ventures, democracy is itself in jeopardy. Self-government will not retain meaning if major decisions about public resources and the shape of collective experiences occur without the knowledge or participation of the nation's citizens. (Minow, 2003, p. 1260)*

Pour l'auteure, l'imputabilité passe par des moyens traditionnels : des mécanismes contractuels et légaux; des obligations gouvernementales constitutionnalisées (se rapprochant de l'idée du bien commun); un bon fonctionnement de la bureaucratie; une démocratie florissante, appuyée par une participation citoyenne critique et une certaine culture de la transparence de la part des autorités publiques. Cette conception de l'imputabilité est tout à fait cohérente avec la définition de la gouvernance démocratique présentée au chapitre 2, dans laquelle les décisions sont légitimées par la « conversation » démocratique dans un contexte de rationalité communicationnelle et de réflexivité. Néanmoins, l'évaluation de l'imputabilité suppose, en contrepartie, de bien connaître l'influence des mécanismes et des instruments utilisés.

Le facteur le plus important influençant l'imputabilité dans les PPP est sans contredit le phénomène de contractualisation dont il a été question à la fin du chapitre 3. Si, dans les administrations publiques traditionnelles, le contrôle hiérarchique et la proximité administrative suffisaient généralement à garantir l'imputabilité des acteurs concernés, la situation devient très différente lorsque sont cédées au privé, par contrat, les décisions. En effet, le processus de contractualisation, au cœur des réformes administratives récentes, suppose des liens beaucoup plus ténus entre les acteurs responsables et le forum à qui l'on doit rendre des comptes, soit la population, par le truchement du parlement. Dans un contexte non-hiérarchique, toute forme de contrôle doit nécessairement passer par une entente formelle ou informelle et les mécanismes d'imputabilité doivent être revus.

La plus grande contractualisation et, par extension, la plus fréquente utilisation des PPP, a trois effets structurants sur l'imputabilité.

Premièrement, le mode PPP rend plus difficile l'imputabilité politique. Ce premier constat est basé en grande partie, mais pas exclusivement, sur les problèmes de transparence qui affligent les PPP. La capacité de présenter une information claire, riche et pertinente demeurant la condition nécessaire à la reddition de compte, il va donc de soi que les problèmes liés au secret commercial amenuisent d'autant la capacité de rendre des comptes. De plus, l'environnement politico-institutionnel des PPP bouleverse complètement la hiérarchie. En effet, il est constitué d'une volonté claire de déléguer plus de responsabilité au secteur privé (Québec, 2004b) et de l'octroi de pouvoir à une agence détachée de la structure ministérielle traditionnelle (l'APPPQ, devenue IQ) (Rouillard, 2006). Flinders (2005) va plus loin en montrant que c'est le principe même du PPP (et non certains effets pervers liés à leur utilisation) qui affaiblissent la performance démocratique : en éloignant les projets du contrôle ministériel et en favorisant de facto l'efficacité au détriment de l'imputabilité, les PPP s'éloignent des valeurs propres à la fonction publique.

Deuxièmement, la contractualisation change la nature de l'imputabilité, la faisant passer d'un système d'imputabilité politique à un système d'imputabilité managériale. La contractualisation a en effet comme conséquence de rendre plus difficile l'examen des pratiques de l'administration publique puisque ces pratiques sont déléguées au privé. L'alternative, appelée imputabilité managériale, devient donc l'idée selon laquelle la reddition de compte doit se faire par rapport à l'atteinte des résultats. Ceci a pour effet de changer considérablement la nature des mécanismes de reddition de compte, passant des procédés politiques traditionnels (examen par le parlement) à des procédures techniques visant à vérifier l'atteinte des objectifs et la conformité aux contrats :

*Political accountability is about those with delegated authority being answerable for their actions to the people, whether directly in simple societies or indirectly in complex societies. Here the criteria of judgement*

*are, themselves, contestable and reasons, justifications, and explanation have to be provided. The main issue in complex societies is whether the linkages between action and explanation are in place and, if in place, adequate to the task in hand: whether the channels of communication are operating and whether the sanctions are sufficient to compel a justification if needed. [...] In contrast, managerial accountability is about making those with delegated authority answerable for carrying out agreed tasks according to agreed criteria of performance. This technical process can, though it need not, be carried out by neutral, impartial experts. (Day & Klein, 1987, p. 26-27)*

Cette transition, caractéristique du passage à la NGP, est amplifiée dans les PPP. Puisque ces derniers délèguent un pouvoir décisionnel encore plus grand au secteur privé, l'imputabilité politique (qui nécessite que le parlement puisse observer les pratiques de l'administration publique) devient moins possible. La seule reddition de compte demandée des consortiums privés est alors l'exécution des obligations contractuelles, puisque la manière d'atteindre ces objectifs demeure du domaine privé. Le rôle de l'autorité publique est aussi transformé : l'imputabilité managériale force les gouvernements à se doter d'une capacité d'évaluation de la conformité des agissements des consortiums privés.

Concrètement, cette façon de faire a deux impacts dans l'interaction public-privé. Elle suppose, d'une part, un État dont la fonction principale devient de gérer des contrats (en toute cohérence avec la thèse de l'*hollowing out* présentée au chapitre 3) plutôt que la mise en œuvre des politiques. Les conséquences en termes de perte d'expertise sont grandes et induisent un paradoxe : en réduisant l'expertise technique (dans le cas des PPP, l'on peut penser, par exemple, à la réduction du personnel d'ingénierie) pour la remplacer par une expertise de gestion de contrats (des « gestionnaires de programme », aux compétences managériales), l'on diminue d'autant la capacité de la fonction publique d'agir comme contrepoids aux agissements des consortiums disposant généralement de beaucoup plus de ressources financières et techniques. Ceci rend alors l'imputabilité, même managériale, plus difficile à établir puisque l'État ne dispose même plus des ressources pour témoigner de l'atteinte des résultats. Les analyses de cas du chapitre 6 ont, à cet égard, montré comment les autorités publiques manquent souvent de ressources pour répondre aux questions du partenaire privé durant la phase de construction de l'infrastructure. D'autre part, elle force les gouvernements à utiliser des mécanismes d'audit de façon de plus en plus intense. Puisque que l'imputabilité managériale passe par l'examen de la conformité des résultats aux obligations contractuelles, il devient nécessaire pour l'État voulant se doter des capacités de mesure de la conformité de créer des structures d'audit, généralement des agents du parlement, indépendant du contrôle politique.

Troisièmement, donc, la contractualisation et les PPP forcent l'utilisation de l'audit comme mécanisme d'imputabilité (Mohr, 2004). Pour Hodge et Coghill (2007), ceci nécessite d'ailleurs de renforcer le pouvoir des organismes de vérification. Toutefois, il existe aussi une tendance

importante dans la pratique de l'audit des PP, soit le renforcement par la pratique même de la vérification, de la légitimité des PPP. Ceci est cohérent avec l'argument de Broadbent et Laughlin (2003) qui ont noté que, puisque le débat démocratique sur la justification fiscale et politique de la PFI et la reddition de compte qui l'accompagne normalement a commencé à s'estomper lorsque les projets ont été mis en branle, c'est la reddition de compte managériale qui a commencé à s'imposer. Or, le fait de passer d'une évaluation politique (de la pertinence de la PFI) à une évaluation managériale (de l'efficacité et de l'efficience internes des projets) a eu pour effet de rendre légitime les PPP, puisque de le débat sur la pertinence de la politique a cessé. Si Broadbent et Laughlin (2003) font une démonstration intéressante de ce phénomène pour l'Angleterre, il est toutefois un peu prématuré d'affirmer la même chose dans le cas québécois. Au contraire, les rapports du VGQ ont plutôt eu, *a priori*, l'effet contraire, en étalant au grand jour certaines manipulations comptables (voir chapitre 7). Il faut toutefois prendre acte de l'influence qu'aurait la généralisation de la pratique d'audit comme seul mécanisme d'imputabilité au détriment de l'examen par les canaux démocratiques traditionnels dans la construction de la légitimité des PPP.

### *Contrôle par la population et les élus des décisions publiques*

La troisième facette du bilan démocratique est, en quelque sorte, celle qui se rapproche le plus de l'idéal démocratique, soit le contrôle par la population et ses représentants, les élus, des décisions les concernant. Ce contrôle doit être analysé à deux niveaux : le niveau de la gouvernance de l'approvisionnement, et le niveau des projets.

D'une part, en ce qui concerne la gouvernance de l'approvisionnement, il apparaît que les problèmes de transparence et d'imputabilité soulevés précédemment et associés à l'utilisation du mode PPP constituent, à leur face même, une atteinte à la capacité de contrôle des élus. Mais il est possible d'aller plus loin : la logique même associée à l'utilisation plus fréquente de PPP a aussi ses effets propres.

Premièrement, le simple fait de la longue durée des contrats réduit aussi la marge de manœuvre des décideurs publics (Hamel, 2008). Un gouvernement signant aujourd'hui un contrat en PPP engage des dépenses au nom d'au moins une dizaine de gouvernements. À terme, c'est une partie substantielle des finances publiques qui pourrait être engagée dans des contrats sans possibilité de retrait (ou, du moins, avec les conséquences financières et légales que causerait le bris du contrat) de la part de gouvernements, pourtant élus pour gérer les finances publiques. Cela aurait pour effet, comme le mentionne Hamel (2008) de protéger certains projets des coupures certains projets en PPP au détriment d'autres projets en mode conventionnel, sans égard à leur qualités respectives, mais plutôt pour la simple raison que les projets en PPP sont contractuellement intouchables :

*Le fait d'avoir conclu un contrat qu'il serait coûteux de résilier ou de modifier a pour conséquence de détourner les tensions budgétaires et de reporter le fardeau des ajustements et les éventuelles coupes budgétaires sur les maillons faibles : c'est ainsi que les ajustements vont d'abord porter sur les opérations qui ne sont pas en PPP, car le contrat bétonné de PPP « sanctuarise » en quelque sorte tel site de service au détriment des autres.*

*L'hôpital Monklands, qui n'est pas un PPP, « fut démantelé en raison des coûts de deux autres hôpitaux construits en PPP. [...] Les contrats couraient sur trente ans. Donc, si vous vouliez faire des changements significatifs ou en fermer un, alors le consortium du PPP devait recevoir des compensations, c'est pour cela que Monklands a été sacrifié car il n'est pas protégé par un contrat de PPP ». (Hamel, 2008, s. n.)*

Il est à noter qu'à l'inverse, cette rigidité est pourtant aussi perçue comme un avantage : le contrat d'entretien de l'infrastructure étant prévu dès le départ dans l'entente de partenariat, il devient alors impossible pour un gouvernement de ne pas entretenir l'infrastructure et d'utiliser ces argents de manière plus politiquement payante :

*la rigidité induite par les engagements à long terme constitue, paradoxalement, un des plus solides points en faveur des PPP. En effet, on peut reprocher aux municipalités, trop souvent à raison, de ne pas faire preuve d'une grande constance dans leurs interventions sur les infrastructures existantes : beaucoup trop fréquemment, le rythme d'investissement dans l'entretien et la réhabilitation des infrastructures se transforme en soupape d'ajustement pour libérer la pression budgétaire. Reporter sine die les investissements permet à court terme de diminuer le volume des déboursés et de contenir l'endettement, tout en maintenant constants les programmes de dépenses courantes. Trop souvent, les programmes d'entretien et de réhabilitation qui devraient suivre un rythme régulier et planifié subissent donc, au contraire, des arrêts et des départs brusques et plus ou moins prévisibles, selon la conjoncture budgétaire. (Hamel, 2008, s. n.)*

Cette question est d'autant plus pertinente dans le contexte québécois, dans la mesure où la réalisation des projets en PPP s'effectue dans une période de grands débats sur l'état (et le délabrement) de l'infrastructure publique (Conseil du patronat du Québec, 2011; McKenna, 2011), causé en grande partie par un manque d'entretien.

Deuxièmement, il existe une autre conséquence plus complexe de l'utilisation du mode PPP sur le contrôle décisionnel par les élus. En effet, puisque qu'il a été établi que les mécanismes instrumentalisés de prise de décision comme le CP ont pour effet de favoriser systématiquement le mode PPP (Pollock et al., 2002; Shaoul, 2005), ceci légitime essentiellement une décision déjà prise par le gouvernement (Heald, 2003). Par des mécanismes truqués, donc, le gouvernement contrôle le choix du mode de réalisation – ce n'est pas la capacité de contrôle des gouvernements qui est remise en cause, mais bien la capacité de contrôle de la population. Ceci renvoie directement à la caractérisation de la gouvernamentalité managériale réalisée au chapitre

2 qui, par des mécanismes faussement neutres utilisés sous le couvert de la rationalité instrumentale, impose des décisions à caractère idéologique, soit l'utilisation du mode PPP.

D'autre part, les mécanismes des PPP propres au fonctionnement des PPP dans le cadre québécois ont aussi leurs effets sur le contrôle par les élus de la prise de décisions,

Premièrement, contrairement aux entreprises publiques qui, en plus de la nécessité d'être profitables, sont aussi soumises au contrôle de l'opinion publique et des mécanismes de gouvernance politique formels, ce nœud de contrats que constituent les PPP n'est soumis qu'aux clauses mentionnées au contrat. En éloignant ces entreprises (dont le secteur d'activité est néanmoins de vocation publique) de la loupe de l'opinion publique, l'on contribue à désintéresser les élus de leur gestion (Hamel, 2004).

Deuxièmement, le fait que les ententes de partenariat, quoique que très détaillées, ne seront jamais capables de prévoir toutes les éventualités – la théorie de l'incomplétude des contrats – a pour effet de transférer une partie du pouvoir décisionnel vers le partenaire privé. Dans la mesure où ce dernier respecte les clauses de performance, il est libre de faire ce qu'il veut. Cette façon de faire est d'ailleurs perçue comme un avantage par plusieurs : une des justifications qu'utilise le gouvernement du Québec repose justement sur la capacité d'innovation du secteur privé qui s'exprime dans la recherche de solutions les plus efficaces possibles étant donné la marge de manœuvre dont il dispose contractuellement (Québec, 2004b).

Troisièmement, les PPP ont aussi pour effet de transférer une partie du contrôle à des mécanismes de marché (Williamson, 1975), notamment dans les situations où il existe des frais aux usagers (par exemple, dans le cas des péages routiers).

#### *Privatisation de la gouvernance*

Il apparaît ici important de répondre à une question fondamentale relative au contrôle par le marché : les PPP constituent-ils une forme de privatisation?

Alors que la conception traditionnelle de la privatisation supposait que ce soit la propriété des actifs qui soit transférée vers le secteur privé, Perry et Rainey (1988) ont démontré que la privatisation peut agir sur trois composantes distinctes de l'environnement compétitif d'une organisation, soit : 1) la propriété, 2) le financement ou 3) les mécanismes de contrôle. Un glissement vers le secteur privé de n'importe laquelle de ces composantes devrait être perçu comme une forme de privatisation, avec tout ce que cela implique comme répercussions administratives, politiques et légales. Les PPP ont, en pratique, pour effet de faire glisser vers le secteur privé la propriété des actifs, les mécanismes de financement et les mécanismes de

contrôle (où le marché joue un plus grand rôle). Pour chacune des dimensions décrites ci-haut, les effets de l'approvisionnement en mode PPP sont les suivants :

1. Dans la plupart des cas, les actifs des projets en PPP deviennent la propriété, non pas du gouvernement, mais bien d'une compagnie privée ou d'un consortium mixte (privé et public) créé de façon ad hoc pour les besoins du projet. En ce sens, il est possible d'affirmer que le PPP fait glisser la propriété des actifs vers le secteur privé.
2. Le financement se divise en deux composantes très distinctes : le financement de l'investissement initial et les revenus d'exploitation. D'abord, le financement de l'investissement initial laisse clairement une plus grande place au privé puisqu'il permet à l'entreprise d'émettre des actions. D'autre part, dans certains cas, le financement des revenus d'exploitation s'effectue souvent grâce à la contribution privée, puisque les utilisateurs sont appelés à contribuer directement (et non par le truchement de leurs impôts). Il apparaît donc que les PPP font glisser aussi le financement vers la sphère privée.
3. Finalement, puisque les gouvernements se désengagent de la réalisation de projets à vocation publique et ne se consacrent plus qu'à l'identification des problèmes à régler et à la mise en place de mécanismes de contrôles passifs (basés sur des modalités contractuelles), l'entité privée est libre de faire ce qu'elle veut à l'intérieur des limites posées par le contrat et l'impératif de profit. Le gouvernement devient donc passif et laisse le contrôle de gestion au secteur privé qui n'a qu'à remplir les obligations strictes du contrat.

Ainsi, si les PPP ne constituent pas une privatisation complète des infrastructures qu'ils touchent, il n'en demeure pas moins qu'ils constituent un mouvement vers la privatisation. Qui plus est, les mécanismes de partage du risque amplifient aussi ce glissement vers la privation, puisque les risques identifiés (et qui font l'objet d'une entente contractuelle quant à leur transfert) sont ceux qui importent surtout pour le partenaire privé (Broadbent, Gill, & Laughlin, 2008). La rhétorique de la gestion du risque en mode PPP demeure très axée sur une perspective privée (au niveau micro du projet lui-même) et non publique (au niveau macro-sociétal), soit les risques de construction, les risques commerciaux, les risques d'opération, les risques financiers, etc. :

*Risks in each of the areas identified (design and construction; services and maintenance; other), are categorised into those that are retained by the public sector, those that are shared and those that are transferred to the private sector. It is only the latter that is quantified and can be seen as risks [and not uncertainties]. These are the only ones given serious consideration in the original decision to proceed with PFI. (Broadbent et al., 2008, p. 59)*

Les PPP privatisent aussi la gouvernance de l'approvisionnement d'une autre manière : ils répudient, de façon implicite, les valeurs publiques en reprenant les prémices de la NGP. Pour Flinders (2005), cela s'effectue en mettant l'accent sur les besoins du secteur privé :

*PPPs challenge the central tenets of the [...] welfare state: a commitment to universal and equal public service, the public service ethos and an implicit rejection of profit-making in certain core public services. PPPs arguably change the focus of attention to the needs of the firm, the contractor and the 'consumer' rather than some wider notion of public interest. (Flinders, 2005, p. 234)*

Ce changement de perspective causé par l'utilisation du mode PPP est aussi suivi d'un changement similaire quant aux mécanismes de contrôle gouvernant les projets : l'on entre dans une logique comptable qui transforme la gestion, le contrôle et l'imputabilité des projets en une procédure d'audit de la conformité aux ententes partenariales (Power, 1997), et non à un contrôle plus large (politique) de l'efficacité à long terme, tel que décrite par Bovens (2007). C'est donc, en plus, du contrôle en amont des projets, l'imputabilité qui est privatisée, puisque les mécanismes d'audit légitiment des acteurs non-élus, non-imputables.

### *Gestion des incertitudes*

La quatrième facette du bilan démocratique concerne le rôle même de l'État et de sa gestion de l'incertitude. Alors que la rhétorique entourant les PPP fait référence à une meilleure gestion et un meilleur traitement du risque (par ailleurs discutable), il semble que cette définition demeure incomplète.

La distinction entre le risque et l'incertitude présentée par Keynes (1973) a fait école, et est à la base de notre quatrième argument quant aux effets démocratiques des PPP. Alors que les risques peuvent être anticipés et prédits de façon relativement précise (par, exemple, on pourrait établir de façon relativement qu'il y a environ 10% de chance d'avoir un été pluvieux qui retarde le chantier et qu'un tel retard générerait des coûts supplémentaires de 50M\$), les incertitudes, à l'inverse ne peuvent pas les être. Les incertitudes proviennent de changements dont on ne peut même pas imaginer la nature : par exemple, l'avènement du SIDA, la crise de l'obésité ou encore les changements climatiques n'auraient pas pu être prévus dans les années 50, alors que ces derniers ont des impacts majeurs sur les politiques publiques. Les incertitudes ne pouvant pas être sujettes à des calculs de probabilité (puisque leur existence même n'est pas encore concevable), les actions prises pour en atténuer les effets devront donc l'être seulement après qu'elles se soient matérialisées.

Ainsi, en social-démocratie, deux des rôles les plus importants de l'État consistent à agir comme fiduciaire des deniers publics et de fournir un filet social aux citoyens. L'État doit donc agir un peu comme un assureur contre les risques et les incertitudes. Et puisque les actions prises pour

atténuer les effets des incertitudes ne peuvent l'être qu'*a posteriori*, l'accès aux larges sommes de capitaux dont dispose l'État fait de lui l'acteur le plus apte à réagir aux incertitudes. En théorie, les PPP sont censés agir comme des « optimisateurs » de risques, distribuant ces derniers au partenaire le plus apte à les gérer (Québec, 2004b). Selon cette logique, le secteur privé assumerait les risques financiers, de construction, de demande, etc. et le secteur public assumerait les risques liés à la réglementation et aux changements de politiques publiques (Broadbent et al., 2008). Toutefois, puisque les incertitudes sont des types des risques dont il est impossible de prévoir la probabilité de matérialisation et, le cas échéant, les coûts encourus, les ententes de partenariat ne pourront jamais en tenir compte.

Qui plus est, les rigidités contractuelles induites par les PPP (voir sous-section précédente) ont même un effet négatif sur la capacité de l'État à gérer les incertitudes : en réduisant la marge de manœuvre financière et politique des élus à s'ajuster aux circonstances et en figeant dans le temps (au moment de la conception) le design d'une infrastructure, les PPP empêchent les gouvernements de réagir aux risques qui n'auraient pas été prévus au contrat. En mode conventionnel, les incertitudes, quoique présentes, sont grandement réduites à cause de la fragmentation des contrats et de leur durée de vie dépassant rarement cinq ans. Les PPP, à l'inverse, peuvent durer jusqu'à 50 ans, période durant laquelle les incertitudes sont beaucoup plus grandes; l'enjeu le plus important lorsqu'il est question d'approvisionnement à long terme en infrastructure devient donc la gestion de l'obsolescence. Dans des environnements caractérisés par une évolution technologique rapide où les incertitudes sont plus grandes – les hôpitaux, par exemple –, les PPP pourraient forcer les gouvernements à maintenir en service, pour des raisons contractuelles, des installations peu adaptées aux enjeux à gérer. Pour Froud (2003), ceci aurait aussi pour effet de faire augmenter les coûts :

*The PFI is significant in leading to a voluntary surrender of the powers of the state; as it symbolically transfers risks to the private sector, so does it also hand over freedom to operate, thus increasing future costs as it pays out in contractually specified penalties to gain back control and provide alternative facilities, or else it must be constrained in changing policy. (Froud, 2003, p. 586)*

La pratique entre donc en parfaite contradiction avec la PCPPP, qui mentionne que les « [organismes publics] conservent en tout temps la maîtrise des projets d'infrastructure et de prestation de services ». La longue durée des contrats et la rigidité de l'entente partenariale empêchent en effet les gouvernements de conserver la maîtrise des projets.

#### *Rationalité de la prise de décision*

Finalement, la cinquième facette du bilan démocratique concerne la rationalité de la prise de décision. Bien que la rationalité doive faire partie intégrante du processus démocratique, il faut

toutefois qu'elle évite le piège de la raison instrumentale. Elle doit donc être guidée par le principe de la rationalité communicationnelle.

D'abord, si l'on observe la méthodologie à la base de la décision, celle du « Dossier d'affaires » (voir annexe II), du CP (voir chapitre 7) et de la rédaction de contrats nécessairement incomplets (voir chapitre 5) il est possible de constater qu'elle semble particulièrement archaïque, puisqu'elle se base sur un modèle de rationalité pure et parfaite. En effet, les limites et les problèmes de ce modèle sont connus depuis plusieurs décennies maintenant, ayant été soulevés notamment par les travaux de Simon (1957) sur la rationalité limitée ainsi que par les critiques postmodernes et poststructuralistes (voir chapitre 2) faites par les ÉCM. Ainsi, bien qu'elle puisse sembler attrayante et rassurante, la méthodologie du « Dossier d'affaires » se heurte à un certain nombre de problèmes pratiques, incluant :

- la définition et la classification d'objectifs qui supposent nécessairement un jugement de valeur et qui deviennent donc abstraites et ambiguës (composante idéologique);
- l'identification de toute l'information pertinente est tout à fait irréaliste, la contrainte de temps empêchant l'exhaustivité;
- l'identification de l'ensemble des solutions existantes ainsi que leurs conséquences est impossible pour les mêmes raisons, les coûts sociaux et financiers ne pouvant être calculés qu'en partie vu l'impossibilité de tout quantifier.

Pour toutes ces raisons, en arriver à la décision administrative optimale est également impossible. Qui plus est, même en supposant que les quatre premières étapes sont réalisables, il demeure néanmoins impossible d'optimiser les décisions étant donné les luttes de pouvoir, la résistance au changement, la routine, le favoritisme, etc. Dans le cas québécois, cette impossibilité d'en arriver à un processus purement rationnel a été observée dans tous les cas analysés au chapitre 6. Dans le cas de l'A25, le fait d'avoir entamé les procédures de consultation publique quant aux impacts environnementaux avant d'avoir sélectionné un projet (donc avant d'avoir connu la nature précise des impacts de ce projet sur l'environnement) montre bien comment la décision ne s'est pas prise dans un contexte d'information parfaite. De façon similaire, le fait de ne pas avoir évalué toutes les alternatives à la construction d'un pont à péage, dont le train de banlieue, est un exemple patent de l'incapacité de prendre en considération toutes les solutions existantes, illustrant bien le phénomène de rationalité limitée. Dans le cas du CRCHUM et du CUSM, les changements de dernière minute au budget maximal rendent impossible l'évaluation des propositions selon des critères objectifs et connus d'avance. En effet, ces changements affectent la nature même du projet, puisque la baisse du budget a aussi fait diminuer les exigences des soumissions. Qui plus est, le peu de ressources, en termes de

personnel et de temps, accordés à l'évaluation « en vitesse » de ces nouvelles soumissions amputées constitue une autre barrière à la décision rationnelle.

L'on peut aussi élargir la définition de rationalité pour inclure ce qui est décrit au chapitre 2 comme la rationalité communicationnelle. Cette dernière repose sur l'idéaltype – au sens wébérien (Weber, 1965) du terme – de la conversation parfaite dans laquelle la délibération est caractérisée par des interactions entre les acteurs qui sont « free from domination (the coercive exercise of power), strategic behaviour by actors, deception and self-deception (the influence of ideology) » et qui requiert que tous les acteurs « be equally and fully capable of making questioning arguments ('communicative competence') and capable of participating fully in discourse » (Sanderson, 1999, p. 330). Or, tant au niveau du discours que dans ses pratiques, la politique québécoise sur les PPP semble empêcher cette rationalité communicationnelle. Ceci s'observe tout particulièrement de trois manières :

- dans les mécanismes de prise de décision comme le CP qui ne servent, par des manipulations comptables et des analyses faussement neutres, qu'à légitimer des décisions déjà prises;
- dans la perte de pouvoir des élus dans la prise de décision; dans l'utilisation des procédures d'imputabilité managériale visant à assurer l'atteinte d'objectifs plutôt que la reddition de compte politique au parlement; et
- dans l'adoption d'un discours de retrait de l'État présenté comme nécessaire et inévitable.

En somme, en ne permettant pas une prise de décision rationnelle, la politique québécoise sur les PPP génère certaines vulnérabilités démocratiques, notamment parce que l'irrationalité du processus le rend sensible à des dérives idéologiques, à l'assiègement de la raison instrumentale et à la résurgence de l'arbitraire dans l'action gouvernementale.

## 8.2. Conclusion : partenariats public-privé et gouvernementalité managériale

En conclusion, grâce à l'étude des cinq facettes du bilan démocratique, il est possible d'affirmer que l'utilisation des PPP fait entrer dans la gouvernementalité managériale décrite au chapitre 2. Cette entrée se fait à deux niveaux : celui du discours et celui des mécanismes.

Il est possible de comparer les effets empiriques qui viennent d'être identifiés à la définition de gouvernementalité managériale présentée au chapitre 2.

Premièrement, la gouvernementalité managériale utilise une logique reposant sur l'utilisation d'instruments non-traditionnels, qui cherchent à intégrer des mécanismes de marché dans la

prise de décisions, qui se basent sur des modèles d'évaluation techniques faussement neutres et qui rendent l'imputabilité politique plus difficile en éloignant la prise de décision des forums politiques. Même s'ils peuvent être difficilement considérés comme des innovations administratives, les PPP, à plus forte raison encore dans leur variante québécoise, se situent clairement dans la catégorie des instruments visant à remettre en question les méthodes classiques (wébériennes) de l'administration publique, notamment en utilisant les forces du secteur privé afin d'améliorer l'efficacité dans la livraison d'infrastructures publiques. En utilisant des mécanismes de marché comme les clauses de performance et l'utilisation d'appels d'offres compétitifs, la politique québécoise des PPP rejette, du moins dans le discours, le contrôle hiérarchique de la bureaucratie wébérienne. Elle utilise des mécanismes neutres comme l'analyse de la valeur ajoutée par le biais du CP et l'audit pour présenter un apolitisme la cantonnant clairement dans la rationalité instrumentale. Paradoxalement, cette objectivité n'est que façade, puisque ces mécanismes ne sont ni apolitiques, ni neutres quant à leurs effets. Ils ont le double-effet de permettre aux gouvernements d'imposer leur désir (idéologique) d'utiliser le mode PPP et de réduire l'imputabilité politique à l'égard de cette décision, notamment en éloignant les décisions du débat politique et en réduisant grandement la transparence.

Deuxièmement, la gouvernementalité managériale favorise l'utilisation d'une logique comptable universalisante lors de l'évaluation des décisions à caractère financier, rejetant de ce fait l'information qualitative contextualisée dans le processus de prise de décisions. En faisant reposer l'essentiel de la justification de l'utilisation du mode PPP sur des analyses financières *ex ante* n'incluant même pas d'analyses de sensibilité, de même qu'en rendant l'imputabilité politique (donc contextualisée) lui préférant l'imputabilité managériale (basée sur l'atteinte de résultats prévus en amont), la gestion en PPP postule implicitement la capacité de détacher l'information du contexte dans lequel elle est produite. Cette façon de faire, à terme, pourrait avoir des effets néfastes sur la capacité d'arrimer la livraison de services publics aux besoins et aux choix de la population, décidés démocratiquement.

Troisièmement, la gouvernementalité managériale suppose l'acceptation tacite des postulats de base de la NGP et une intégration subtile des préoccupations du secteur privé dans la logique de l'administration publique. Les PPP, à cause de la logique de contractualisation à laquelle ils adhèrent en tant que garante d'efficacité et de qualité, s'ancrent fermement dans la NGP. Qui plus est, les mécanismes qu'ils utilisent, notamment celui du transfert du risque, qui définit les risques depuis une perspective privée plutôt que d'inclure la gestion des incertitudes, une préoccupation publique requérant la mobilisation de ressources étatiques, amenuise la distinction entre la gestion publique et privée. L'acceptation et la protection du secret commercial n'est plus vu comme une atteinte à la transparence, alors que cette dernière est une caractéristique fondamentale de la gouvernance démocratique. L'on voit au contraire dans le secret commercial

une manière de protéger la compétitivité des firmes faisant affaires avec l'État, ces dernières pouvant ensuite faire bénéficier le gouvernement de leur plus grande efficacité.

Quatrièmement, la gouvernamentalité managériale repose sur un discours omniprésent et mimétique concernant le besoin et l'inévitabilité de la modernisation et de la rationalisation (retrait) de l'État. Ce genre de discours est au cœur du Plan de modernisation 2004-2007 (Québec, 2004a) ainsi que de la PCPPP (Québec, 2004b) et construit une problématisation particulière des conséquences de la bureaucratie wébérienne : inefficacité, problèmes d'agence, manque d'incitatifs à la performance, explosion des dépenses, etc. Ces arguments, souvent facétieux, ont toutefois comme conséquence de mener à des solutions toutes prêtes, renvoyant généralement à l'idée que l'État constitue la source des problèmes.

Pour toutes ces raisons, il semble que l'utilisation du PPP comme mode de réalisation des grands travaux d'infrastructure fait glisser la gouvernance de l'approvisionnement vers une forme de gouvernamentalité managériale. Le glissement discursif s'effectue notamment par d'un discours de retrait de l'État, mais aussi par une problématisation des enjeux (la manière de concevoir l'imputabilité ou l'importance relative de certaines valeurs telles que l'efficacité au détriment de la transparence) depuis la perspective privée. Le glissement au niveau des mécanismes s'effectue quant à lui par des pratiques contractuelles et les méthodes de prise de décision, notamment en favorisant les analyses financières et quantitatives, en protégeant le secret commercial et en accordant une large marge de manœuvre au secteur privé dans le design des infrastructures.

## **Chapitre 9. Les partenariats public-privé et la gouvernance démocratique : bilan et analyse critique**

---

Ce chapitre vise à présenter le sommaire des conclusions de cette recherche quant à l'influence du mode PPP sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure dans le contexte québécois. Ce chapitre sert en quelque sort de bilan afin de répondre à la question de recherche principale, soit l'évaluation de la performance financière et des effets démocratiques du partenariat public-privé comme mode de réalisation des grands projets d'infrastructure dans le contexte québécois. Pour ce faire, une analyse à trois niveaux, micro, méso et macro, sera présentée. Elle reprendra de façon systématique les constats faits dans les chapitres précédents.

Cette approche multi-niveaux permet, d'une part, de présenter les conséquences pratiques – au niveau des mécanismes – de l'utilisation du PPP et, d'autre part, de comprendre la manière dont leur utilisation construit une nouvelle conception de la gouvernance. Ainsi, les impacts financiers et les conséquences sur la qualité des infrastructures construites seront abordés, de même que les impacts sur la gouvernance démocratique, à court et à long terme. Cette réflexion aura par ailleurs comme trame de fond l'idée que la gouvernance démocratique doit se faire dans l'esprit de la rationalité communicationnelle et de la réflexivité.

### **9.1. Analyse au niveau micro : le fonctionnement interne des PPP**

Le premier niveau d'analyse concerne le fonctionnement interne des PPP. Les questions de la définition du projet, de l'évaluation de la performance financière, de la qualité des infrastructures construites, de la répartition des risques et de la dynamique de la relation entre les parties seront évaluées.

#### *Une définition des besoins plus rigoureuse, mais contraignante*

Le premier constat est lié au processus de planification qui vise à garantir l'efficacité à court terme – c'est-à-dire la capacité des processus de planification à garantir des infrastructures correspondant aux besoins réels des utilisateurs. Dans la méthodologie du Dossier d'affaires, c'est durant le processus de plan d'affaires initial que se réalisent l'analyse et la description la plus complète des besoins. Cette étape, nommée PFT, consiste en une description détaillée des besoins qui servira de base à l'entente de partenariat. La description des besoins qui y est faite deviendra essentiellement l'ensemble des critères de performance selon lesquels juger l'atteinte des obligations contractuelles du concessionnaire. Il devient donc important que celle-ci soit la plus détaillée possible. Typiquement, la planification des besoins en mode PPP est faite avec beaucoup plus de minutie qu'en mode conventionnel ce qui, en soi, est probablement un

avantage depuis la perspective de la prise de décision, puisqu'une meilleure information est généralement garante d'une décision plus rationnelle.

Toutefois, le niveau de détail plus élevé de la définition des besoins comporte aussi un effet pervers : la perte de marge de manœuvre et de capacité d'innovation du partenaire privé. La logique des PPP, influencée par les postulats néolibéraux de la NGP pour qui les problèmes d'agence se résolvent en grande partie par des incitatifs à la performance, suppose qu'une des raisons de la soi-disant meilleure performance financières de PPP est la capacité d'innovation du secteur privé, qui lui permet d'atteindre les mêmes objectifs à un moindre effort (efficacité). Pour ce faire, il faut lui laisser plus de marge de manœuvre pour innover justement en fixant des objectifs de performance et non des tâches précises à effectuer. Or, plus le niveau de détail du PFT et de l'entente de partenariat est élevé, plus le constructeur voit son rôle se transformer en celui de simple exécutant, se rapprochant grandement du rôle que ce même constructeur aurait eu à jouer en mode conventionnel.

À ce premier problème, s'en ajoute un autre encore plus important : celui de la rigidité. Meilleure est la planification en amont et plus détaillée devient l'entente de partenariat; toutefois cela a aussi l'effet pervers de réduire la flexibilité dont dispose l'autorité publique pour intervenir durant la phase de conception-construction, même pour ajouter des éléments qu'elle considérerait nécessaire à l'amélioration du projet. Il est à noter cependant que, pour les promoteurs de PPP, cette rigidité du contrat est un des avantages principaux des PPP, puisqu'elle empêche les dépassements de coûts provenant de l'escalade des demandes de l'autorité publique. Une des personnes rencontrées durant le cadre de cette recherche a mentionné que les PPP éliminaient les « *nice to have* », c'est-à-dire les éléments rajoutés durant la construction et qui expliqueraient les dépassements de coûts (entretien de recherche, 8 mars 2011). Toutefois, dans la mesure où l'on accepte la compétence de l'autorité publique pour juger de ce qui est nécessaire (par exemple, l'installation d'équipements médicaux à la fine pointe de la technologie), la flexibilité devient alors avantage et, par conséquence, la rigidité un problème. Qui plus est, il y a lieu de se demander si l'on peut réellement parler de dépassement de coûts lorsque l'on paie plus pour obtenir un projet mieux adapté.

#### *Des économies difficiles à prouver*

Le critère de l'économie est présenté, au Québec du moins, comme l'avantage premier du mode PPP. Les prétendues économies par rapport au mode conventionnel, calculée par le CP, sont souvent reprises par les promoteurs et les médias pour justifier l'utilisation des PPP (par exemple, les économies de 226M\$ pour le projet de l'A25). Or, pour différentes raisons, les chiffres présentés résistent difficilement à l'analyse :

- Premièrement, l'estimation des économies provient de l'exercice du CP, dont le biais en faveur des PPP a été démontré au chapitre 7. Le CP ne constitue donc plus outil décisionnel réel, mais bien un instrument visant à justifier et à légitimer, aux yeux de la population, l'utilisation des PPP. Derrière une méthodologie qui tente de paraître neutre, apolitique et rationnelle, se cachent des manipulations politiques, notamment quant à l'utilisation de certaines variables financières comme le taux d'actualisation ou l'indice de vétusté qui ont été clairement manipulés afin de donner prépondérance au mode PPP.
- Deuxièmement, la logique du transfert de risque, semble elle aussi douteuse. Le fait de faire assumer le risque par le secteur privé ne fait baisser en rien (ou très peu, si l'on accepte le principe de la gestion plus serrée des finances dans le secteur privé) le coût total. À long terme, les coûts associés à la matérialisation des risques équivalent nécessairement aux coûts des primes de risque payées à la partie chargée de les assumer (le concessionnaire ou un assureur privé). La seule manière de réduire ce coût consisterait à faire baisser le niveau de risque total (par une meilleure gestion, par exemple), mais ceci semble bien peu probable étant donné que, même en mode conventionnel, ce sont les mêmes acteurs qui sont impliqués dans la conception, la construction et l'opération des infrastructures.
- Troisièmement, le facteur de compétitivité, plus faible en mode PPP qu'en mode conventionnel, vient aussi remettre en question la possibilité d'observer des économies en mode PPP. En effet, l'argument, toujours en lien avec les postulats néolibéraux de la NGP, est que la concurrence permet de faire baisser les prix. Or, même en mode conventionnel, les appels d'offres sont publics et il existe une certaine concurrence, bien qu'imparfaite; en mode PPP, cette concurrence est diminuée du fait qu'il existe très peu de firmes suffisamment grosses pour soumissionner sur des projets de plusieurs centaines de millions de dollars, parfois même de milliards. Ceci fait d'ailleurs augmenter le risque pour ces firmes, qui ont tendance à exiger des marges de profit plus élevées pour compenser ce risque supplémentaire (Asenova, Beck, & Toms, 2007).
- Quatrièmement, il est important de rappeler que le mode PPP n'est pas, *in se*, une source d'économie : il ne fait qu'étaler les paiements dans le temps (Cohn, 2008) en faisant faire financer l'infrastructure par une entité privée et en la lui louant. Qui plus est, il y a fort à parier que le concessionnaire, même très solide financièrement, empruntera à un taux plus élevé que ne le ferait le gouvernement du Québec. Ceci fait donc augmenter, comparativement, les coûts du projet en PPP puisque l'autorité publique se doit de payer un loyer pour une infrastructure ayant été financée à un taux plus élevé.

Finalement, si l'on élargit un peu l'étude de la question de la performance financière pour inclure les notions d'efficience et d'efficacité, la méta-analyse de Hodge et Greve (2009), montre qu'il est à peu près impossible de déterminer si le mode PPP présente, à long terme, une meilleure VFM. La principale raison étant le manque criant d'information lié aux problèmes de transparence et de secret commercial et la longue durée de vie des projets qui fait qu'on ne connaîtra les coûts totaux qu'à la fin de la durée de vie du projet, soit parfois dans plus de 50 ans.

### *Une dynamique de confrontation et non de partenariat entre acteurs privés et publics*

L'utilisation des PPP engendre aussi une reconfiguration de la dynamique entre les acteurs. La nature même des PPP, soit un nœud de contrats entre un grand nombre d'acteurs (autorité publique, IQ, concessionnaire, constructeur, exploitant, sous-traitants, banquiers, consultants, etc.) induit des relations basées sur des obligations réciproques, et non, comme le prétend souvent la littérature, une coopération fondée la génération quasi-spontanée de synergies. Ce type de relation, où l'atteinte des obligations contractuelles minimales constitue l'essentiel des engagements entre les parties, reconfigure les relations de pouvoir entre les acteurs et induit des dynamiques souvent ambiguës et paradoxales. Trois caractéristiques propres du contrat de PPP sont ici en cause :

- L'incomplétude des ententes suppose que les ambiguïtés contractuelles inhérentes au processus de contractualisation accorde une marge de manœuvre au constructeur, dans la mesure où ce dernier a le libre choix quant à la manière de remplir ses obligations. Ceci souligne donc l'importance d'une planification rigoureuse en amont, afin d'avoir un contrat le moins ambigu possible.
- La rigidité des prix et des échéanciers induit une dynamique particulière. Dans la mesure où le non-respect des échéanciers de la part du partenaire privé s'accompagne généralement de pénalités, il existe un puissant incitatif à accélérer la réalisation des contrats. Si ceci peut être considéré comme généralement favorable à l'efficience à court terme, il existe néanmoins des risques à plus long terme quant à la qualité : le constructeur pourrait être tenté, pour respecter l'échéancier, de prendre des décisions trop rapidement. La rigidité des prix induit une dynamique similaire. Puisque les montants payés au concessionnaire pour la réalisation de ses obligations contractuelles sont connues d'avance, ce dernier a tout intérêt à réaliser les travaux de la façon la moins onéreuse possible. Cet incitatif à la performance génère aussi des risques de qualité dans la mesure où la manière la moins coûteuse n'est pas toujours la meilleure. En mode conventionnel, il y aurait, dans cette situation, des dépassements coûts autorisés (les fameux « extras »), mais en mode PPP, ceci est presque impossible.

- La divergence des intérêts, en particulier entre le constructeur et l'exploitant, deux sous-contractants du concessionnaire, est aussi à considérer. Le constructeur a tout intérêt à livrer, au prix le plus bas possible, des infrastructures conformes. L'exploitant, dont le rôle intervient plus tard dans la durée de vie de l'infrastructure, a tout intérêt à ce que le constructeur réalise des installations les plus durables possibles. Le rôle du concessionnaire consiste donc à arbitrer les demandes, souvent antinomiques, du constructeur et de l'exploitant. L'autorité publique, quant à elle, doit effectuer un suivi constant durant la phase de construction pour s'assurer que les plans et devis fournis par le concepteur-constructeur soient conformes au PFT.

La mécanique de l'interaction entre le l'autorité publique et le concessionnaire est aussi importante. En effet, l'autorité publique intervient à trois moments distincts dans la réalisation (conception et construction) de l'infrastructure : au moment du PFT, au moment du choix des propositions et de l'entente partenariale, et durant le suivi de la conception-construction. Afin d'obtenir une infrastructure conforme aux besoins, la définition des besoins (le PFT) doit d'abord être rigoureuse, puisqu'elle est à toute fin pratique, rigide (voir premier constat). Ensuite, pour les mêmes raisons, le choix des propositions et la rédaction de l'entente partenariale est aussi un moment crucial, puisque c'est là où l'autorité publique fait des choix ayant des répercussions pour la durée de vie du contrat. Finalement, durant la phase de conception-construction, l'autorité publique est en communication constante avec le concessionnaire et le constructeur afin de valider, à la pièce, les plans et devis fournis pour qu'ils correspondent bien aux modalités de l'entente de partenariat. L'autorité publique est d'ailleurs tenue de répondre, dans un délai prévu à l'entente, aux questions du concessionnaire et du constructeur, faute de quoi il est possible pour ces derniers d'agir unilatéralement.

Tout ceci met en lumière la vulnérabilité de l'autorité publique au manque de ressources. En effet, comme pour les hôpitaux universitaires, la rapidité (ressource : temps) avec laquelle l'autorité publique a dû approuver les propositions réduites a comme conséquence de forcer l'autorité publique à autoriser une entente sans en avoir complètement saisi tous les détails. De façon similaire, il est aussi très important pour l'autorité publique d'être dotée de la capacité (en termes de personnel, de temps et d'expertise) pour pouvoir suivre la gestion du contrat, en particulier durant sa phase de conception-construction, d'une part à cause des obligations contractuelles qui la forcent à répondre aux obligations du constructeur et d'autre part à cause de l'importance de ce processus dans l'obtention de résultats (efficacité à court terme). Cette question de la capacité sera abordée à la prochaine section, lors de l'examen du rôle d'IQ.

### *Un entretien garanti contractuellement*

Une autre conséquence concrète des PPP, liée à la structure DFBO propre aux PPP, est de forcer le gouvernement à s'engager dans un contrat d'entretien à long terme de l'infrastructure. La phase d'opération du contrat n'est, ni plus ni moins, qu'un sous-contrat d'entretien que le concessionnaire signe avec un sous-traitant, et donc les obligations consiste à maintenir des « niveaux de service » prévus d'avance sous peine de pénalité. L'entretien est toutefois prévu très en amont, dès la rédaction de l'entente de partenariat, et le sous-traitant en charge de l'entretien est impliqué dès les débuts de l'entente. En effet, puisque ce dernier s'est engagé au début du projet à entretenir une infrastructure dont il ne connaissait pas le design exact, il est normal qu'il cherche à s'assurer que la construction soit de bonne qualité puisque c'est lui qui devra l'entretenir. Cette dynamique est souvent perçue comme un mécanisme de *checks-and-balances* qui favorise, à long terme, la qualité.

Paradoxalement, la rigidité dénoncée plus haut comme une contrainte propre à l'entente contractuelle – parce qu'elle amenuise la marge de manœuvre de l'autorité publique à disposer des ressources comme bon lui semble et à effectuer des changements nécessaires – est peut-être l'argument le plus fort en faveur des PPP : le mode PPP engage *de facto* tous les gouvernements successifs à allouer des sommes (sous la forme de paiements de loyer) à l'entretien des infrastructures. Dans le contexte québécois, cet argument pourrait d'ailleurs être, dans le discours et le débat public entourant les PPP, un facteur de légitimité, puisque les problèmes d'entretien des infrastructures et le déficit en découlant sont maintenant admis par tous. Cependant, il est à noter que ce n'est pas le mode PPP lui-même qui garantit l'entretien, mais le fait de signer un contrat d'entretien à long terme. Un gouvernement voulant garantir l'entretien à long terme des infrastructures disposerait d'autres outils, même en mode conventionnel : signer un contrat d'entretien séparé avec une firme privée, ou encore passer par la voie législative et forcer n'importe quel gouvernement à se doter d'un plan d'entretien (public ou privé) lors de la mise en service de n'importe quelle infrastructure.

### *Des risques financiers réels, mais pouvant être atténués*

Finalement, la notion de partage du risque a aussi eu comme effet de mettre en lumière le risque le plus « public » de tous, soit le risque financier. Ce dernier a souvent été décrié comme le risque le plus important des PPP. Toutefois, cette affirmation se doit d'être nuancée.

Sans entrer dans une analyse financière qui dépasse le cadre de cette thèse, il convient de mentionner que la structure en PPP suppose typiquement que le concessionnaire est un consortium *ad hoc*, une coquille vide servant de véhicule d'investissement et de signataire de sous-contrats de construction et d'exploitation. Comme toute firme à responsabilité limitée, les investisseurs du consortium ne sont responsables que de leur mise de fonds initiale, ce qui

laisserait supposer des risques importants en cas de faillite ou de catastrophe. Toutefois, comme dans la plupart des contrats de construction de grande envergure, il est coutumier pour les créanciers de forcer le consortium à prendre une assurance pour couvrir les coûts de remplacement de l'ouvrage ainsi que des assurances en dommage civil, diminuant d'autant le risque financier. De plus, dans le cas de faillite, les actifs sont sujets à saisie : il est donc important, pour diminuer les risques associés à cette éventualité que le consortium soit toujours, lui-même, exposé au risque. Concrètement, cela suppose de le forcer à maintenir, une proportion d'équité relativement élevée par rapport à sa dette (*low leverage*). À cet égard, il est important de noter que, d'un point de vue stratégique, les intérêts des créanciers du consortium et ceux de l'autorité publique, sont, jusqu'au remboursement de la dette (relativement tard dans la phase de construction), assez similaires : puisque les flux de trésorerie proviennent du gouvernement et sont, en grande partie, réacheminés par le consortium vers les créanciers, les banques ont tout intérêt à ce que le consortium acquitte ses obligations de façon à pouvoir recevoir les paiements du gouvernement (entretiens de recherche, 11 mars 2011). Les banques se gardent d'ailleurs des droits de regard (*step-in rights*) leur permettant de remplacer les consortiums au besoin dans l'exécution du contrat (Zhang, 2005).

Si les risques financiers ne sont pas inexistantes, spécialement dans le cas où l'exposition au risque de la part du consortium n'est pas suffisante, ils sont grandement atténués par les clauses contractuelles sur la prise d'assurance et la valeur des actifs (équité ou, une fois la construction terminée, la valeur de l'infrastructure). Cela souligne toutefois l'importance du montage financier et du processus de validation de la qualité, visant à garantir que l'infrastructure livrée est en bon état – puisqu'une infrastructure en mauvais état pourrait exposer l'exploitant et le consortium à des risques financiers dépassant sa mise de fonds. Il existe aussi un risque de gouvernance (dont il sera question plus loin) relié à l'intervention possible des banques, dans les cas où elles se prévaudraient de leurs droits d'intervention (*step-in rights*). En effet, une telle intervention remettrait en question la capacité du gouvernement de décider avec qui il fait affaires.

## 9.2. Analyse au niveau méso : le recours aux PPP et la gouvernance démocratique de l'approvisionnement en infrastructure

Le deuxième niveau d'analyse examine la manière dont le recours aux PPP reconfigure la gouvernance démocratique de l'approvisionnement en infrastructure. Cette analyse au niveau méso ne concerne pas directement le fonctionnement interne des PPP, mais des conséquences de leur utilisation sur les relations entre les acteurs, sur la dynamique des choix collectifs et sur le discours qu'ils construisent. Le discours que proposent les PPP quant aux économies potentielles sera donc critiqué, de même que la manière dont leur utilisation influence la prise de décision et transforme l'imputabilité.

### *Un discours trompeur sur les économies réelles*

Le premier impact de la politique québécoise sur les PPP est de véhiculer un discours trompeur sur les économies réelles. En effet, au-delà du fait que la VFM des PPP soit difficile à prouver, il existe, dans la comparaison entre les coûts en mode conventionnel, et les coûts en mode PPP, un problème fondamental : les estimations de coûts du scénario public (en mode conventionnel) sont gonflées pour le rendre moins abordable que le mode PPP.

Ceci s'effectue de deux manières différentes :

- La plus importante de ces deux manières est le transfert du risque. Bien souvent, ce sont les risques transférés qui constituent l'essentiel de l'avantage monétaire en faveur des PPP (voir annexe III pour l'ensemble des analyses de la valeur ajoutée). Cette manière de faire a été décriée au Royaume-Uni comme biaisée en faveur du mode PPP (Shaoul, 2005). Au Québec, cette manière de faire a été aussi fortement critiquée, notamment par Rouillard et Hudon (2009). Le fondement de l'argument est que certains risques peuvent être transférés au privé en mode PPP, alors qu'ils seraient retenus par le secteur public en mode conventionnel, le rendant donc comparativement plus cher. Or, cet argument ne tient pas la route : cela suppose que le secteur privé ne facture pas au gouvernement une prime de risque pour assumer les risques qu'il décide de prendre en charge, ce qui semble incongru (voir chapitre 7, section 7.2, pour une explication plus détaillée).
- La deuxième manière dont les estimations de coûts induisent un biais favorable aux PPP est de faire reposer la justification du mode PPP sur une simple comparaison de la VAN d'un scénario en PPP à une estimation des coûts en mode conventionnel. Le CP ne constitue donc qu'une analyse simple (simpliste), basée sur une estimation des flux de trésoreries associés aux deux scénarios de projet. Or, ces estimations nécessitent l'utilisation de plusieurs variables financières dont les valeurs sont hautement subjectives, et sujettes à des luttes de pouvoir. Cela laisse beaucoup de marge de manœuvre à quiconque voudrait favoriser le mode PPP. D'abord, le choix du taux d'actualisation, un exercice hautement arbitraire s'il en est un, permet de favoriser le mode PPP si le gouvernement en décide ainsi : un taux d'actualisation plus élevé rendra le PPP comparativement moins coûteux que le projet en mode conventionnel puisque les débours du gouvernement sont réalisés, en mode PPP, plus tard dans le temps et sont donc sujets à plus de déflation par actualisation. Ensuite, certaines variables financières utilisées, telles que le taux de vétusté ou la valeur résiduelle, sont tellement subjectives qu'elles ne peuvent être considérées que comme une manière détournée pour le gouvernement de justifier à peu près n'importe quel scénario, comme bon lui semble. Ce

genre de manipulation a d'ailleurs déjà été relevé dans le cas des hôpitaux universitaires par un rapport du VGQ (Vérificateur général du Québec, 2010).

Il n'y a donc pas lieu de remettre en question les chiffres présentés par IQ pour les coûts de réalisation en mode PPP, puisque ces derniers s'appuient sur les soumissions proposées par les différents concessionnaires potentiels. Il y a lieu, toutefois, de remettre en question la véracité des estimations de coûts en mode conventionnel, dont le total semble avoir été artificiellement gonflé. Qui plus est, l'absence d'analyse de sensibilité dans l'analyse des divers scénarios présentés par le gouvernement suppose une définition très simpliste de l'économie, puisque que cette dernière ne prend pas en compte la robustesse des divers modes de réalisation face aux dépassements de coûts.

Il semble donc y exister un discours trompeur sur les économies potentielles réalisées en mode PPP. Qui plus est, ce discours est repris par beaucoup d'acteurs, soit par commodité (les gouvernements) ou par ignorance (les médias). Loin de démontrer objectivement la supériorité financière du mode PPP, l'exercice du CP semble plutôt servir de mécanisme de légitimation pour un gouvernement ayant déjà pris la décision d'utiliser le mode PPP. Toutefois, cette légitimation n'est pas effectuée sur la base d'arguments rationnels, dans l'esprit de la rationalité communicationnelle, mais plutôt sur des fausses informations et des conventions comptables manipulées. L'importance de ces données n'est toutefois pas à négliger puisque qu'elles servent de principal argument en faveur de l'utilisation du mode PPP.

#### *Un modèle de prise de décision faussement rationnel*

Le deuxième impact de la politique québécoise des PPP est d'en appeler à une rationalité pure et parfaite, indéfendable dans la pratique. En ligne avec ce qui a été mentionné plus haut sur la question des fausses économies présentées par le CP, d'autres éléments propres à la PCGGPIP contribuent à détériorer la rationalité du processus de décision.

D'abord, tel que mentionné à la section 8.1, la méthodologie du Dossier d'affaires est déficiente, notamment à cause de postulats inexacts qu'elle fait implicitement, soit d'en arriver à une information parfaite, à des critères de décision fixes dans le temps et à l'absence de lutte de pouvoirs, d'idéologies et de conflits d'intérêts. D'une part, le modèle de CP montre bien comment l'information reliée aux projets et loin d'être parfaite et est soumise à des manipulations politiques. D'autre part, les études de cas (voir chapitre 6) ont aussi mis en lumière les limites de la prise de décision rationnelle basée sur des critères de décision fixes et transitifs. Par exemple, en amputant à la dernière minute les budgets du CRCHUM et du CUSM, le CTQ a forcé les soumissionnaires à présenter des projets de plus petite envergure. Or, toutes les décisions prises jusque-là (entre autres, le mode de réalisation, les besoins en termes d'équipement et de services, etc.) étaient basées sur un projet impossible à réaliser (parce que trop cher). Le

nouveau projet, qui ne correspondait plus du tout au scénario utilisé pour prendre les décisions, a pourtant été choisi. Il aurait en effet été beaucoup trop complexe et politiquement injustifiable de reprendre le processus de décision depuis le début – la décision reflète donc une certaine dépendance au sentier (*path dependency*) qui remet en question la rationalité pure et parfaite.

Il faut aussi remarquer le rôle ambigu de l'APPPQ qui, avant de devenir IQ, était soumise à deux impératifs incommensurables : l'aide à la prise de décision et la promotion du mode PPP. Alors qu'elle était censée aider les autorités publiques à déterminer quel mode de réalisation est le plus appropriée, elle devait aussi promouvoir le mode PPP. Or, en cherchant à défendre le mode PPP, l'APPPQ nuit à sa propre capacité à prendre des décisions désintéressées, pourtant un impératif de la rationalité.

Finalement, les nombreux problèmes de transparence et d'ingérence politique illégitime (par exemple, le choix d'un mauvais taux d'actualisation relevé par le VGQ) associés à l'expérience québécoise des PPP remettent aussi en question la rationalité du processus de prise de décision. Dans l'esprit habermasien, qui stipule que n'est rationnelle une décision que si elle a été obtenue par un processus délibératif dans un contexte de « conversation parfaite » (voir chapitre 2, section 2.1), la désinformation n'a pas sa place. Or, il apparaît que c'est justement ce qu'a fait l'APPPQ dans ses analyses de la valeur ajoutée.

#### *Un instrument inefficace pour la gestion des incertitudes*

Le troisième impact de l'utilisation des PPP concerne la capacité de l'État, par ses politiques d'approvisionnement en infrastructure, de réagir aux incertitudes (voir section 8.2) et au changement. Bien que les grands projets d'infrastructure concernent, par définition, des installations de grande taille construites pour durer longtemps, il n'en demeure pas moins que, dans certains cas, elles doivent être modifiées afin de permettre à l'État de mieux remplir sa mission. Si l'on remarque peu d'évolution dans le cas des infrastructures routières – après tout, les routes étaient construites à peu près de la même manière il y a 50 ans – ce n'est pas nécessairement le cas pour des ouvrages plus complexes, en particulier les hôpitaux, les centres de recherche ou même les ponts situés dans des axes de forte densité. En effet, ces infrastructures sont toutes sujettes à devoir être modifiées pour pouvoir accommoder les changements technologiques ou les nouveaux besoins : l'organisation des hôpitaux doit refléter les types de soins que l'on désire donner, les ponts doivent accommoder les transports en commun à haute densité si la demande le justifie, les centres de recherche doivent être capables d'accepter les instruments les plus modernes, etc.

Or, à cause de leur nature contractuelle, les PPP empêchent à toutes fins pratiques ce genre de modifications. Ceci semble incompatible avec la nature de la fonction gouvernementale, dont le rôle est justement de réagir aux risques imprévisibles (appelés « incertitudes ») grâce à sa

capacité à mobiliser des ressources importantes. Par exemple, il y a une quarantaine d'années (la durée de vie d'un PPP typique) dans le milieu hospitalier, il aurait été impossible de prévoir l'arrivée du sida, le vieillissement de la population, la prolifération des maladies nosocomiales et des super-bactéries ou encore l'épidémie d'obésité. Tous ces changements ont modifié profondément la manière dont les hôpitaux doivent opérer, les forçant notamment à effectuer des rénovations pour moderniser leurs infrastructures. Bien que coûteuse même en mode conventionnel, ce genre de rénovation le devient encore plus en mode PPP puisqu'il suppose un bris (ou au moins une renégociation) du contrat. Les PPP induisent donc des rigidités réduisant la marge de manœuvre des décideurs publics, marge de manœuvre dont il est nécessaire de disposer pour réagir aux incertitudes. À terme, cela rend l'État moins apte à remplir sa mission. Il existe donc une relation directe entre le niveau de complexité de l'infrastructure et sa sensibilité aux incertitudes, mais les PPP en infrastructure sont, pour la plupart, des projets complexes ayant des effets structurants à long terme sur la manière dont l'État offre des services publics.

### *Une imputabilité rendue plus difficile*

Le recours plus fréquent aux PPP a aussi comme effet de transformer l'imputabilité des différents acteurs et d'appauvrir la reddition de comptes à la population.

Les PPP, comme beaucoup de prétendues innovations managériales propres à la NGP, ont pour effet de transformer les mécanismes de reddition de comptes. Cette transformation s'observe de deux manières. Elle s'observe tout d'abord par l'abandon graduel de l'imputabilité politique qui force les décideurs publics à rendre des comptes de leurs agissements au parlement, par le biais des ministres. Elle s'observe ensuite par la montée en puissance de l'imputabilité managériale force les décideurs publics et leurs sous-traitants privés à démontrer, par le biais d'audits, l'atteinte des objectifs de leur mandat. Concrètement, l'autorité publique, par le truchement du ministre, doit continuer d'être redevable politiquement au parlement, alors que le concessionnaire n'est imputable que de l'atteinte des objectifs du contrat. Or, puisque le mode PPP délègue de plus en plus de décisions de nature publique (la conception de l'infrastructure, entre autres) au privé, il devient plus difficile pour les représentants élus de la population de recevoir des comptes sur ces décisions. Cette façon de procéder fait donc porter un poids énorme sur la définition d'un mandat cohérent avec les objectifs gouvernementaux, sur le choix d'un concessionnaire capable de mettre en œuvre les décisions, ainsi que sur l'établissement de procédures d'audit capables de saisir si ces objectifs ont été atteints avec succès.

Dans le cas des PPP, le « mandat » prend plutôt la forme d'une entente de partenariat à long terme, immuable une fois signée. Dans cette optique, la seule reddition de compte nécessaire est la livraison d'une infrastructure conforme (au sens de l'entente partenariale) après la phase de construction, ainsi que le maintien de standards de disponibilité durant la phase d'opération. La

responsabilité du concessionnaire s'arrête donc à l'atteinte des objectifs prévus à l'attente, peu importe que ces objectifs aient été définis correctement (de façon cohérente avec les besoins) ou non. Le parlement, pour sa part, ne peut demander de comptes qu'à l'autorité publique, et seulement tant et aussi longtemps que l'entente est en préparation, puisqu'une fois cette dernière signée, l'autorité publique en perd le contrôle effectif.

Finalement, le recours au PPP a aussi des effets néfastes sur la transparence, condition nécessaire à l'imputabilité. En effet, le secteur privé, qui n'est pas soumis aux mêmes règles de divulgation de l'information que l'appareil étatique, est typiquement beaucoup plus fermé à la présentation de renseignements financiers. Le secret commercial est d'ailleurs bien protégé, généralement au nom de la préservation de l'avantage compétitif des firmes impliquées. Il est avancé que c'est cet avantage compétitif qui est générateur d'efficacité et qui permet au consortium d'offrir des prix plus bas au secteur public. Cette situation est amplifiée durant la phase d'appel d'offres, où la nécessité de protéger l'information est cruciale, mais aussi durant la phase de construction, alors que les intérêts divergents du constructeur et de l'opérateur amènent ces derniers à protéger jalousement leurs structures de coûts respectives.

En somme, la recherche d'efficacité propre aux PPP génère des effets pervers sur la transparence et sur l'imputabilité. Elle a aussi pour effet de légitimer, sans grande réflexivité et sans que l'analyse empirique soutienne les justifications discursives, l'idée de la supériorité du secteur privé.

### 9.3. Analyse au niveau macro : la redéfinition de l'État contractualisé

Le troisième niveau d'analyse concerne la redéfinition du rôle de l'État que supposent implicitement les PPP. Premièrement, il semble que ces derniers fassent glisser la gouvernance vers une forme de contrôle politique illégitime. Deuxièmement, le modèle de partenariat entre les secteurs public et privé, souvent présenté comme caractéristique de la modernisation de l'État, n'est pas observable empiriquement. Leur utilisation aurait plutôt comme effet de cacher une légitimation de la gouvernance privée. Finalement, les PPP s'inscrivent dans une définition incomplète et problématique de la modernisation.

#### *Une dérive de la gouvernance vers une forme illégitime de contrôle politique*

La politique québécoise des PPP, par la manière dont elle a été mise œuvre, fait glisser la gouvernance vers une forme illégitime de contrôle politique. À première vue, ce mouvement peut sembler paradoxal, puisqu'il a été mentionné précédemment que les PPP constituaient une forme de privatisation de la gouvernance. Or, ces deux idées ne sont pas incompatibles et sont en fait même intrinsèquement liées.

L'idée à la base de la gouvernance démocratique est, essentiellement, celle du contrôle par la population et les élus des décisions à caractère publique. Or, si la manière dont sont gérés les PPP constitue effectivement un contrôle politique par les élus, ce contrôle demeure illégitime puisque qu'il rompt le lien de confiance entre le gouvernement et la population. Expliquons.

Il ne fait nul doute que, tant dans la manière dont elle est née – dans le Plan de modernisation 2004-2007 (Québec, 2004a) – que dans la manière dont elle a été justifiée à la population, la PCPPP relève d'une volonté claire de l'État d'imposer le mode PPP comme manière principale de réaliser les grands projets d'infrastructure (bien que le gouvernement semble avoir reculé avec la PCGGPIP). Le contrôle politique par le gouvernement élu est donc réel. Toutefois, les arguments utilisés pour justifier l'utilisation des PPP, soit les économies réalisées, le maintien de la maîtrise d'œuvre des projets, le partage du risque et le maintien de l'imputabilité (Québec, 2004b) sont invalides parce trompeurs. C'est donc dans le processus de légitimation de la politique, basé sur de la désinformation, que s'est effectuée la rupture du lien entre les citoyens et le gouvernement. Ce n'est donc plus la population qui, par le truchement de ses représentants élus, prend les décisions et contrôle l'appareil étatique, mais plutôt le gouvernement lui-même, en parfaite isolation par rapport à la population qu'il est censé servir. La privatisation de la gouvernance – l'idée que de plus en plus de pouvoir décisionnel est laissé au secteur privé – peut également être perçue comme une forme de contrôle politique (illégitime) puisqu'elle relève d'une volonté avouée de déléguer plus de responsabilité au secteur privé, tel qu'en fait mention le Plan de modernisation 2004-2007 (Québec, 2004a).

La question n'est donc plus de savoir si la politique québécoise des PPP est une forme de contrôle politique – elle l'est – mais plutôt de savoir pourquoi elle a été imposée de force, malgré des évidences empiriques démontrant ses effets néfastes sur la gouvernance démocratique.

### *Un modèle néolibéral de « partenariat » toujours introuvable*

L'idée de la modernisation est souvent associée, dans le discours actuel de la plupart des administrations publiques occidentales, à une transition vers un ensemble de pratiques et de réformes à saveur néolibérale. (Pollitt & Bouckaert, 2004; Rouillard et al., 2008). Se revendiquant pourtant de la *Third Way*, qui rejette à la fois l'État-providence (prétendument) inefficace en même temps que le laissez-faire sauvage (Giddens, 1998), le modèle du partenariat propose d'utiliser les forces de l'entreprise privée pour livrer les services publics. Or, il semble que, tant au niveau de la logique interne des PPP que de leur influence sur la gouvernance démocratique, le modèle du partenariat n'est qu'un jeu rhétorique.

D'une part, la relation entre les acteurs faisant partie de l'entente, en particulier entre le concessionnaire et l'autorité publique, en est une de confrontation : le concessionnaire a tout intérêt à atteindre ses obligations contractuelles au plus bas coût possible, alors que l'autorité

publique désire une infrastructure la plus complète possible. Et puisque l'incomplétude du contrat et l'ambiguïté inhérente au devis de performance supposent qu'une part des détails de la conception devra être négociée durant la phase de conception-construction, chacune des deux parties doit protéger ses intérêts. La même logique s'applique pour la relation entre le constructeur et l'exploitant, puisque leurs intérêts divergent. L'idée d'un partenariat, générateur de synergies et basé sur la confiance mutuelle semble, donc utopique.

D'autre part, la privatisation de la gouvernance qu'occasionnent les PPP ne peut être assimilée à un partenariat. C'est plutôt le modèle de marché qui y est sacralisé. Les incitatifs à la performance, les décisions basées sur des critères de coûts, la GAR et sa nécessaire contrepartie, l'imputabilité managériale, ne génèrent en rien des effets de synergie. Tous ces mécanismes sont en fait des dérivés de la logique d'agence (Eisenhardt, 1989), qui pose un diagnostic clair sur le type de relations qui existent entre un principal (le donneur d'ouvrage – ici, l'autorité publique) et un agent (l'exécutant – ici, le concessionnaire) dans une relation contractuelle, c'est-à-dire une relation sans lien hiérarchique. La logique de l'agence renvoie à l'idée qu'il est impossible de contrôler parfaitement la partie avec qui l'on signe un contrat, car cette dernière ne demeure responsable que de l'atteinte des objectifs contractuels. S'il existait vraiment une volonté d'établir des partenariats basés sur la confiance entre les parties, les mécanismes propres aux PPP ne chercheraient pas à régler des problèmes d'agence. Comme le mentionnent Lascoumes et Le Galès (2004a), « les IAP ne sont pas des outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » (Lascoumes & Le Galès, 2004a, p. 13). Le choix de mécanismes propres aux PPP pose donc implicitement le diagnostic suivant : puisque le partenariat basé sur la confiance mutuelle est impossible, il faut utiliser des méthodes de contrôle basées sur les incitatifs à la performance et la concurrence.

La logique d'agence est d'ailleurs au cœur de la conception néolibérale de la régulation, dont s'est grandement inspirée la NGP. La soi-disant modernisation de l'État renvoie une définition stricte et incomplète de ce que constitue la modernité.

### *Une modernisation inachevée*

La « modernisation de l'État » (Québec, 2004a) qui sert de point d'ancrage politique aux PPP est basée sur une conception incomplète de la modernité, ancrée dans la rationalité instrumentale. Cette dernière, qui cherche les moyens plus efficaces pour atteindre les buts fixés, a eu comme conséquence la multiplication de mécanismes de GAR et de contractualisation qui sont au cœur de la NGP.

La définition de la modernité soutenue par la rationalité (instrumentale) propre aux PPP est incomplète pour deux raisons.

D'une part, la rationalité instrumentale est rejetée par Habermas (1984, 1985) – qui lui préfère la rationalité communicationnelle – parce trop simpliste et incohérente avec l'esprit démocratique. Dans les démocraties libérales, les différends politiques sont résolus par la délibération, seule garante d'un consensus rationnel (voir chapitre 2). Habermas propose d'ailleurs les conditions nécessaires à l'établissement de cette rationalité dite communicationnelle, soit la capacité d'en arriver à un discours public

*which is free from domination (the coercive exercise of power), strategic behaviour by actors, deception and self-deception (the influence of ideology). It requires all actors to be equally and fully capable of making questioning arguments ('communicative competence') and capable of participating fully in discourse. (Sanderson, 1999, p. 330)*

Les PPP, en particulier dans leur version québécoise, empêchent ce dialogue de s'établir et empêchent la rationalité communicationnelle de s'établir par le fait même. Les discours qu'ils véhiculent est trompeur, notamment en ce qui a trait au maintien du contrôle, à la reddition de comptes, aux économies, etc. a pour effet de nuire à la capacité d'établir une conversation démocratique franche, ce qui, à terme, peut avoir des effets néfastes sur la confiance des citoyens envers l'État et la classe politique.

D'autre part, pour Giddens (1990), la modernité est aussi caractérisée par la multiplication des incertitudes – au dépend des risques, qui eux, sont de mieux en mieux gérés. Or, il a été établi que, à cause de leur nature contractuelle et de la rigidité du design que les ententes génèrent, les PPP sont particulièrement mal adaptés pour permettre à l'État de réagir aux incertitudes. Les PPP semblent donc, au mieux, incohérents avec le diagnostic que l'on pose de la modernité et sur le rôle de l'État qui correspond à cette modernité :

*Dealing with uncertainty, however, requires a responsible state which has the rights to initiate changes in the use of assets, and whose autonomy is not limited to the robustness of contracts enforced within private markets.*

*In attempting to shed risk and in denying the importance of uncertainty in the provision of public services over the medium term, PFI changes the role of the state in a way which is more profound than earlier use of 3 to 5 year contracts for compulsory competitive tendering of ancillary and support services, where the public sector retained more authority and planning capability. (Froud, 2003, p. 586)*

Ainsi, en s'appuyant sur la rationalité instrumentale, la NGP – et l'un de ses mécanismes, le PPP – semble donc être en parfaite contradiction avec le rôle attendu de l'État dans la modernité. Tant par l'influence négative qu'elle a sur le débat public que par la contrainte qu'elle génère quant à

la capacité de gérer les incertitudes, la modernisation basée sur la contractualisation semble incohérente avec une description plus complexe de la modernité, basée sur la rationalité communicationnelle.

Mais il est possible d'aller plus loin. La modernisation, même si elle était basée sur l'idéal communicationnel, tomberait dans les mêmes pièges qui sont reprochés au modèle théorique d'Habermas, et dont Giddens (1998) s'est fortement inspiré. La critique foucauldienne du modèle théorique d'Habermas (voir chapitre 2) souligne à quel point la logique de la rationalité communicationnelle est aveugle aux jeux de pouvoir et aux idéologies. Le prochain chapitre portera justement sur la manière dont la théorie foucauldienne pourrait être intégrée à une théorie critique de l'approvisionnement gouvernemental.

\* \* \*

En somme, le recours aux PPP semble peu compatible avec ce que la modernisation de l'État cherchait à accomplir, soit l'utilisation des forces du secteur privé pour permettre de continuer de livrer des services publics dans un contexte de restrictions budgétaires. Si les PPP permettent une meilleure planification des besoins et garantissent l'entretien, cela se fait au prix d'une certaine flexibilité, dont l'État a pourtant besoin dans un monde de plus en plus complexe. Les économies qu'ils promettaient ne sont pas observables, à plus forte raison encore lorsque l'on utilise une définition de la VFM mieux adaptée à la chose publique. De plus, la manière dont ils ont été présentés à la population, par un discours trompeur témoignant d'une décision idéologique d'imposer le mode PPP envers et contre tous, pourrait avoir, à long terme, des effets néfastes sur le lien de confiance entre les élus et la population. Finalement, par leur sacralisation de la contractualisation et de la logique d'agence, ils ont une influence néfaste sur la reddition de comptes.

Ce neuvième chapitre conclut aussi l'étape de la « critique » du cadre méthodologique d'Alvesson et Deetz (2000), entamée au chapitre 5. S'appuyant sur la démarche généalogique de Foucault (1997), en particulier dans l'analyse de « l'ascendance » britannique de la politique des PPP, cette étape aura permis d'offrir une perspective alternative quant à l'utilisation de ce mode de réalisation. D'une part, certains concepts tels que la VFM et l'imputabilité managériale ont été critiqués et remis dans le contexte de la gouvernance démocratique. D'autre part, l'étude des PPP et de l'approvisionnement gouvernemental a été inscrite dans le contexte historique global (montée du managérialisme, discours de l'efficacité, etc.) mais aussi local (corporatisme, proximité politico-industrielle, déficit d'entretien de l'infrastructure, etc.).

Conformément au cadre méthodologique, le prochain chapitre tentera donc de formuler une redéfinition critique de l'approvisionnement gouvernemental, mieux adaptée à la gouvernance démocratique.

## **Chapitre 10. Conclusion : une redéfinition transformative de l’approvisionnement gouvernemental – ébauche d’une approche critique**

---

Ce dernier chapitre vise à présenter, tel que le prévoit la méthodologie critique d’Alvesson et Deetz (2000), une redéfinition transformative de l’approvisionnement gouvernemental en infrastructure. Si les chapitres précédents se sont employés à définir la gouvernance démocratique (et plusieurs de ses composantes comme la VFM, l’imputabilité, la prise de décision rationnelle, etc.) et à situer la politique québécoise des PPP par rapport à cette définition, celui-ci offre, en guise de conclusion, une exploration des réformes possibles basée sur les constats théoriques et empiriques réalisés.

Cette redéfinition se fera, d’une part, par une théorisation critique de la gouvernance de l’approvisionnement gouvernemental se basant sur le principe délibératif et, d’autre part, par l’identification d’une série d’axes et de propositions de recherche qui pourraient, à terme, servir de base à une réforme de la politique d’approvisionnement en infrastructure.

### **10.1. Ancrage théorique de la redéfinition critique**

Cette première section établit un lien entre le bilan de l’expérience québécoise des PPP réalisé dans les chapitres précédents, et les grands thèmes de l’analyse critique, présentés en particulier dans les chapitres 1 et 2.

Le chapitre 1 a entre autres présenté l’approche par les instruments de Lascoumes et Le Galès (2004a) qui souligne la politisation implicite des IAP. Le chapitre 2 a établi une définition de la gouvernance démocratique s’inspirant à la fois de la théorie critique d’Habermas et de celle de Foucault. La bonne gouvernance y était définie comme celle qui s’éloignait de la « gouvernementalité managériale » et qui se rapprochait plutôt de l’esprit de la démocratie délibérative et réflexive, qui rejette la rationalité instrumentale.

Les chapitres 3, 4 et 5 ont présenté successivement les réformes de l’administration publique québécoise, la gouvernance de l’approvisionnement en infrastructure ainsi que la politique québécoise des PPP. Ils ont aussi montré comment cette dernière s’inscrit dans la lignée directe des réformes administratives proches de la NGP, ce qui influence d’ailleurs la manière dont l’on conçoit l’approvisionnement. Les chapitres 6, 7 et 8 ont présenté une étude empirique de l’expérience québécoise des PPP, tant en ce qui concerne la performance financière que les effets démocratiques. D’un point de vue empirique, il a été établi que, dans le contexte québécois, certaines idiosyncrasies viennent moduler la compréhension de la gouvernance de l’approvisionnement : le déficit d’infrastructure assez marqué, qui force le gouvernement à

investir massivement dans la construction et l'entretien; certains problèmes éthiques de collusion et de corruption dans l'industrie, notamment en ce qui concerne l'attribution des contrats; et finalement une histoire aux forts accents corporatistes de proximité entre l'industrie de la construction et le gouvernement.

Le chapitre 9 a présenté un bilan de l'argumentation et a établi que la politique québécoise des PPP, tant du point de vue de ses fondements théoriques que de ses effets empiriques, a pour effet de pousser la gouvernance de l'approvisionnement vers la gouvernamentalité managériale décrite au chapitre 2. En parfaite cohérence avec les postulats de Lascoumes et Le Galès (2004a), il a été démontré que l'utilisation des PPP induit, d'une part, une nouvelle problématisation des enjeux et reconfigure, d'autre part, les relations de pouvoir entre les acteurs de la gouvernance de l'approvisionnement, en générant certaines légitimités nouvelles.

Ainsi, de façon cohérente avec les postulats de la NGP, les PPP assument de façon implicite que les problèmes d'agence, générant des effets néfastes sur l'économie (trop cher) et l'efficacité à court terme (mauvais rapport qualité-prix), sont les désavantages principaux de l'approvisionnement traditionnel. Les mécanismes propres aux PPP (contractualisation, clauses de performance, etc.) viennent donc se poser en champions de la rigueur puisque qu'ils « figent » les coûts et la définition des besoins, ce qui réduit la tendance à l'inefficacité et à l'explosion des demandes des fonctionnaires en charge du design de l'infrastructure. Pourtant ces arguments ne sont pas convaincants. Du point de vue théorique, il semble que la recherche d'efficacité à court terme (c'est-à-dire la présence d'une certaine rationalité instrumentale) s'arrime très mal avec certaines composantes de la gouvernance démocratique, notamment la transparence, l'imputabilité et le contrôle par la population des décisions à caractère public. Du point de vue empirique, les économies et le meilleur rapport qualité-prix ne semblent pas se réaliser en pratique : le transfert du risque ne fait pas baisser les coûts, le facteur concurrentiel garant de l'économie est affaibli, et les dépassements de coûts ne sont limités que par des modifications à la baisse au design des infrastructures. L'efficacité à court terme n'est donc pas (ou peu) présente et, de surcroît, les tentatives de l'atteindre ont des conséquences néfastes à long terme sur la gouvernance démocratique.

D'autre part, les PPP et la NGP transforment la vision de l'État et légitiment certaines pratiques et certains acteurs (en en défavorisent donc d'autres). Le recours au privé plus fréquent (parce que prétendument plus efficace), la transformation du rôle de l'État en un gestionnaire de contrat et la sacralisation de l'imputabilité managériale au détriment de l'imputabilité politique constituent les conséquences principales de la vision managérialiste de la gouvernance. Qui plus est, d'un point de vue empirique, le discours trompeur, voire mensonger, qui a accompagné la justification de la politique québécoise des PPP a aussi pour effet de rompre le lien de confiance entre la population et les gouvernements, comme en témoigne la désaffection assez généralisée des

citoyens envers la chose publique (Radio-Canada, 2011b). Il est aussi intéressant de noter une certaine confusion induite par le mode PPP lui-même. Ainsi, il est fréquent d'entendre les mots « projets » et « PPP » utilisés de façon interchangeable, comme si un projet ne pouvait qu'être réalisé en PPP ou, qu'à l'inverse, le mode PPP de réalisation constituait en lui-même le projet. Ceci témoigne d'un certain malentendu sur la nature de PPP, soit un mécanisme d'approvisionnement et mode de réalisation. À cet égard, il serait justifié de présenter le mode PPP comme une option de réalisation parmi d'autres et, plus largement, de débattre de l'utilisation même de ce mode de réalisation.

La présente critique des PPP intervient donc dans ce contexte où dominent la rationalité instrumentale (qui renvoie à un diagnostic bien précis – le problème d'agence), la vision à court terme, l'idéologie et un discours de retrait de l'État. La redéfinition transformative effectuée ici explore donc les manières dont la théorie critique permet de résister à cette logique.

### *Une logique habermasienne réflexive quant à la résistance à la rationalité instrumentale*

Dans l'ébauche de cette approche critique, deux socles théoriques semblent pertinents : la rationalité communicationnelle et la réflexivité.

Si la rationalité instrumentale est déterminée par l'atteinte ou non des objectifs à court terme (la construction d'une infrastructure correspondant aux besoins définis, par exemple), la rationalité communicationnelle, pour sa part, repose sur l'établissement d'un dialogue entre les acteurs, permettant à terme une compréhension commune des moyens à prendre et des objectifs à atteindre. La réflexivité, quant à elle, suppose un certain détachement critique, dont la finalité est d'identifier les opportunités d'émancipation et de croissance (Alvesson & Sköldbberg, 2000). La réflexivité critique favorise et dépasse même la rationalité instrumentale en forçant l'établissement d'un dialogue constructif.

Il existe toutefois une incompatibilité structurelle entre les mécanismes et les politiques propres au mode PPP et l'atteinte de cette rationalité communicationnelle. D'abord, au niveau de la relation entre le gouvernement (ainsi que ses nombreux acteurs dont IQ, les différents ministères, etc.), l'atteinte de la rationalité communicationnelle nécessite un dialogue franc, basée sur une compréhension mutuelle des moyens et des objectifs à atteindre. Or, le dialogue n'est pas franc, puisque basé sur un discours trompeur, et ne reflète pas non plus une compréhension mutuelle des objectifs et des moyens. L'accent que met la politique québécoise des PPP sur l'économie et l'efficacité à court terme est incompatible avec les attentes en termes de contrôle et de reddition de compte à la population qui découlent normalement de l'exercice démocratique. Ensuite, au niveau de la relation entre IQ et les différents ministères, il semble que la centralisation de laquelle est née IQ entre en conflit avec la logique de la décentralisation et d'*empowerment* des gestionnaires propre à la NGP, d'une part en leur imposant le mode PPP et d'autre part en

centralisant l'expertise au sein d'une agence. Il semble donc y exister une incohérence profonde non seulement quant aux moyens à prendre (l'organisation administrative), mais aussi quant aux objectifs à atteindre (la décentralisation des décisions). Finalement, au niveau de la relation entre l'autorité publique et le concessionnaire, la rationalité communicationnelle est limitée par le format de l'entente de partenariat. Si n'importe quel contrat signé entre le secteur public et le secteur privé mettra nécessairement aux prises des acteurs aux intérêts divergents, ce phénomène est amplifié dans le mode PPP, en particulier à cause de la rigidité de l'entente, qui fixe très en amont le design de l'infrastructure, les coûts et les délais. Il y existe donc moins de marge de manœuvre pour négocier des accommodements permettant, à terme, la construction d'une infrastructure répondant aux besoins à court et à long terme.

#### *Les instruments techniques au service de la gouvernance démocratique*

Il ne s'agit pas de proposer ici le rejet complet des instruments administratifs (à caractère quantitatif). Bien au contraire, ils demeurent absolument nécessaires comme partie intégrante du processus de bonne gouvernance. Par exemple, il deviendrait particulièrement difficile de mener une construction sans les outils de planification que sont la comptabilité, la gestion des échéanciers, les processus d'audit, etc. Toutefois, l'utilisation de ces outils ne doit pas être myope, en ce sens qu'elle ferait perdre de vue les objectifs plus large d'efficacité démocratique. L'utilisation des outils doit donc se faire dans le but de soutenir (par de l'information), et non de remplacer, la prise de décision collective :

*the logic behind PPPs seems to have been framed largely by a fairly narrow-minded definition of modernization, emphasizing short-term budgetary and fiscal efficiency and decontextualized value-for-money evaluations. The slip into the “accounting logic” that permeates Quebec’s “modernized” public administration is fairly similar to what Foucault describes as the phenomenon of subjection to subtle yet constraining norms of control. Thus, we contend that mechanisms based on reflexive communicative ethics – based on a genuine concern for understanding and explaining underlying assumptions and truth claims – could prove to be an effective way to get out of an “accounting logic”, by providing a tool that would use a much less simplistic conception of rationality, one that is grounded in a forum-based deliberation process, rather than on instrumentalized accounting tools. This would have the advantage of favouring open political discussions, relying on financial information to help decision making, instead of making financial criteria the decisive element. (Hudon, 2011, p. 269)*

Ainsi, toujours dans l'esprit de la réflexivité, il importe de demeurer conscient de l'effet politique des instruments. Ces derniers n'étant pas neutres, ils reconfigureront nécessairement les relations de pouvoir, en favorisant certains acteurs au détriment d'autres. La question n'est pas ici de savoir quels acteurs méritent plus de légitimité – c'est là le rôle de la conversation

démocratique – mais plutôt de permettre une certaine prise de conscience réflexive sur l'utilisation des instruments.

#### *Le processus délibératif et la flexibilité comme outils de gestion des incertitudes.*

Finalement, l'approche délibérative peut être utile à la gestion des incertitudes. En effet, comme il en a été question au cours des chapitres précédents, les sociétés modernes sont caractérisées par une grande complexité et par une multiplication des risques imprévisibles (c'est-à-dire des « incertitudes » au sens économique du terme) (Beck, 2003; Giddens, 1990). Dans ces nouvelles sociétés du risque, le rôle de l'État consiste donc entre autres à se doter d'une certaine marge de manœuvre pour réagir aux incertitudes, puisqu'elles sont par définition impossibles à prévoir :

*if we accept the argument that uncertainties in advanced societies "represent threats of a [...] shadowy and unknowable kind" (Froud, 2003, p. 584), deliberation could prove to be the only way the state has to face problems that cannot be forecasted in the long-term. Because PPPs govern complex projects aimed at providing public goods and services for a long term, they seem ill-designed for coping with the design limitations that necessarily arise. This implies that a mechanism like PPPs, that locks governments into a particular form of problematization of public policy issues, should be avoided to make place to instruments that do not constrain the ability of states to react when uncertainties do materialize. Decision mechanisms should therefore acknowledge the need for prudence and flexibility. (Hudon, 2011, p. 270)*

Le processus délibératif s'inscrit donc dans une logique tout à fait rationnelle de prise de décision collective face aux incertitudes, notamment en favorisant le dialogue permettant de faire les choix de société correspondant aux défis qui se posent. Les PPP, pour leur part, figent la définition des solutions collectives dans le temps.

À cet égard, l'idée de la démocratie dialogique présentée par Callon, Lascoumes et Barthe (2001) peut fournir un éclairage intéressant. En effet, pour ces auteurs, une des conséquences les plus importantes de la société du risque est le monopole des experts techniques et des scientifiques sur la prise de décision, monopole qui peut avoir des effets néfastes sur la prise de décision démocratique. Les auteurs montrent en effet que la production du savoir est loin d'être un processus neutre et désintéressé, et qu'il est donc sujet à des luttes de pouvoir. Ainsi, d'un point de vue normatif il devient impératif d'ouvrir les espaces démocratiques aux « profanes » et à des groupes d'acteurs hétérogènes, provenant non seulement des milieux scientifiques mais aussi des milieux politiques et communautaires et de la société civile.

#### *La critique foucauldienne de la rationalité communicationnelle*

Toute favorable qu'elle soit à la gouvernance démocratique, la rationalité communicationnelle (qui critique la rationalité instrumentale) a par ailleurs été elle-même soumise à une féroce critique de la part de Foucault, qui lui reprochait d'être insensible aux mécanismes du pouvoir

(voir chapitre 2). Foucault accusait notamment la théorie habermasienne de ne pas tenir compte des jeux de pouvoir (et, en particulier de l'abus du pouvoir), pourtant omniprésents dans les mécanismes et le discours de l'action publique. Si, comme il a été mentionné au chapitre 2, la contribution de Foucault à la discipline de l'administration publique a surtout été de mettre en lumière la mécanique du pouvoir dans les IAP (Lascoumes, 2005), celle d'Habermas a plutôt consisté en la définition d'une des conditions nécessaires au consensus, en présentant entre autres les critères selon lesquels la conservation démocratique doit avoir lieu (Habermas, 2001) – pour Habermas, seule conversation « aconflictuelle » peut être porteuse de rationalité. Pour Foucault, le pouvoir provient, entre autres, de discours stratégiques visant à imposer une vision de l'État, et le conflit se présente lorsqu'entrent en compétitions des visions (et des discours) distinctes.

L'argument de Biebricher (2007), qui a su réconcilier la préoccupation foucauldienne pour l'analyse stratégique et l'idéal délibératif d'Habermas, est particulièrement intéressant. En effet, pour l'auteur, la recherche du consensus n'est pas incompatible avec le désir d'identifier (et de dénoncer) les mécanismes du pouvoir, en particulier dans le contexte d'une démocratie (néo)libérale :

*The Foucaultian diagnosis of a de-statization of government might prompt deliberative democrats to draw the strategic conclusion that it is relatively ineffective to push for more deliberative procedures in the core legislative institutions because of this shift and instead promote increased democratic accountability for [quasi-autonomous non-governmental organizations]. (Biebricher, 2007, p. 232-233)*

Ainsi, Biebricher envisage avec un certain pragmatisme l'action publique. Sans prendre position quant à la forme de gouvernance idéale – l'auteur semble par ailleurs résigné à l'idée du retrait de l'État – Biebricher propose néanmoins qu'il est possible d'investir les mécanismes de l'action publique de « propriétés délibératives ». Cette position mitoyenne est particulièrement intéressante dans un contexte où le discours néolibéral semble, du moins à court terme, être cohérent avec l'opinion publique.

C'est donc dans cet esprit qu'est abordée l'identification d'axes et de thèmes de recherche prometteurs, ancrés dans la perspective critique.

## 10.2. Applications pratiques et propositions de recherche

Cette section propose une série d'axes et de propositions de recherche découlant de la théorisation critique de l'approvisionnement gouvernemental réalisée à la section précédente. Ils sont regroupés en trois grands thèmes : l'instrumentation de l'approvisionnement; la contractualisation dans l'interaction public-privé; et la rationalité du débat collectif.

### *L'approvisionnement et l'instrumentation*

Le premier thème est celui de l'étude et de la remise en question réflexive des mécanismes pratiques de l'approvisionnement, en PPP comme en mode conventionnel. Étant donné les idiosyncrasies de l'industrie québécoise de la construction et du génie-conseil, cette remise en question se doit d'être contextualisée. Ainsi, dans le contexte québécois, la notion d'efficacité (la finalité de l'action publique) devient tributaire des circonstances particulières de l'industrie de l'approvisionnement en infrastructure, caractérisée par une proximité politico-industrielle dans la prise de décision, un oligopole de firmes de génie-conseil, un déficit marqué d'infrastructure, ainsi que des risques éthiques de collusion et de cartellisation.

La redéfinition de la finalité de l'approvisionnement doit donc être basée sur certains postulats :

- Que la recherche d'efficience à court terme peut mener à des dérives sérieuses quant à la qualité des infrastructures et la gouvernance démocratique de la prise de décision;
- Que l'approvisionnement en infrastructure, étant donné l'importance des sommes investies, peut être un puissant outil de développement économique;
- Que les caractéristiques propres à l'industrie du génie et de la construction au Québec nécessitent des mécanismes adaptés.

D'abord, une réflexion sérieuse sur les mécanismes d'octroi de contrats devrait forcément remettre en question les bases néolibérales sur lesquelles ils s'appuient. Dans un marché aussi peu concurrentiel que celui du Québec, la logique de marché n'est que partiellement applicable. Ainsi, une remise en question des mécanismes d'approvisionnement devrait prendre en compte des éléments tels que la volonté d'assurer un prix juste dans un contexte où la compétition est imparfaite, le maintien de la capacité de l'État d'octroyer des contrats de façon à maximiser leur retombées économique ou encore les manières d'éviter l'instrumentalisation de l'évaluation des soumissions. La logique d'appels d'offres telle que pratiquée actuellement, censée garantir un prix juste dans un marché compétitif, n'est certainement pas adaptée au contexte oligopolistique québécois. D'autres solutions peuvent être envisagées ou explorées, notamment : la revue en profondeur des critères d'évaluation des soumissions de manière à ne pas favoriser la relation préalable avec le donneur d'ouvrage et l'abandon de l'obligation d'accorder une pondération démesurée au prix; l'encadrement plus strict de la formation et du travail du comité de sélection et d'évaluation des soumissions; la négociation de gré à gré basée sur des données comparatives (*benchmarking*) de coûts; le fractionnement des contrats pour permettre l'accès aux marchés publics à de plus petites entreprises, favorisant d'autant la concurrence; l'octroi de ces contrats de façon ouverte à des entreprises pré-qualifiées selon leurs capacités à fournir des retombées économiques locales; etc.

Ensuite, la remise en question de l'efficacité comme valeur de base de l'approvisionnement semble importante, en particulier dans le contexte où cette recherche d'efficacité génère des risques de qualité et de gouvernance importants. Cela ne suppose pas que le gouvernement, en tant que maître d'œuvre de la construction d'infrastructures, doive abdiquer son rôle de contrôle des coûts – bien au contraire. Toutefois, la recherche du prix juste demeure beaucoup plus importante que la recherche continue, par toutes sortes de mécanismes de marché, du prix le plus bas possible. Il en va de même pour les délais de construction, où le désir de respecter à tout prix des échéanciers peut engendrer des risques de qualité sérieux.

Finalement, le discours sur les dépassements de coûts semble particulièrement archaïque et nuisible, au point où il devrait être remis en question. Il faut bien comprendre que la plupart des dépassements de coûts en matière d'approvisionnement proviennent rarement d'avoir payé un prix au-dessus du prix du marché (par exemple, deux dollars pour une brique que tout le monde paie un dollar), mais plutôt d'une mauvaise définition des besoins (l'on a finalement besoin de deux briques à un dollar au lieu d'une seule). Ceci a d'ailleurs été observé empiriquement dans beaucoup de contrats d'approvisionnement à travers le monde (Flyvbjerg et al., 2002), mais aussi, de façon très concrète dans les projets en PPP au Québec, notamment lors des « dépassements » de coûts des projets hospitaliers. Cette situation ne devrait d'ailleurs pas surprendre les observateurs les plus aguerris. Les infrastructures sont rarement des constructions uniques en leur genre, ce qui signifie que leurs coûts sont assez facilement estimables, pour peu que l'on ait une description assez précise de l'infrastructure. Or, les ententes de PPP nécessitent, en comparaison au mode conventionnel, une définition des besoins encore plus précise, rendant donc l'estimation des coûts encore plus facile.

En somme, toutes ces incongruités entre les pratiques d'approvisionnement et le contexte dans lequel elles ont cours soulignent l'importance d'une réévaluation complète des mécanismes et des instruments de prise de décision qui les sous-tendent. Cette réévaluation aura comme effet, d'une part, de mieux adapter les IAP à la finalité de l'approvisionnement (démocratique) en infrastructure et, d'autre part, de générer un débat public plus honnête favorisant la gouvernance démocratique et la rationalité.

### *L'approvisionnement et la contractualisation*

Le deuxième thème, très lié au précédent, est celui de la nature de l'interaction entre les secteurs public et privé. Dans la mesure où l'on accepte que le secteur privé joue un rôle important (comme dans toute économie capitaliste mixte), la contractualisation est inévitable. Toutefois il semble que cette contractualisation puisse prendre des formes diverses, ayant chacune des influences sur la capacité d'en arriver à une gouvernance réellement démocratique. À cet égard, deux pistes de réflexion mériteraient d'être explorées de façon plus approfondie.

Une première piste consisterait à analyser le rapport que la contractualisation induit non pas avec le gouvernement (puisque cela a déjà été couvert abondamment dans les chapitres précédents), mais avec le citoyen. Ainsi, un mode de gouvernance qui transfère la responsabilité de la fourniture des services publics à des entités privées induit un changement dans le rapport d'autorité, non seulement entre la firme et le citoyen, mais aussi entre le gouvernement et le citoyen. En effet, dans la mesure où le secteur privé n'est redevable que de ce qui est prévu au contrat passé avec le gouvernement (et ne doit strictement rien au citoyen qui utilise le service qu'elle fournit), le contrat social implicite qui existe traditionnellement entre l'État et ses citoyens semble disparaître au profit d'une relation de pouvoir unilatérale entre l'acteur privé et le citoyen. La tarification des services publics, plus présente dans (mais pas exclusive à) ce genre d'interaction entre les citoyens en l'entreprise mandataire, consiste en une forme de privatisation des services qui pourrait avoir des répercussions sur l'universalité des services.

De façon cohérente avec la théorie de Lascoumes et Le Galès (2004a), les mécanismes spécifiques de l'interaction public-privé ont des conséquences précises sur les relations de pouvoir entre les différents acteurs puisqu'ils cachent une « théorisation politique implicite » et qu'ils sont « porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » (Lascoumes & Le Galès, 2004a, p. 13). Ainsi, une deuxième piste consisterait à analyser l'interaction entre les sphères publique et privée depuis la perspective démocratique, c'est-à-dire depuis celle du contrôle par les élus et les citoyens des décisions de nature publique et de leur mise en œuvre. Ceci suppose une subordination – et non un partenariat d'égal à égal – du secteur privé face à la chose publique. Concrètement, cette subordination doit s'effectuer de manière à restreindre le plus possible l'influence du secteur privé (et surtout des firmes de génie-conseil) dans la prise de décision et à le forcer à se cantonner au rôle d'exécutant.

Toute cette question de la place que devrait occuper le secteur privé renvoie finalement à la conception de la gouvernance que préfèrent les citoyens. Au-delà des *a priori* envers une gouvernance proche de l'idéal néolibéral de l'État régalien ou encore envers une vision plus interventionnisme, il semble que les choix quant au mode de gouvernance doivent représenter une décision collective, prise de manière démocratique. Cet intérêt envers la prise de décision collective est d'ailleurs à la base du troisième thème.

### *La rationalité du débat collectif*

Le troisième thème, qui renvoie aux questionnements sur les conditions d'émergence de la gouvernance démocratique, est celui de la rationalité du débat. Sans remettre en question l'idée qu'il est impossible d'en arriver à une rationalité pure et parfaite, force est d'admettre que le

débat doit s'inscrire dans une démarche à la fois rationnelle et réflexive. Plusieurs éléments de la théorie critique peuvent alors venir alimenter la réflexion.

D'abord, les conditions des bases identifiées pour un débat rationnel (l'idée de la « conversation parfaite ») peuvent servir d'idéaltype du processus démocratique. Des institutions formelles (parlements, forums de concertations, commissions d'enquêtes) permettant un débat ouvert et sans contrainte sont nécessaires. Les conditions d'émergence et de légitimation de ces institutions sont d'ailleurs importantes dans la mesure où elles sont conditionnées par la capacité des élus de vivre dans une certaine culture de la démocratie, qui permet une vision à long terme du rôle de l'État. Évidemment, il faut, pour que cela soit possible, des politiciens assumant pleinement leurs responsabilités de décideur public et de gardiens du bien commun, ainsi que des citoyens exerçant leur droit de vote et participant activement au débat public et à l'évaluation critique de la classe politique et de l'industrie. Dans le cas spécifique de l'approvisionnement au Québec cette approche pourrait comporter des avantages certains, comme élément de base à la réflexion sur les problèmes de cartellisation et de collusion :

*Public procurement in Quebec has long been plagued with lack of transparency and cartelization issues, due in most part to the relatively small size of the market and the traditionally strong links between professional service firms and elected officials. We believe PPPs exacerbate the problem by circumventing traditional participation and accountability channels (Hamel, 2007), by reducing accountability to judiciary mechanisms (Flinders, 2005) and by reducing the quantity of financial information made public (Rouillard & Hudon, 2009). Habermasian ethics, with their emphasis on open deliberation, free participation of all stakeholders and a genuine concern for mutual understanding could serve as a guideline towards which future procurement and decision-making mechanisms should be directed. Using such a standard would certainly favour traditional procurement over PPPs, but could also serve as the basis of a critique of traditional procurement. (Hudon, 2011, p. 269-270)*

La question de la participation citoyenne se pose donc de façon aigüe et constitue le défi le plus important d'une population cynique face à la chose publique. L'opérationnalisation de la rationalité délibérative constitue en ce sens un thème fondamental, dont les fondements porteraient sur la nature des institutions publiques de l'approvisionnement, sur la légitimité des forums délibératifs et sur les comportements éthiques des différents acteurs.

Ensuite, les rôles de la technocratie et de l'évidence technico-scientifique dans le débat public doivent aussi être considérés. Dans une société moderne faisant face à des problèmes complexes, le rôle des experts techniques (et de la fonction publique) devient primordial, puisque ce sont eux qui détiennent les clés de l'interprétation des phénomènes. Par exemple, l'estimation des coûts à long terme d'une infrastructure ou encore l'évaluation des risques environnementaux nécessitent un savoir poussé qui ne saurait être détenu que par des experts techniques. Or, si ce

savoir technique est détenu exclusivement par le secteur privé, comme c'est souvent le cas, un risque de conflit d'intérêts sérieux est généré. Une fonction publique dotée de l'expertise et des ressources lui permettant de comparer, d'évaluer et de contrôler les interactions qu'elle a avec le secteur privé est donc nécessaire pour servir de contrepoids. Le rôle de ce savoir dans la prise de décision est aussi important à considérer. Dans la mesure où la légitimité démocratique est détenue par la population et ses représentants, les élus, il existe des risques importants de dérive démocratique lors de la prise de décision technique par des fonctionnaires. Des décisions quant à la nature des besoins (par exemple, le PFT, dans le jargon de l'approvisionnement) ne peuvent être prises que sur des critères techniques de fonctionnalité, excluant presque *de facto* les élus. Le rôle des élus, dans ce contexte, est donc de forcer une reddition de comptes adéquate. Or, ceci souligne, encore une fois, l'importance de développer des mécanismes d'imputabilité politique. Les mécanismes d'imputabilité managériale, dans ce contexte, sont particulièrement mal adaptés dans la mesure où ils ne font que témoigner de la conformité du résultat par rapport aux besoins techniques, déterminés en dehors du processus politique. Les décisions à long terme en matière d'approvisionnement (par exemple, les grandes orientations de politiques en infrastructure), quant à elles, devraient être soumises au débat public. Tout comme dans le cas précédent, ceci souligne l'importance d'être doté d'institutions fortes et légitimes capables de générer une rationalité communicationnelle.

La critique foucauldienne quant à la nature du pouvoir transcende ces deux thèmes. D'abord, en ce qui concerne la question de la « conversation démocratique », l'analyse foucauldienne met en lumière l'importance du discours dans la construction de la légitimité. Or, puisque tous ces discours entrent en compétition, ceci souligne, encore une fois, l'importance d'une participation citoyenne qui soit capable d'imposer sa voix comme garante du bien commun. Ensuite, dans la perspective où le savoir (technique) est une source de pouvoir et où ce pouvoir doit être distribué de façon relativement égalitaire pour en éviter les abus, l'importance de la démocratisation des savoirs n'est pas à négliger. Ceci passe, en particulier, par des institutions permettant de vulgariser et de faire circuler une information complexe : les médias sont appelés à jouer un rôle prépondérant, mais aussi la société civile, le gouvernement et l'opposition. Le défi consiste donc en notre capacité collective à construire des institutions favorables à la délibération, non pas tentant d'éliminer les jeux de pouvoir, mais en prenant acte de leur existence.

À cet égard, l'approche phronétique (Flyvbjerg, 1998b, 2001; Flyvbjerg, Landman, & Schram, 2012) des sciences sociales semble particulièrement prometteuse, dans la mesure où elle fait entrer les sciences sociales sur le terrain de jeux de l'analyse des politiques publiques, notamment en soulevant la question des valeurs qui sous-tendent l'action publique et en démasquant les jeux de pouvoir souvent occultés derrière le savoir technique, les formes institutionnelles et les IAP soi-disant neutres.

\* \* \*

Toutes ces pistes de réflexion représentent tantôt des sujets déjà bien développés dans la littérature, tantôt des approches novatrices encore en développement, tantôt des questions ontologiques et philosophiques difficilement résolubles. En ce sens, elles ne forment non pas une théorie cohérente de l'administration publique contractualisée, mais l'embryon d'un programme de recherche sur les conditions d'émergence d'une réelle gouvernance démocratique de l'approvisionnement gouvernemental en infrastructure, dans une économie capitaliste mixte et, en particulier, dans le contexte québécois.

## **Annexe I. Méthodologie des entretiens de recherche**

### **1. Entretiens de recherche réalisés**

<b>Date</b>	<b>Fonction de la personne interviewée</b>	<b>Secteur</b>	<b>Type d'entretien</b>
15 décembre 2010	Gestionnaire – Partenaire public	Public	Entretien semi-dirigé
15 décembre 2010	Gestionnaire – Partenaire public	Public	Entretien semi-dirigé
16 décembre 2010	Gestionnaire - Concessionnaire	Privé	Entretien semi-dirigé
17 décembre 2010	Gestionnaire - Constructeur	Privé	Entretien semi-dirigé
17 décembre 2010	Gestionnaire - Concessionnaire	Privé	Discussion informelle
8 mars 2011	Représentant – Infrastructure Québec	Public	Entretien semi-dirigé
10 mars 2011	Représentant – Syndicat canadien de la fonction publique	S.O.	Entretien semi-dirigé
11 mars 2011	Avocat-conseil	Privé	Entretien semi-dirigé
11 mars 2011	Gestionnaire – Partenaire public	Public	Entretien semi-dirigé
Multiplés	Gestionnaire - Constructeur	Privé	Discussions informelles

## **2. Questionnaire pour les représentants du secteur privé**

### 1. Pouvez-vous nous décrire brièvement votre organisme?

Son rôle, son organisation et sa mission?

Votre rôle au sein de l'organisation?

La structure d'imputabilité : à qui rendez-vous des comptes, qui vous rend des comptes?

### 2. Quelle est votre expérience avec les PPP?

En avez-vous réalisé/supervisé?

Croyez-vous que les PPP vont devenir de plus en plus présents dans le futur?

### 3. Croyez-vous que les PPP offrent une performance supérieure...

... quant au contrôle des coûts?

... quant au respect des délais?

... quant à la capacité d'en arriver à un « produit fini » mieux adapté aux besoins de l'organisation?

... quant à l'imputabilité?

... quant au partage du risque (les risques sont-ils moins grands en PPP pour l'organisation publique)?

... quant à la flexibilité dont disposent les gestionnaires?

### 4. Du point de vue de la gestion, quels changements observez-vous par rapport au mode conventionnel...

... en ce qui a trait à l'administration « au jour le jour » ?

... en ce qui a trait au processus de décision?

... en ce qui concerne les relations avec l'autorité publique?

... en ce qui concerne les relations avec les sous-traitants?

... en ce qui concerne les relations avec les autres groupes (syndicats, etc.)?

### 5. Avez-vous participé à rédaction des soumissions?

Pouvez-vous me décrire le processus?

Est-il différent du processus en mode conventionnel?

Le croyez-vous efficace?

### **3. Questionnaire pour les représentants du secteur public**

1. Pouvez-vous nous décrire brièvement votre organisme?

Son rôle, son organisation et sa mission?

Votre rôle au sein de l'organisation?

La structure d'imputabilité : à qui rendez-vous des comptes, qui vous rend des comptes?

2. Quelle est votre expérience avec les PPP?

En avez-vous réalisé/supervisé?

Croyez-vous que les PPP vont devenir de plus en plus présents dans le futur?

3. Croyez-vous que les PPP offrent une performance supérieure...

... quant au contrôle des coûts?

... quant au respect des délais?

... quant à la capacité d'en arriver à un « produit fini » mieux adapté aux besoins de l'organisation?

... quant à l'imputabilité?

... quant au partage du risque (les risques sont-ils moins grands en PPP pour l'organisation publique?)?

... quant à la flexibilité dont disposent les gestionnaires?

4. Du point de vue de la gestion, quels changements observez-vous par rapport au mode conventionnel...

... en ce qui a trait à l'administration « au jour le jour » ?

... en ce qui a trait au processus de décision?

... en ce qui concerne les relations avec les gouvernements?

... en ce qui concerne les relations avec le consortium en charge de la réalisation?

... en ce qui concerne les relations avec les autres groupes (syndicats, etc.)?

5. Avez-vous participé à l'évaluation des soumissions?

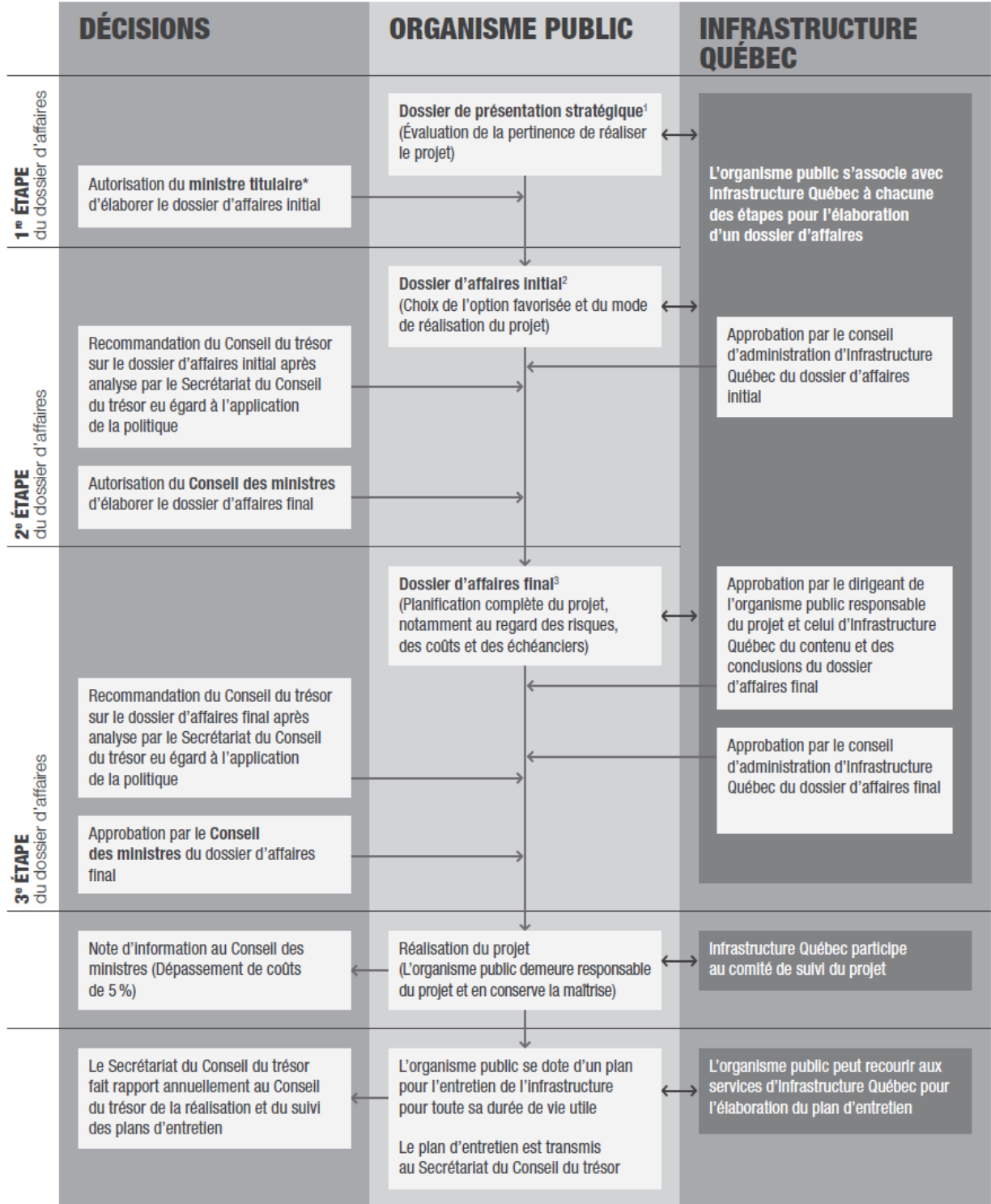
Pouvez-vous me décrire le processus décisionnel?

Est-il différent du processus en mode conventionnel?

Le croyez-vous efficace?

Pourrait-il être amélioré?

## Annexe II. Schéma informatif de la politique-cadre



<sup>1</sup> À la 1<sup>re</sup> étape, le coût estimé en immobilisation du projet peut comporter une marge d'erreur de l'ordre de 20 à 100 %.

<sup>2</sup> À la 2<sup>e</sup> étape, le coût estimé en immobilisation du projet peut comporter une marge d'erreur de l'ordre de 15 à 30 %.

<sup>3</sup> À la 3<sup>e</sup> étape, le coût estimé en immobilisation du projet peut comporter une marge d'erreur de l'ordre de 0 à 5 %.

\* Pour un projet prévoyant un concours d'architecture, c'est le Conseil du trésor qui autorise l'élaboration du dossier d'affaires initial.

Source : Québec (2010)

## Annexe III. Comparateurs publics des projets réalisés en PPP au Québec

### 1. Salle de concert acoustique de l'OSM

Tableau I.1 Comparaison du comparateur public et de la proposition du partenaire privé [Valeur actuelle au 1er juin 2008 (en millions de dollars)]

Comparateur public		Proposition du partenaire privé	
Coûts de conception et de construction	148,9	Paiements au partenaire	183,9
Coûts d'exploitation et entretien	68,5	Compensation pour les taxes foncières	70,0
Compensation tenant lieu de taxes	70,0	<u>Sous-total : coût de la proposition de GIO</u>	<u>253,9</u>
Ajustement pour la date de mise en service	7,9	Améliorations au niveau de l'intégration et de l'architecture	5,0
Ajustement pour la perte de revenus de stationnement	0,4	<u>Sous-total : coût du projet</u>	<u>258,9</u>
Risque de déficit d'entretien	4,2	Ajustement pour la qualité additionnelle	(6,2)
Amélioration au niveau de l'intégration et de l'architecture	5,0	Ajustement pour les places de stationnement supplémentaires	(1,8)
<u>Éléments hors contrat</u>	<u>8,7</u>	<u>Éléments hors contrat</u>	<u>15,9</u>
<b>Coût net de réalisation du projet en mode conventionnel</b>	<b>313,6</b>	<b>Coûts nets de réalisation du projet en PPP</b>	<b>266,8</b>

Source : Québec (2007)

## 2. Haltes routières

Tableau I.2 Comparaison du comparateur public et de la proposition du partenaire privé [Valeur actuelle en date du 30 septembre 2008 (en millions de dollars)]

Comparateur public	Proposition du partenaire privé
<b>Revenus</b> 74,9	Revenus de redevances 4,5
<b>Coûts de construction et d'exploitation du projet</b> (82,1)	Boni au rendement versé au partenaire privé pour les espaces publics (8,2)
<b>Valeur résiduelle</b> 3,7	Valeur résiduelle 3,0
<b>Sous-total avant l'attribution des risques</b> (3,5)	Autres revenus (impôts payés par le partenaire privé) 4,7
<b>Quantification des risques</b>	
Risques associés à la planification (1,7)	
Risques associés à la conception, la construction et l'emplacement (3,2)	
Risques associés au financement (0,9)	
Risques associés à l'exploitation (2,8)	
Autres risques (1,0)	
(9,6)	
<b>Valeur actuelle nette de réalisation du projet en mode conventionnel</b> (13,1)	<b>Valeur actuelle nette de réalisation du projet en mode PPP</b> 4,0

Source : Québec (2008a), Québec (2009b)

### 3. Parachèvement de l'Autoroute 30

**Tableau I.3 Comparaison du comparateur public et de la proposition du partenaire privé [Valeur actuelle en date du 1<sup>er</sup> juillet 2008 (en millions de dollars)]**

<b>Comparateur public</b>		<b>Proposition du partenaire privé</b>	
Coût du projet sur 35 ans	1 647,5	Versements au partenaire privé	1 523,0
Revenus nets de péage	(20,8)		
Quantification des risques		Quantification des risques retenus par le MTQ	
Risques de conception et construction	435,4	Risques liés à la fluctuation de l'IPC relativement aux paiements autres que les paiements de construction	133,7
Risques d'inflation durant la période de conception-construction	239,4	Coûts du suivi de l'Entente de partenariat pour le MTQ	24,8
Risques d'inflation durant la période d'EER	116,9	Coût de compensation pour les deux candidats invités non retenus	4,0
Compensation pour les trois candidats invités non retenus	6,0		
<u>Coûts de réalisation</u>	<u>2 424,4</u>	<u>Coûts de réalisation</u>	<u>1 685,5</u>
<u>Valeur résiduelle</u>	<u>(134,6)</u>	<u>Valeur résiduelle</u>	<u>(146,7)</u>
<b>Coûts nets de réalisation du projet</b>	<b>2 289,8</b>	<b>Coûts nets de réalisation du projet en PPP</b>	<b>1 538,8</b>

Source : Québec (2007)

#### 4. Parachèvement de l'Autoroute 25

**Tableau I.4 Comparaison du comparateur public et de la proposition du partenaire privé [Valeur actuelle en date du 1<sup>er</sup> juillet 2007 (en millions de dollars)]**

<b>Comparateur public</b>		<b>Proposition du partenaire privé</b>	
<u>Coût du projet sur 35 ans</u>	483,6	Versements au partenaire privé	
<u>Revenus de péage</u>	(198,2)	Paiements de construction	64,7
Quantification des risques		Paiements de disponibilité	141,9
Risques de dépassement de coûts	68,7	<u>Coûts de suivi de l'entente</u>	19,4
Risques liés aux revenus de péage	85,7	<u>Coûts de réalisation</u>	226,0
<u>Autres risques</u>	11,1		
	165,5		
Coûts nets de réalisation	450,9		
<u>Valeur résiduelle</u>	(81,7)	<u>Valeur résiduelle</u>	(82,9)
<b>Coût net de réalisation du projet</b>	<b>369,2</b>	<b>Coût net de réalisation du projet en PPP</b>	<b>143,1</b>

Source : Québec (2008)

## 5. CHSLD – CSSS de Champlain

**Tableau I.5 Comparaison du comparateur public et de la proposition du partenaire privé [Valeur actuelle en date du 3 avril 2009 (en millions de dollars)]**

<b>Comparateur public</b>	<b>Proposition du partenaire privé</b>
Immobilisations 35	<u>Versements au partenaire privé</u> 203
Exploitation – services cliniques 119	Quantification des risques conservés par le partenaire public
<u>Exploitation – autres éléments et maintien des actifs</u> 111	Risques associés aux imprécisions des contrats 1
<u>Sous-total avant la quantification des risques</u> 265	Risques associés à la conception et à la mise en place du projet 0,5
Quantification des risques	Risques associés à la construction 0,1
Risques associés à la conception et à la mise en place du projet 3	Risques associés à l'exploitation 5
Risques associés à la construction 17	Risques associés à la politique et à la réglementation 12
Risques associés à l'exploitation 28	<u>Autres risques</u> 1
Risques associés à la politique et à la réglementation 1	<u>Sous-total des risques</u> 20
<u>Autres risques</u> 7	Autres coûts publics
<u>Sous-total</u> 56	Coûts de développement du projet en mode PPP 1
	Coûts de mise en place et de suivi de l'entente de partenariat 1
	<u>Sous-total des autres coûts publics</u> 2
	<u>Impacts fiscaux</u> ( 3 )
<b>Coûts actualisés de réalisation du projet en mode conventionnel</b> 320	<b>Valeur actuelle nette de réalisation du projet en mode PPP</b> 222

Source : Québec (2009c)

## Annexe IV. Bibliographie

---

- Adcroft, A., & Willis, R. (2005). The (un)intended outcome of public sector performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 18(5), 386-400.
- Adorno, T. W., & Horkheimer, M. (1974). *La dialectique de la raison*. Paris: Gallimard.
- Aktouf, O. (1989). *Le management entre tradition et renouvellement*. Montréal: Éditions Gaëtan Morin.
- Allen, G. (2003). The Private Finance Initiative (PFI). Library of the House of Commons. Consulté à l'adresse <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2003/rp03-079.pdf>
- Alvesson, M., & Deetz, S. (2000). *Doing Critical Management Research*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Alvesson, M., & Deetz, S. (2005). Critical Theory and Postmodernism. In Grey, Christopher & H. Willmott (Éd.), *Critical Management Studies: A Reader* (p. 60-106). Oxford: Oxford University Press.
- Alvesson, M., & Sköldbberg, K. (2000). *Reflexive methodology*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Alvesson, M., & Willmott, H. (Éd.). (1992). *Critical Management Studies*. London: Sage Publications.
- Alvesson, M., & Willmott, H. (1996). *Making Sense of Management: A Critical Introduction*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Alvesson, M., & Willmott, H. (2003). Introduction. In M. Alvesson & H. Willmott (Éd.), *Studying management critically* (p. 1-22). London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Argyriades, D. (2006). Good governance, professionalism, ethics and responsibility. *International Review of Administrative Sciences*, 72(2), 155-170.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Asenova, D., Beck, M., & Toms, S. (2007). The Limits of Market-Based Governance and Accountability – PFI Refinancing and the Resurgence of The Regulatory State. Présenté à 7th European Critical Accounting Studies Conference, University of Glasgow.

Association des ingénieurs-conseils du Québec. (s. d.). Profil du secteur du génie-conseil au Québec. Consulté 4 août 2011, à l'adresse <http://www.aicq.qc.ca/genie-conseil/profil-du-secteur>

Association for Project Management. (s. d.). About Us. Consulté 13 juin 2011, à l'adresse <http://www.apmqa.co.uk/ContractProcurement/page.asp?categoryID=9&subCategoryID=146&pageID=0>

Aucoin, P. (1995). *The New Public Management Canada in Comparative Perspective*. Montréal: McGill-Queen's University Press.

Bajari, P., McMillan, R., & Tadelis, S. (2008). Auctions Versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1-28.

Ball, R., Heafey, M., & King, D. (2003). Risk transfer and value for money in PFI projects. *Public Management Review*, 5(2), 279-290.

Ball, R., Heafey, M., & King, D. (2007). The Private Finance Initiative in the UK. *Public Management Review*, 9(2), 289-310.

Baron, C. (2003). La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique. *Droit et Société*, 54(2), 329-349.

Barzelay, M. (1999). How to argue about the new public management. *International Public Management Journal*, 2(2), 183-216.

Beck, U. (2003). *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*. Paris: Flammarion.

Biebricher, T. (2007). Habermas and Foucault: Deliberative Democracy and Strategic State Analysis. *Contemporary Political Theory*, 6, 218-245.

Bourque, G. L. (2000). *Le modèle québécois de développement, de l'émergence au renouvellement*. Québec: Presses de l'Université du Québec.

Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.

Broadbent, J., Gill, J., & Laughlin, R. (2008). Identifying and controlling risk: The problem of uncertainty in the private finance initiative in the UK's National Health Service. *Critical Perspectives on Accounting*, 19(1), 40-78.

- Broadbent, J., & Laughlin, R. (2003). Control and legitimation in government accountability processes: the private finance initiative in the UK. *Critical Perspectives on Accounting*, 14(1-2), 23-48. doi:06/cpac.2001.0525
- Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain: Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Canada NewsWire. (2007a, juin 9). Une étape importante vers le parachèvement de l'autoroute 25.
- Canada NewsWire. (2007b, novembre 14). Partenariat public-privé : Choix des candidats pour les appels de propositions du CHUM et du CRCHUM.
- Canada NewsWire. (2010, mars 15). CUSM et CRCHUM - Réception des propositions des soumissionnaires.
- Cardinal, F. (2008, février 28). Les écolos demandent à la cour de stopper les travaux de la 25. *La Presse*, p. A10.
- Casey, C. (2002). *Critical Analysis of Organizations: Theory, Practice, Revitalization*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Chouinard, T. (2008, novembre 13). Marois rejette les PPP et les péages. *La Presse*, p. A14.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Cohn, D. (2004). The Public-Private Partnership « Fetish »: Moving Beyond the Rhetoric. *Revue Gouvernance*, 1(2), 2-24.
- Cohn, D. (2008). The new public autonomy?: Public-private partnerships in a multi-level, multi-accountable, political environment: The case of British Columbia, Canada. *Policy and Society*, 27(1), 29-42. doi:10.1016/j.polsoc.2008.07.003
- Commission de la construction du Québec. (s. d.-a). L'industrie en chiffres. Consulté 4 août 2011, à l'adresse [http://www.ccq.org/B\\_IndustrieConstruction/B02\\_IndustrieChiffres.aspx?sc\\_lang=fr-CA&profil=Medias](http://www.ccq.org/B_IndustrieConstruction/B02_IndustrieChiffres.aspx?sc_lang=fr-CA&profil=Medias)
- Commission de la construction du Québec. (s. d.-b). Associations syndicales. Consulté 5 août 2011, à l'adresse [http://www.ccq.org/M\\_RegimeRelationsTravail/M05\\_AssociationsSyndicales.aspx?sc\\_lang=fr-CA&profil=GrandPublic](http://www.ccq.org/M_RegimeRelationsTravail/M05_AssociationsSyndicales.aspx?sc_lang=fr-CA&profil=GrandPublic)

- Conseil du patronat du Québec. (2011, septembre). Bulletin spécial sur les infrastructures de transport. Consulté à l'adresse <http://www.cpq.qc.ca/assets/files/bulletins/2011/Bulletin0911sp.pdf>
- Dansereau, S. (2008, janvier 12). Moshe Safdie dénonce les PPP. *Les Affaires*, p. 10.
- Day, P., & Klein, R. (1987). *Accountabilities: Five Public Services*. London: Tavistock.
- De Bettignies, J.-E., & Ross, T. W. (2004). The Economics of Public-Private Partnerships. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 30(2), 135-154.
- De Lancer Julnes, P. (2006). Performance Measurement. *Evaluation*, 12(2), 219 -235.
- Demirag, I., Dubnick, M., & Khadaroo, M. I. (2004). A Framework for Examining Accountability and Value for Money in the UK's Private Finance Initiative. *Journal of Corporate Citizenship*, (15), 63-76.
- Diépois, G. (2004, septembre 16). Les partenariats public-privé : réactions de la CCIP au Livre vert de la Commission européenne. Chambre de commerce et d'industrie de Paris. Consulté à l'adresse <http://www.etudes.ccip.fr/archrap/rap04/die0409.htm>
- Du Gay, P. (2005). Bureaucracy and Liberty: state, authority and freedom. In P. du Gay (Éd.), *The values of bureaucracy* (p. 41 -62). Oxford: Oxford University Press.
- Dutrisac, R. (2006, juillet 22). Québec tranchera en 2007. *Le Devoir*, p. A5.
- Dutrisac, R. (2010, janvier 14). Hôpitaux - Les offres de PPP sont trop coûteuses. *Le Devoir*, p. A6.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- English, L. M., Guthrie, J., Broadbent, J., & Laughlin, R. (2010). Performance Audit of the Operational Stage of Long-Term Partnerships for the Private Sector Provision of Public Services. *Australian Accounting Review*, 20(1), 64-75.
- Finlayson, G. (2005). *Habermas: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Flinders, M. (2005). The Politics of Public-Private Partnerships. *The British Journal of Politics & International Relations*, 7(2), 215-239.

- Flyvbjerg, B. (1998a). Habermas and Foucault: Thinkers for Civil Society? *The British Journal of Sociology*, 49(2), 210-233.
- Flyvbjerg, B. (1998b). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How it Can Succeed Again*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B., Holm, M. S., & Buhl, S. (2002). Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie? *Journal of the American Planning Association*, 68(3), 279.
- Flyvbjerg, B., Landman, T., & Schram, S. F. (Éd.). (2012). *Real Social Science: Applied Phronesis*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Éd.), . Chicago: University Of Chicago Press.
- Foucault, M. (1997). *Il faut défendre la société*. Paris: Seuil.
- Fournier, V., & Grey, C. (2000). At the critical moment: Conditions and prospects for critical management studies. *Human Relations*, 53(1), 7.
- Francoeur, L.-G. (2009, février 11). Pont de la 25: Québec a-t-il écarté la concurrence du train? *Le Devoir*, p. A1.
- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. London: Continuum.
- Froud, J. (2003). The Private Finance Initiative: risk, uncertainty and the state. *Accounting, Organizations and Society*, 28(6), 567-589.
- Froud, J., & Shaoul, J. (2001). Appraising and Evaluating PFI for NHS Hospitals. *Financial Accountability & Management*, 17(3), 247-270.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: Renewal of Social Democracy*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Goodsell, C. T. (2003). *The Case For Bureaucracy: A Public Administration Polemic, 4th Edition* (4<sup>e</sup> éd.). Washington: CQ Press.
- Gow, J. I. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise: 1867-1970*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

- Gow, J. I. (1997). La spécificité du Québec et son impact sur les institutions. In J. Bourgault, M. Demers, & C. Williams (Éd.), *Administration publique et management public: expériences canadiennes* (p. 263-276). Sainte-Foy: Publications du Québec.
- Gow, J. I. (2004). Un modèle canadien d'administration publique? École de la fonction publique du Canada.
- Gow, J. I., & Hodgetts, J. (2003). Where are we coming from? Are there any useful lessons from our administrative history? *Canadian Public Administration*, 46(2), 178–201.
- Greiling, D. (2006). Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 55(6), 448-465.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2005). Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum*, 29(4), 345-378.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1985). *The Theory of Communicative Action, Volume 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (2001). *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Halachmi, A. (2005). Performance measurement: test the water before you dive in. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 255 -266.
- Hamel, P. J. (2004). Loin des yeux... Les agences unifonctionnelles et les sociétés d'économie mixte (SEM). In S. Cueille, R. L. Duff, & J.-J. Rigal (Éd.), *Management local, de la gestion à la gouvernance : 6e Rencontres Ville-Management*. Paris: Dalloz.
- Hamel, P. J. (2007). Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques. Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS Urbanisation, Culture et Société.
- Hamel, P. J. (2008). Les mirages du partenariat public-privé. *revue Agone*, (38-39), 151-176.
- Handfield, C. (2009, avril 17). Québec devra payer 25 millions de plus. *La Presse*, p. A7.

- Heald, D. (2003). Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 16(3), 342-371.
- Her Majesty's Treasury. (2011). PFI signed projects list March 2011. Consulté à l'adresse [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pfi\\_signed\\_projects\\_list\\_march2011.xls](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pfi_signed_projects_list_march2011.xls)
- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. In *Debating Governance* (p. 13-35). Oxford: Oxford University Press.
- Hlady Rispal, M. (2002). *La méthode des cas*. Bruxelles: De Boeck Université.
- Hodge, G. (2005). Public-Private Partnerships: The Australasian Experience with Physical Infrastructure. In G. Hodge & C. Greve (Éd.), *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience* (p. 305-331). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hodge, G., & Coghill, K. (2007). Accountability in the Privatized State. *Governance*, 20(4), 675-702.
- Hodge, G., & Greve, C. (2009). PPPs: The Passage of Time Permits a Sober Reflection. *Economic Affairs*, 29(1), 33-39.
- Hood, C. C. (1983). *The Tools of Government*. Macmillan.
- Howlett, M. (2000). Managing the « hollow state »: procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 43(4), 412-431.
- Hudon, P.-A. (2011). A Critique of Public-Private Partnerships in Quebec. *Public Integrity*, 13(3), 257-274.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Johnson, P.-M., Couture, A., & Nicolet, R. (2007). Rapport de la Commission d'enquête sur l'effondrement d'une partie du viaduc de la Concorde.
- Jones, C. (2009). Poststructuralism in Critical Management Studies. In M. Alvesson, T. Bridgman, & H. Willmott (Éd.), *The Oxford Handbook of Critical Management Studies* (p. 76-98). Oxford: Oxford University Press.
- Kelly, M. (Éd.). (1995). *Critique and Power*. Cambridge, MA: MIT Press.

Kernaghan, K., Borins, S. F., & Marson, B. (2000). *The new public organization*. Institute of Public Administration of Canada.

Keynes, J. M. (1973). The General Theory and After: Part II, Defence and Development. In D. Moggridge (Éd.), *Collected Writings of John Maynard Keynes, Volume XIV*. London: Macmillan.

Khadaroo, I. (2008). The actual evaluation of school PFI bids for value for money in the UK public sector. *Critical Perspectives on Accounting*, 19(8), 1321-1345.

La Presse Canadienne. (2010, janvier 13). Mégahôpitaux: Québec demande aux soumissionnaires de réduire la note.

Lacoursière, A., & Noël, A. (2010, mars 17). Construction en PPP du Centre de recherche du CHUM: « Il n'y a plus de concurrence ». *La Presse*, p. A5.

Lascoumes, P. (2004). La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir. *Le Portique*, (13-14). Consulté à l'adresse <http://leportique.revues.org/index625.html>

Lascoumes, P. (2005). De l'État à la Gouvernamentalité : une nouvelle perspective sur l'organisation politique. In A. Hatchuel, E. Pezet, K. Starkey, & O. Lenay (Éd.), *Gouvernement, organisation et gestion : l'héritage de Michel Foucault*. Québec: Presses de l'Université Laval.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004a). L'action publique saisie par ses instruments. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Éd.), *Gouverner par les instruments* (p. 11-44). Paris: Presses de Sciences Po.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004b). De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Éd.), *Gouverner par les instruments* (p. 357-370). Paris: Presses de Sciences Po.

Lavier, T. (2009, novembre). L'architecture contractuelle d'un projet d'infrastructure réalisé en mode PPP. Stikeman Elliott - Actualités – Droit immobilier et municipal. Consulté à l'adresse [http://www.stikeman.com/fr/pdf/RemNov09\\_FR.pdf](http://www.stikeman.com/fr/pdf/RemNov09_FR.pdf)

Le Galès, P. (2004). Contrôle et surveillance: la restructuration de l'État en Grande-Bretagne. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Éd.), *Gouverner par les instruments* (p. 237-271). Paris: Presses de Sciences Po.

Lévesque, K. (2008, juin 12). A25: les écologistes sont déboutés - Un juge estime que l'État a agi en toute légalité. *Le Devoir*, p. A2.

Lévesque, K. (2009, octobre 24). La collusion légitimée? *Le Devoir*, p. 1. Montréal.

- Little, D. (1991). *Varieties of social explanation*. Westview Press.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001a). Trends In Public Participation: Part 1 - Local Government Perspectives. *Public Administration*, 79(1), 205-222.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001b). Trends in Public Participation: Part 2 – Citizens' Perspectives. *Public Administration*, 79(2), 445.
- Lynn, L. E. (2006). *Public management: old and new*.
- Lyotard, J.-F. (1979). *La condition postmoderne*. Paris: Editions de Minuit.
- Marcuse, H. (1968). *L'Homme unidimensionnel : Essai sur l'idéologie de la société industrielle avancée*. Paris: Editions de Minuit.
- Massé, H. (2007, novembre 9). Libre-Opinion: Les PPP du CHUM et du CUSM: une saine concurrence ? *Le Devoir*, p. A8.
- McGill. (2007, décembre 3). Le Projet de redéploiement du CUSM prend forme : la phase de conception est lancée. *Communiqué de presse*.
- McKenna, B. (2011, avril 10). Canada's crumbling infrastructure: the silence is deafening. *The Globe and Mail*. Consulté à l'adresse <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/canadas-crumbling-infrastructure-the-silence-is-deafenig/article1979065/>
- McKinlay, A., & Starkey, K. (Éd.). (1998). *Foucault, Management and Organization Theory: From Panopticon to Technologies of Self*. Sage Publications Ltd.
- McLean, R., & Blackie, N. M. (2005). Multi Methods, Multi Voices: Reflection on the Use of Multiple Methods to Explore Multiple Perspectives in a Critical Research Project. Présenté à 4th European Conference on Research Methodology (ECRM), Paris, France.
- Merrien, F.-X. (1999). La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique. *Lien social et Politiques*, (41), 95-103.
- Miller, R. A. (1975). Economy, Efficiency and Effectiveness in Government Procurement. *Brooklyn Law Review*, 42, 208.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359 -380.
- Minow, M. (2003). Public and Private Partnerships: Accounting for the New Religion. *Harvard Law Review*, 116(5), 1229-1270.

- Mirza, S., & Haider, M. (2003). The State of Infrastructure in Canada: Implications for Infrastructure Planning and Policy. Consulté à l'adresse <http://www.regionomics.com/infra/Draft-July03.pdf>
- Mohr, A. (2004). Governance through « public private partnerships »: Gaining efficiency at the cost of public accountability? Présenté à International Summer Academy on Technology Studies - Urban Infrastructure in Transition, Deutschlandsberg, Autriche.
- Murphy, T. J. (2008). The case for public-private partnerships in infrastructure. *Canadian Public Administration*, 51(1), 99-126.
- Noël, A. (2009, mars 17). Conflits d'intérêts potentiels entre conseillers et promoteurs. *La Presse*, p. A4.
- OCDE. (2005). Public Sector Modernisation: Open Government. Consulté à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/1/35/34455306.pdf>
- OCDE. (s. d.). Principaux éléments de la bonne gouvernance. Consulté 16 septembre 2009, à l'adresse [http://www.oecd.org/document/48/0,3343,fr\\_2649\\_33735\\_1814576\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/48/0,3343,fr_2649_33735_1814576_1_1_1_1,00.html)
- Parker, M. (2002). *Against Management: Organization in the Age of Managerialism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Paye, O. (2005). La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique. *Études internationales*, 36(1), 13-40.
- Peters, B. G. (1994). Managing the hollow state. *International Journal of Public Administration*, 17(3), 739.
- Peters, T. J., & Waterman, R. H. (1984). *In search of excellence: lessons from America's best-run companies*. New York: Harper & Row.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollock, A. M., Shaoul, J., & Vickers, N. (2002). Private finance and « value for money » in NHS hospitals: a policy in search of a rationale? *British Medical Journal*, 324(7347), 1205-1209.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

Proulx, P.-P. (2002). Le modèle québécois : origines, définition, fondements et adaptation au nouveau contexte économique et social. *Revue Interventions économiques*, (29). Consulté à l'adresse <http://interventionseconomiques.revues.org/1022>

Québec. (2004a). Plan de modernisation 2004-2007. Secrétariat du Conseil du trésor du Québec. Consulté à l'adresse [http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/plan\\_modernisation.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/plan_modernisation.pdf)

Québec. (2004b). Politique-cadre sur les partenariats public-privé. Agence des partenariats public-privé du Québec. Consulté à l'adresse [http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/parteneriat/politique\\_cadre.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/parteneriat/politique_cadre.pdf)

Québec. (2004c). Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec. Éditeur officiel du Québec. Consulté à l'adresse [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A\\_7\\_002/A7\\_002.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_7_002/A7_002.html)

Québec. (2007). Rapport de l'analyse de la valeur ajoutée pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien du parachèvement de l'autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal. Ministère des Transports du Québec, Agence des Partenariats public-privé du Québec. Consulté à l'adresse <http://www.ppp.gouv.qc.ca/admin/Fichiers/Autoroute25+Lettres.pdf>

Québec. (2008). Rapport de l'analyse de la valeur ajoutée : Parachèvement de l'autoroute 30. Ministère des Transports du Québec, Agence des Partenariats public-privé du Québec. Consulté à l'adresse [http://www.ppp.gouv.qc.ca/admin/Fichiers/A30\\_Rapport\\_analyse\\_de\\_la\\_valeur\\_200811.pdf](http://www.ppp.gouv.qc.ca/admin/Fichiers/A30_Rapport_analyse_de_la_valeur_200811.pdf)

Québec. (2009a). Des actions additionnelles et immédiates pour soutenir l'emploi : énoncé économique de la ministre des Finances et ministre responsable des Infrastructures, Mme Monique Jérôme-Forget.

Québec. Projet de loi no 65 (2009, chapitre 53) - Loi sur Infrastructure Québec (2009).

Québec. (2010). Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique. Infrastructure Québec. Consulté à l'adresse [http://www.infra.gouv.qc.ca/images/stories/documentation/politique-cadre\\_mars2010.pdf](http://www.infra.gouv.qc.ca/images/stories/documentation/politique-cadre_mars2010.pdf)

Québec. (2011a). Guide d'élaboration du dossier d'affaires des grands projets d'infrastructure publique. Consulté à l'adresse

[http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire\\_affaire\\_avec\\_etat/grand\\_projet\\_infrastructure/Guide\\_elaboration\\_dossier\\_affaire\\_final\\_date.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/grand_projet_infrastructure/Guide_elaboration_dossier_affaire_final_date.pdf)

Québec. (2011b, septembre 1). Rapport de l'Unité anticollusion au ministre des Transports du Québec. Consulté à l'adresse <http://www.scribd.com/doc/65126106/Le-rapport-de-l-Unité-anticollusion>

Québec. (2011c, novembre 9). Décret concernant la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction. Consulté à l'adresse <http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/2011/novembre/2011-11-09-annexe-2.pdf>

Québec. (s. d.-a). Glossaire - Infrastructure Québec. Consulté 12 août 2011, à l'adresse <http://www.infra.gouv.qc.ca/fr/modes-de-realisation/glossaire>

Québec. (s. d.-b). Projets - Infrastructure Québec. Consulté 12 août 2011, à l'adresse <http://www.infra.gouv.qc.ca/fr/projets>

Québec. (s. d.-c). Parachèvement de l'autoroute 25. Consulté 20 février 2012, à l'adresse <http://www.infra.gouv.qc.ca/fr/projets/transports/autoroute-25>

Québec. (s. d.-d). Centre de recherche du CHUM (CRCHUM). Consulté 20 février 2012, à l'adresse <http://www.infra.gouv.qc.ca/fr/projets/sante/centre-de-recherche-du-chum-crchum>

Québec. (s. d.-e). Centre universitaire de santé McGill (CUSM). Consulté 20 février 2012, à l'adresse <http://www.infra.gouv.qc.ca/fr/projets/sante/centre-universitaire-de-sante-mcgill-cusm>

Radin, B. A. (2006). *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Georgetown University Press.

Radio-Canada. (2011a). *Les PPP, la solution contre la corruption dans la construction*. Consulté à l'adresse [http://www.radio-canada.ca/emissions/cest\\_bien\\_meilleur\\_le\\_matin/2011-2012/chronique.asp?idChronique=177154](http://www.radio-canada.ca/emissions/cest_bien_meilleur_le_matin/2011-2012/chronique.asp?idChronique=177154)

Radio-Canada. (2011b, mai 10). Sondage : une élection influencée par le cynisme. *Radio-Canada.ca*. Consulté à l'adresse <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2011/05/10/008-layton-vague-sondage.shtml>

Ramonjavelo, V., Préfontaine, L., Skander, D., & Ricard, L. (2006). Une assise au développement des PPP: la confiance institutionnelle, interorganisationnelle et interpersonnelle. *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 49(3), 350-374.

- Roberts, A. (2002). A Fragile State: Federal Public Administration in the Twentieth Century. In C. Dunn (Éd.), *Handbook of Canadian Public Administration* (p. 18-36). Oxford: Oxford University Press.
- Ross, S. A. (1995). Uses, Abuses, and Alternatives to the Net-Present-Value Rule. *Financial Management*, 24(3), 96-102.
- Rouillard, C. (2006). Les partenariats public-privé et la reconfiguration de l'État québécois : des prétentions d'efficience à la sacralisation des processus redondants. In F. Pétry, É. Bélanger, & L. M. Imbeau (Éd.), *Le Parti libéral: enquête sur les réalisations du gouvernement Charest* (p. 159-177). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Rouillard, C., & Bourque, M. (2011). Gouvernance, managérialisme et mesure de la performance: la réforme du secteur de la santé et des services sociaux au Québec. In C. Rouillard & N. Burlone (Éd.), *L'État et la société civile sous le joug de la gouvernance* (p. 27-50). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Rouillard, C., Fortier, I., Montpetit, E., & Gagnon, É. (2008). *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Rouillard, C., & Hudon, P.-A. (2009). Le partenariat public-privé : Un instrument d'action publique au cœur des réformes administratives et de la dérive managerielle de l'État québécois. *Économie et solidarités*, 41(1), 7-26.
- Saint-Martin, D. (2006). Le consulting et l'Etat : une analyse comparée de l'offre et de la demande. *Revue française d'administration publique*, 120(4), 743.
- Sanderson, I. (1999). Participation and Democratic Renewal: from « instrumental » to « communicative rationality »? *Policy & Politics*, 27(3), 325-341.
- Savoie, D. J. (1995). What is wrong with the new public management? *Canadian Public Administration*, 38(1), 112-121.
- Schapper, P. R., Veiga Malta, J. N., & Gilbert, D. L. (2006). An Analytical Framework for the Management and Reform of Public Procurement. *Journal of Public Procurement*, 6(1/2), 1.
- Scherer, A. G. (2009). Critical Theory and its Contribution to Critical Management Studies. In M. Alvesson, T. Bridgman, & H. Willmott (Éd.), *The Oxford Handbook of Critical Management Studies* (p. 29-51). Oxford: Oxford University Press.

- Shaoul, J. (2005). A critical financial analysis of the Private Finance Initiative: selecting a financing method or allocating economic wealth? *Critical Perspectives on Accounting*, 16(4), 441-471.
- Simard, V. (2011, mai 24). Le pont de l'A25 est maintenant ouvert. *La Presse*, p. A11.
- Simon, H. A. (1957). *Models of man : social and rational* (1st éd.). Wiley.
- Spanou, C. (2003). Abandonner ou renforcer l'état webérien ? *Revue française d'administration publique*, 105-106(1), 109.
- Speers, K. (2005). Performance Measurement: Truth and Propaganda. *Revue Gouvernance*, 1(2).
- Trepte, P. (2005). *Regulating Procurement: Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Vérificateur général du Québec. (2010). *Rapport spécial portant sur la vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal* (p. 38). Québec. Consulté à l'adresse [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2010-2011-Rapport-CHU/fr\\_Rapport2010-2011-CHU.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2010-2011-Rapport-CHU/fr_Rapport2010-2011-CHU.pdf)
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527-540.
- Watson, D. (2003). The Rise and Rise of Public Private Partnerships: Challenges for Public Accountability. *Australian Accounting Review*, 13(3), 2-14.
- Watson, M., & Hay, C. (2003). The discourse of globalisation and the logic of no alternative: rendering the contingent necessary in the political economy of New Labour. *Policy & Politics*, 31(3), 289-305.
- Weber, M. (1922). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Weber, M. (1965). *Essais sur la théorie de la science*. Paris: Plon.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies, analysis and antitrust implications : a study in the economics of internal organization / Oliver E. Williamson*. --.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (Third Edition.). Thousand Oaks: Sage Publications.

Zhang, X. (2005). Paving the Way for Public–Private Partnerships in Infrastructure Development. *Journal of Construction Engineering and Management*, 131(1), 71.