

Le partenariat public-privé : un instrument d'action publique au cœur de la reconfiguration de l'État québécois

RÉSUMÉ • Cet article propose une narration critique des réformes administratives récentes et de la modernisation toujours en cours de l'État québécois, avec un accent particulier sur les partenariats public-privé (PPP). Dans un premier temps, nous présentons une synthèse historique des réformes administratives ayant eu lieu au Québec depuis le milieu des années 1990. Dans un deuxième temps, nous verrons que les PPP, en tant qu'instruments d'action publique, ne semblent pas offrir les avantages que leur associe l'actuel gouvernement du Québec, mais posent au contraire de nouveaux problèmes et défis pour la gouvernance québécoise. Dans un troisième temps, nous étudierons le cas du projet de parachèvement de l'autoroute 25 pour mieux comprendre la complexité, l'ambiguïté et l'opacité administrative des PPP dans le cadre de la démarche québécoise.

ABSTRACT • This article proposes a critical narration of recent administrative reforms and ongoing modernization of the Quebec state, with particular emphasis on public-private partnerships (P3s). We start off by presenting a historical synthesis of the administrative reforms that took place in Quebec since the 1990s. We then argue that P3s, as public action instruments, do not seem to possess all of the advantages put forth by the Government of Quebec, but rather generate new problems and challenges for Quebec governance. Finally, we will study the case of the completion project of Highway 25, in order to illustrate the complexity, ambiguity and administrative opacity of P3s under the Quebec approach.

RESUMEN • Este artículo propone una narración crítica sobre las últimas reformas administrativas y la modernización aún en curso del Estado quebecense, con especial énfasis en los partenariados público-privados (PPP). En

CHRISTIAN ROUILLARD

*Professeur agrégé
Université d'Ottawa,
École d'études politiques
Chaire de recherche
du Canada en gouvernance
et gestion publique
christian.rouillard@uottawa.ca*

PIERRE-ANDRÉ HUDON

*Professeur à temps partiel
Université d'Ottawa,
École d'études politiques
Chaire de recherche
du Canada en gouvernance
et gestion publique
pierre-andre.hudon@uottawa.ca*

primer término, presentamos una reseña histórica sobre las reformas administrativas que tuvieron lugar en Québec desde mediados de los años 90. En segundo término, veremos que los PPP, como instrumentos de acción pública, no parecen ofrecer las ventajas que les atribuye el actual Gobierno de Québec, sino, por el contrario, son portadores de nuevos problemas y desafíos para la gobernanza quebecense. Finalmente estudiaremos el caso del proyecto de finalización de la autopista 25 para comprender mejor la complejidad, ambigüedad y opacidad administrativa de los PPP en el marco del enfoque quebecense.



INTRODUCTION

Au fil des ans, l'État québécois a fait l'objet de nombreuses réformes administratives. Si certaines d'entre elles se sont avérées être des projets essentiellement mort-nés, d'autres ont entraîné des changements significatifs qui débordent largement la gestion interne de l'État pour toucher la gouvernance de la société québécoise. En effet, contrairement à ce que suggèrent souvent les décideurs politiques, la modernisation de la gestion publique entraîne invariablement une redéfinition de la capacité de l'État et, à ce titre, elle façonne les relations que l'État construit, déconstruit et reconstruit avec les citoyens et les différents acteurs collectifs de la société civile.

La gouvernance est donc plus qu'un modèle normatif de conduite des affaires publiques (bonne gouvernance; OCDE, 2004), plus qu'un ensemble de règles, de structures, de lois, de coutumes et d'institutions par lesquelles sont dirigées les organisations publiques et privées (gouvernance corporative; Argyriades, 2006; Hirst, 2000). De notre point de vue, la gouvernance est plutôt 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'activité. Ainsi, par le truchement des instruments qui les façonnent, les réformes administratives ont une incidence directe sur la capacité et l'autonomie de l'État.

Bien que cette définition ne puisse évidemment pas prétendre à l'universalité, comme l'illustrent les nombreuses définitions de la gouvernance et l'abondante littérature qui lui est consacrée, elle offre l'avantage de mettre l'accent sur ses dimensions interne (gestion publique) et externe (État-société civile), tout en insistant sur la fragmentation de la capacité (pouvoir décisionnel, mise en

œuvre, etc.), ainsi que sur l'asymétrie dynamique de cette fragmentation. Pour ces raisons, une telle définition nous semble particulièrement appropriée pour l'étude des réformes administratives et les partenariats public-privé.

Le texte qui suit propose ainsi une narration critique des réformes administratives récentes et de la modernisation toujours en cours de l'État québécois, avec un accent particulier sur les partenariats public-privé (PPP) qui y occupent une place centrale. Dans un premier temps, nous présenterons une synthèse historique des réformes administratives ayant eu lieu au Québec depuis le milieu des années 1990. Dans un deuxième temps, nous verrons que les PPP, en tant qu'instruments d'action publique, ne semblent pas offrir tous les avantages que leur associe l'actuel gouvernement du Québec, mais posent au contraire de nouveaux problèmes et défis pour la gouvernance québécoise. Dans un troisième temps, nous étudierons le cas du projet de parachèvement de l'autoroute 25 pour mieux comprendre la complexité et l'ambiguïté des PPP dans le cadre de la démarche québécoise.

LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LA MODERNISATION DE L'ÉTAT : UN MÊME COMBAT, DES ARMES DIFFÉRENTES

Le managérialisme¹, qui pèse présentement plus fort que jamais sur l'État québécois, n'a pas été créé de toutes pièces par le premier gouvernement Charest (2003-2007) : il a véritablement pris forme il y a maintenant plus de dix ans, soit à l'époque du gouvernement péquiste dirigé par Lucien Bouchard. Toutefois, bien que la modernisation de l'État de Jean Charest entretienne des éléments de continuité avec les réformes précédentes, elle s'en distingue nettement par la primauté accordée à plusieurs projets touchant directement la capacité de l'État, parmi lesquels la réduction de 20% de la taille de la fonction publique (objectif du « Un sur deux ») et la mise en œuvre de PPP dans plusieurs secteurs d'activités². Cette section vise donc à décrire l'histoire récente des réformes managériales de l'administration publique québécoise, depuis la Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire jusqu'à la modernisation de l'État.

Une étape charnière dans la montée du managérialisme : la Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire

Succédant à Jacques Parizeau comme chef du Parti québécois et premier ministre du Québec en janvier 1996, Lucien Bouchard fait adopter la même année la Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire qui, comme son nom l'indique, est une contrainte législative qui assujettit l'ensemble de l'activité gouvernementale à l'élimination du déficit budgétaire. En d'autres

mots, puisqu'il n'est alors pas question d'accroître les revenus de l'État, il faut comprimer les dépenses publiques, notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux. En parfaite contradiction avec son discours préréférendaire qui soulignait l'importance pour le Québec d'éviter le « vent de droite qui souffle sur l'Amérique du Nord », le gouvernement de Lucien Bouchard se distingue des gouvernements péquistes précédents par la prépondérance qu'il accorde aux enjeux fiscaux et budgétaires. Couronnée de succès d'après les comptes publics du gouvernement du Québec, la démarche fiscale et budgétaire du gouvernement Bouchard permet même d'atteindre l'élimination du déficit budgétaire un an plus tôt que prévu, soit dès 1999³.

À la suite du dépôt de l'énoncé de politique « Pour de meilleurs services aux citoyens » en 1999, le gouvernement péquiste de Bouchard fait adopter une ambitieuse réforme administrative dès l'année suivante, à savoir la Loi sur l'administration publique. En simplifiant grandement, on peut présenter les principales caractéristiques de cette loi structurante comme suit : un allègement du contexte normatif et réglementaire de l'administration publique québécoise (débureaucratisation) ; la généralisation des contrats de performance et d'imputabilité dans chaque unité organisationnelle (gestion par résultats) ; et le renforcement de la reddition de comptes (gestion du rendement). Les moyens et les stratégies privilégiés pour appliquer cette loi se résument pour l'essentiel à un engagement public sur la qualité des services, à l'élaboration d'un plan stratégique pluriannuel, à la publication d'un plan annuel de gestion des dépenses et, enfin, à la reformulation du rapport annuel d'activités en rapport de gestion des résultats. En généralisant l'utilisation de la gestion axée sur les résultats et en débureaucratisant l'administration publique, la réforme inscrit la fonction publique québécoise dans le processus de transition vers le managérialisme, commun à presque toutes les bureaucraties occidentales.

La Loi sur l'administration publique représente une rupture, partielle mais bien réelle, dans l'histoire des réformes administratives au Québec. Bien que la percée et la diffusion du managérialisme au sein de l'État québécois la précèdent de plusieurs années, la Loi sur l'administration publique se distingue des cadres de gestion antérieurs d'abord par sa nature juridique (loi générale), mais surtout par sa volonté manifeste de redéfinir sur une base managériale l'administration publique québécoise (Rouillard *et al.*, 2006). Le passage d'un mode de gestion à un autre affecte nécessairement la capacité de l'État, puisqu'il s'agit avant tout de changer les façons de faire ou, en d'autres mots, de composer avec un nouveau rapport entre les ressources et les contraintes organisationnelles. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, dans de nombreux pays, les réformes administratives se succèdent à un rythme de plus en plus rapide : l'incessante recherche de l'efficacité, l'efficience et l'économie dans le secteur public conduit à la multiplication des instruments de gestion et de mesure de la performance. Des réformes administratives de l'ampleur et de la complexité de la Loi sur l'administration publique ne touchent toutefois pas

seulement la gestion interne des ministères et organismes publics. En redéfinissant la capacité de ces organisations, la Loi sur l'administration publique reconfigure les relations entre l'État et la société civile, bref la gouvernance québécoise. En effet, en tant qu'institution politico-administrative, la fonction publique constitue un élément central de la gouvernance québécoise (capacité et autonomie de l'État) et, de surcroît, un instrument collectif au service du bien commun (vecteur de démocratie) (Bovaird, 2006 ; Clark, 2004 ; Sorensen, 2000).

Le tableau 1 ci-dessous présente une typologie des réformes administratives propres au nouveau management public (NMP).

Tableau 1
Typologie des réformes administratives du nouveau management public – maintien, modernisation, marché et minimisation

Maintien	Renforcement des règles et des normes procéduriales Diminution des dépenses publiques Gel des embauches Accroissement du contrôle hiérarchique Multiplication des audits (vérification d'optimisation des ressources) ...
Modernisation	Flexibilité budgétaire, informationnelle, humaine et réactive de la prestation des services publics
Variante 1	Débureaucratisation Déréglementation Cultures organisationnelles Éthique et valeurs (<i>top down</i>) ...
Variante 2	Démocratisation et participation citoyenne (<i>bottom up</i>) ...
Marché	Accroissement de la concurrence entre les organismes publics et les firmes privées Prisme réducteur des trois E – efficacité, efficience, économie ...
Minimisation	Privatisation Contractualisation Partenariats public-privé ...

Source : Adapté de Pollitt et Bouckaert, 2000.

Jusqu'au début du troisième millénaire, les réformes administratives de l'État québécois ont d'abord visé à développer, puis à consolider, la capacité des organisations publiques, incluant une fonction publique professionnelle, permanente et non partisane, pour mieux soutenir l'interventionnisme propre à l'État providence. À la lumière du tableau 1, on peut avancer qu'aucune réforme administrative ayant eu lieu avant les années 1990 ne s'est traduite de manière significative par les conséquences associées aux perspectives de « marché » ou de « minimisation ». Des remises en question parcellisées en ce sens ont pris forme de manière récurrente à partir des années 1980, notamment les rapports Gobeil et Fortier de 1985, mais celles-ci n'ont pas eu l'impact initialement visé, pas plus qu'elles ne se sont traduites par l'adoption de lois organiques ou de politiques structurantes entraînant une reconfiguration de la gouvernance québécoise. Par exemple, si le rapport Gobeil sur les organismes autonomes recommandait en 1985 l'abolition pure et simple de 79 organismes, le gouvernement du Québec, trois ans plus tard, n'en avait aboli que 20, intégré 7 autres et, surtout, créé 9 nouveaux. Et, comme le mentionnent Dion et Gow (1988), « les organismes les plus importants et les mieux connus du public n'ont pas été touchés », ce qui les conduit à conclure que le bilan du rapport Gobeil peut être qualifié de modeste. Du côté du rapport Fortier, si celui-ci recommandait la privatisation de 10 entreprises publiques entrant en concurrence avec le secteur privé, seulement une, soit Madelipêche Inc., a été intégralement privatisée. L'actif financier détenu par le gouvernement du Québec dans les 10 entreprises publiques visées par le rapport Fortier avait, quant à lui, augmenté trois ans plus tard, en 1988 (Gow et Dion, 1988). La Loi sur l'administration publique change ainsi la donne et, dans un certain sens, prépare le terrain pour la modernisation de l'État lancée en 2003, à la suite de l'élection du gouvernement libéral de Jean Charest.

La modernisation de l'État, la reconfiguration de la gouvernance québécoise et la création de l'Agence des partenariats public-privé

Initialement appelée réingénierie de l'État, puis rapidement rebaptisée modernisation de l'État, la démarche privilégiée par le gouvernement Charest s'articule à partir de quatre grands axes qui, ensemble, se traduisent par 27 projets : l'amélioration des façons de faire (10 projets), l'allègement des structures (11 projets), la réévaluation des programmes (5 projets) et la planification des ressources humaines (1 projet) (Québec, 2004a). Bien qu'un effort d'analyse critique de la modernisation libérale impose de se pencher sur chacune de ses dimensions (27 projets), il est manifeste que l'importance de chacun de ces projets pour la reconfiguration de l'État et, par conséquent, de la gouvernance québécoise varie considérablement. Parmi ceux-ci, un projet retient plus particulièrement l'attention, eu égard à la nature et à l'ampleur de ses conséquences : la création de l'Agence des partenariats public-privé du Québec (PPP Québec) (Premier axe).

D'un point de vue structurel, la création de l'Agence des partenariats public-privé du Québec (PPP Québec) illustre l'asymétrie traditionnelle des relations entre le secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et les organismes publics, incluant les ministères sectoriels. PPP Québec possède le statut juridique d'une agence, mais d'une agence subordonnée au président du Conseil du Trésor qui « peut donner des directives sur les orientations et les objectifs généraux que l'Agence doit poursuivre » (Québec, 2004b, chapitre III, article 40). PPP Québec participe donc à maintenir le contrôle traditionnel du SCT sur les organismes publics et, en ce sens, s'inscrit en faux contre la décentralisation et la responsabilisation sur lesquelles insiste pourtant le managérialisme dans le secteur public (Pollitt, 2005 ; Kettl, 2005).

La création de PPP Québec traduit également une dynamique de centralisation à un autre niveau, et voici comment : la concentration des ressources, des connaissances et de l'expertise au sein de PPP Québec est un facteur d'ameublissement de la capacité stratégique et opérationnelle actuelle des ministères et autres organismes publics à gérer leur propre champ d'activités, tout autant qu'elle les dépouille de la capacité future de développer une expertise interne sur les partenariats public-privé (PPP).

Par-delà ces considérations interorganisationnelles se pose bien entendu la question du mandat de PPP Québec. Or, celui-ci est on ne peut plus clair :

PPP Québec a pour mission de contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens par la mise en œuvre des projets de PPP.

Plus particulièrement, l'Agence a pour fonction de conseiller le gouvernement sur toute question relative aux partenariats public-privé, notamment en ce qui concerne la sélection et la priorité de réalisation des projets.

Elle a le mandat d'informer les organismes publics, le milieu d'affaires et le public en général sur le concept de gestion publique en mode PPP et elle assure la promotion des meilleures pratiques.

PPP Québec fournit aux organismes publics tout service d'expertise relatif à l'évaluation de la faisabilité de projets en PPP, la négociation, la conclusion et la gestion de tels contrats. Les ministères sont tenus, de par la loi, de recourir aux services de l'Agence pour la réalisation de leurs projets de PPP aux conditions que détermine le gouvernement. Les projets en cours ou à venir concernent principalement les transports (autoroutes, haltes routières...), la santé (infrastructures hospitalières...) et la culture⁴.

La performance, voire la pertinence même, de PPP Québec est donc exclusivement tributaire du nombre de partenariats public-privé mis en œuvre, puisque que c'est le seul moyen par lequel elle pourra « contribuer à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens ». En tant qu'incontournable

intermédiaire entre les organismes publics et les firmes privées, l'Agence ajoute à la complexité contractuelle pourtant déjà élevée des PPP, notamment en ce qui concerne l'imputabilité, la responsabilité et la reddition de comptes des partenaires publics et privés.

Bien que l'expérience québécoise soit encore embryonnaire près de trois ans après la promulgation de la loi créant PPP Québec, la place centrale qu'occupent les PPP dans le Plan de modernisation 2004-2007, ainsi que l'importance des enjeux financiers qu'ils recouvrent, imposent de bien comprendre leurs caractéristiques intrinsèques ou, en d'autres mots, de bien saisir ce qui les distingue du mode de réalisation conventionnelle.

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : UN INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE PAS COMME LES AUTRES...

Les PPP peuvent se comprendre comme un instrument d'action publique, c'est-à-dire « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux particuliers entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoume et LeGalès, 2004, p. 13). Cette section vise donc à définir les PPP en identifiant les principales caractéristiques, ainsi qu'à soulever un certain nombre de critiques qui apparaissent lors d'une analyse plus poussée de leur fonctionnement.

Définitions et caractéristiques

S'articulant à travers 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 ;
- l'autorité publique conserve en tout temps la maîtrise du service et demeure imputable de la prestation du service auprès des citoyens.

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 services⁵. 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 est-elle toutefois juste et complète ? Nous croyons que non. 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 prime abord, les PPP semblent renvoyer à une multitude d'activités (financement, prestation de services publics, exploitation d'une 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 comme un PPP lorsque les conditions d'emprunts et d'utilisation du capital sont si restrictives que les détenteurs des obligations deviennent pratiquement des copropriétaires de l'organisation (Cohn, 2004). Une autre grande catégorie de PPP peut être désignée par le sigle DFBO (*design-finance-build-operate*), que l'on peut traduire par celui de CFCEE pour réunir les étapes chronologiques de la conception, du financement, de la construction, de l'exploitation et de l'entretien. Comment se retrouver parmi cette pléthore d'instruments d'action publique ?

L'élément de distinction fondamental tient, à notre avis, 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, l'enlèvement des ordures, les services de nourriture en milieu hospitalier, etc., qui ne s'inscrivent d'ailleurs habituellement que dans le court terme (un à cinq ans), voire dans certains cas dans le très court terme (moins de un an).

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 pèchent 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 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 ici retenue offre l'avantage de ne pas nourrir la confusion conceptuelle dans laquelle s'était embourbé 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 publiques⁶.

Tableau 2
Types de relations contractuelles entre l'État et la firme privée

	Sous-traitance et impartition	Gérance	Affermage	Concession	Partenariat public-privé
Propriété des actifs	État	État	État	État	État/firme privée
Financement des infrastructures	État	État	État	Firme privée	Firme privée
Réalisation des travaux	État/firme privée	–	–	–	Firme privée
Exploitation des infrastructures	État/firme privée	Firme privée	Firme privée	Firme privée	Firme privée
Prise de décision	État	État	État/firme privée	État/firme privée	Firme privée
Contrôle et évaluation	État	État	État	État/firme privée	État/firme privée
Durée du contrat	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)
Complexité des activités	Faible	Moyenne	Moyenne ou élevée	Moyenne ou élevée	Élevée
Envergure du projet	Faible	Moyenne	Moyenne ou grande	Moyenne ou grande	Grande
Sources des revenus	État	État	État	Tarifification	État/tarifification ou tarifification seule
Facteur concurrentiel (appel d'offres)	Moyen	Moyen ou faible	Faible	Faible	Faible ou nul

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 de s'annuler 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) amenuisent 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'appels d'offres publics, 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.

Nous avons aussi mentionné que 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 durée très longue des engagements, conjuguée à l'extrême complexité des contrats, induit des rigidités qui limitent la marge de manœuvre dont disposeraient normalement les élus.

Par-delà ces questions se pose avec une acuité encore plus grande celle du partage de risque ou, comme le prétend le gouvernement du Québec, le transfert de risque vers le privé. Selon ce point de vue, le PPP se distingue du mode de réalisation traditionnelle puisque, 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 évalué 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 importantes seront la marge bénéficiaire et l'autonomie demandées par le consortium. Les facteurs de risque sont donc identifiés et monétisés⁷ et deviennent ainsi des éléments de la structure de coût de la soumission présentée dans le cadre de l'appel d'offres. Ils sont donc tous refilés 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 invariablement complexes, subjectives et, dans bien des cas, opaques (Cohn, 2004). L'imprécision de ces méthodes entraîne une probabilité élevée que des « super-profits » 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 (Macquarie North America, 2001).

LE CAS DU PARACHÈVEMENT DE L'AUTOROUTE 25

Afin d'illustrer concrètement les questions soulevées dans les pages précédentes, ainsi que pour mieux comprendre la mise en œuvre des PPP au Québec, nous retenons le cas du projet en PPP le plus avancé, à savoir celui du parachèvement de l'autoroute 25. Bien que ne nous ne puissions prétendre généraliser nos conclusions sur ce projet à l'ensemble des autres PPP, ce que ne vise d'ailleurs pas à faire la méthode des cas (Yin, 2003), l'étude de ce cas offre néanmoins l'avantage de jeter un premier regard sur l'expérience québécoise et d'en saisir les premiers contours concrets. Le tableau 3 présente les données récemment rendues publiques dans le cadre des scénarios analysés pour ce projet.

Les données du tableau 3, extraites directement du *Rapport de l'analyse de la valeur ajoutée* (Québec, 2007), témoignent bien de la complexité et de l'ambiguïté inhérentes aux PPP.

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.

Tableau 3
**Coût du parachèvement de l'autoroute 25 dans la région métropolitaine
de Montréal selon le comparateur public et la proposition
de partenariat public-privé**

<i>Valeur actuelle au 1^{er} juillet 2007 (en millions de dollars)</i>			
Comparateur public		Partenariat public-privé	
Coût du projet sur 35 ans	483,6	Versement au partenaire privé	
		Paiements de construction	64,7
Revenus de péage	(198,2)	Paiements de disponibilité	141,9
Quantification des risques		Coûts de suivi de l'entente	19,4
Risques de dépassement de coûts	68,7		
Risques liés aux revenus de péage	85,7		
Autres risques	11,1		
	165,5		
Coûts nets de réalisation	450,9	Coût de réalisation	226,0
Valeur résiduelle	(81,7)	Valeur résiduelle	(82,9)
Coût net de réalisation du projet	369,2	Coût net du projet en PPP	143,1

Source : Québec (2007).

Il faut ensuite comprendre qu'il s'agit d'une comparaison de coûts projetés et non pas de coûts 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. En fait, le calcul du coût du PPP ne présente aucun facteur de risque et, bien entendu, aucune monétisation du risque. On ne peut donc qu'en comprendre deux choses :

- Ou bien les primes de risque sont incluses dans les paiements de construction (4 premières années) et dans les paiements de disponibilité (31 années suivantes), ce qui, d'une part, soulève d'énormes doutes quant à la vraisemblance des estimations de coûts et, d'autre part, force à remettre en question la volonté de transparence du gouvernement dans cet exercice. Par exemple, si les chiffres présentés incluent les primes de risque, cela

suppose que les firmes privées sont capables de réaliser le projet pour la moitié du coût total, même si elles ne peuvent se financer à des taux aussi bas que les gouvernements. Les gains d'efficacité propres au mode PPP permettraient donc de compenser pour les taux d'emprunts plus élevés et, en plus, de couper en deux les coûts de réalisation. Cela apparaît manifestement déraisonnable.

- Ou bien l'exercice de comparaison s'appuie sur l'idée que les primes de risque ne doivent être calculées qu'en mode traditionnel, puisque c'est la partie privée qui les assume théoriquement en mode PPP. Si tel est le cas, il faut souligner la naïveté et l'inexactitude de la méthodologie utilisée. En effet, d'un point de vue financier, les prix fixés par les compagnies privées dans l'appel d'offres (donc les montants de soumission) devraient nécessairement refléter le taux de risque qu'encourent les firmes privées. Ne pas comptabiliser ces montants dans la comparaison équivaut à faire valoir que les firmes privées sont capables, par une gestion plus serrée et de meilleurs mécanismes de contrôle, de faire disparaître tous les types de risques. Cela est tout aussi déraisonnable, d'une part, parce que même le mode traditionnel inclut une forte participation de l'entreprise privée (donc soumise aux mêmes contraintes) et, d'autre part, parce que le risque de revenus liés au péage semble être aussi présent en mode traditionnel qu'en mode PPP.

Le comparateur public, de son côté, présente aussi certaines incongruités quant à la quantification et à l'estimation des risques. Le gouvernement y relève deux types de risques, à savoir ceux liés au dépassement de coûts et ceux liés aux revenus de péages, en plus de la catégorie résiduelle des « autres risques ». Bien qu'il soit évidemment impossible d'analyser de manière satisfaisante les facteurs de risque de structures de coûts aussi imprécises et ambiguës, quelques commentaires à leur sujet s'imposent :

- 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 %!
- 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 rendue publique pour justifier le choix du PPP pour le parachèvement de l'autoroute 25. Mais il y a plus.

L'ambiguïté de l'information ne se limite pas aux données du tableau 3, puisque le *Rapport de l'analyse de la valeur ajoutée* présente d'autres données

dans une section précédente (Québec, 2007, p. 11), selon lesquelles les paiements de construction sont de 80 millions de dollars courants (et non pas de 64,7 millions), alors que les paiements de disponibilité sont de 13,4 millions de dollars courants annuellement pour 31 années d'exploitation, soit 415,4 millions de dollars courants pour l'ensemble de la période (et non pas 141,9 millions). Ainsi, la somme des paiements de construction (4 premières années) et des paiements de disponibilité (31 années suivantes) serait de 495,4 millions de dollars courants. Pourtant, comme l'indique le tableau 3, le coût retenu pour la proposition de PPP est de seulement 206,6 millions de dollars courants, auquel s'ajoutent 19,4 millions de dollars pour les coûts de suivi de l'entente. Ce rapport mentionne également que les termes de l'entente avec le partenaire privé incluent une « remise liée au revenu de péage ; un montant équivalent au revenu de péage que le partenaire privé perçoit pour le gouvernement », sans toutefois préciser la valeur monétaire de cette remise (Québec, 2007, p. 11). Dans la mesure où il y a, d'une section à l'autre du rapport, une différence de 353,5 millions de dollars courants au plan des paiements de construction, faut-il conclure que ce montant représente la remise liée au revenu de péage ? Dans l'affirmative, le revenu de péage passerait donc de 198,2 millions de dollars courants en mode de réalisation traditionnelle à 353,5 millions de dollars en mode PPP, soit une augmentation de 78 % !

Pendant ce temps, malgré l'imprécision et l'ambiguïté élevées des données présentées dans le *Rapport de l'analyse de la valeur ajoutée*, PPP Québec et le ministère des Transports du Québec (MTQ) n'hésitent pas à affirmer dans un communiqué de presse ce qui suit.

« Les principaux faits saillants du Rapport de l'analyse de la valeur ajoutée sont les suivants :

- une économie de 226 millions de dollars en valeur actuelle au 1^{er} juillet 2007 ;
- une infrastructure de qualité livrée dans un délai réduit de deux ans ;
- un transfert important de risques au partenaire privé, Concession A25 S.E.C., risques qui seraient autrement pris en charge par le gouvernement ;
- des avantages socioéconomiques importants nettement supérieurs aux coûts du projet⁸. »

Force est d'admettre, dans ces circonstances, que le gouvernement du Québec, par le biais de l'information véhiculée par PPP Québec et le MTQ, 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'auto-route 25. Puisqu'il s'agit du premier projet en mode PPP à franchir cette étape, ce cas revêt de surcroît une dimension emblématique pour l'ensemble de la démarche québécoise.

CONCLUSION

Les réformes administratives de l'État québécois s'inscrivent dans une trame de fond managériale qui précède de plusieurs années, voire de deux décennies, la modernisation de l'État lancée par le premier gouvernement Charest dès l'automne 2003. Parmi les grandes composantes de cette modernisation toujours en cours, les PPP représentent le principal instrument de reconfiguration de l'État. Les défis et enjeux qu'ils soulèvent touchent à la fois les dimensions interne (gestion publique) et externe (relations État-société civile) de la gouvernance. En ce sens, ils participent à une redéfinition de la capacité étatique et, ainsi, à un rapport différent entre les organisations publiques et les firmes privées, envers lesquelles s'accroît la dépendance des premières.

En tant qu'instruments d'action publique, les PPP contribuent à une privatisation relative de la gouvernance, notamment à cause de la (très) longue durée des engagements qu'ils représentent, ainsi que des rigidités contractuelles qu'ils entraînent. De même, la complexité des activités faisant l'objet des PPP rend pratiquement impossible la participation de firmes de taille moyenne aux appels d'offres, amenuisant d'autant le facteur concurrentiel de ces derniers. Le jeu de la concurrence est pourtant l'un des principaux arguments des discours politique et théorique favorables aux PPP. De plus, le partage du risque, prétendument l'élément le plus innovateur des PPP, se révèle inexistant à cause de la quantification des risques et de la nature exclusivement contractuelle des droits et obligations des partenaires dans un mode PPP.

En définitive, l'évaluation que chacun peut faire de l'intérêt de recourir aux PPP comme instruments d'action publique variera toujours selon les critères retenus, ainsi que leur pondération respective. Cela étant dit, les principaux arguments traditionnellement invoqués pour justifier le recours au PPP ne semblent pas résister à l'analyse, comme nous croyons l'avoir démontré dans ces lignes. La discussion en question représente donc une critique interne des PPP, c'est-à-dire que ces derniers ont été évalués à la lumière de leurs propres prétentions, et non pas à partir de nos critères personnels⁹. De surcroît, les PPP semblent se traduire par un appauvrissement de la gouvernance démocratique (performance, imputabilité et transparence) : un contrat de PPP inclut typiquement une ou plusieurs clauses de confidentialité eu égard à certaines informations névralgiques, afin de protéger le facteur concurrentiel du partenaire privé

(Flinders, 2005 ; Rouillard, 2006). De nombreuses autres critiques peuvent être adressées aux PPP en tant qu'instrument d'action publique, notamment le coût du capital plus élevé pour le partenaire privé que pour l'État, le transfert de capacité future de l'État vers le partenaire privé, la manipulation du « comparateur public », etc.

Le cas étudié dans ce texte, à savoir le projet de parachèvement de l'autoroute 25, démontre les difficultés et les problèmes que peut soulever la diffusion de l'information dans le cadre d'un PPP. L'opacité des documents du ministère des Transports, justifiée par le secret commercial nécessaire pour protéger le facteur concurrentiel des firmes privées, rend d'autant plus difficile, sinon impossible, une appréciation juste, complète et équitable du projet. Cette façon de faire apparaît incohérente avec la transparence et l'imputabilité pourtant au cœur de la gouvernance démocratique et, par-delà, des administrations publiques modernes. Évidemment, rien n'oblige de faire en sorte que tel soit le cas pour les autres PPP québécois. Si d'aucuns pourraient suggérer que l'accent mis sur les résultats plutôt que sur les processus du managérialisme pousse peut-être dans cette direction, il faut toutefois noter que l'information rendue publique au sujet des PPP en Angleterre est nettement supérieure (Hamel, 2007). En ce sens, et à moins qu'il ne s'agisse d'une stratégie délibérée, il est permis de souhaiter que le gouvernement du Québec tire des leçons de chaque étape de ce premier PPP, en commençant par la nécessité de rendre publique toute l'information pertinente pour que chacun, citoyens comme experts, puisse prendre position de manière éclairée sur l'instrument d'action publique distinctif que représentent les PPP.

Notes

- 1 Le managérialisme ou nouveau management public est un mouvement de réforme politico-administrative qui prend forme durant les années 1970, pour s'articuler concrètement au début des années 1980 dans plusieurs pays anglo-saxons, notamment l'Angleterre, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Canada. Il s'inspire de la gestion des grandes firmes privées, dont il vise à relever les pratiques considérées comme exemplaires, pour les mettre en œuvre au sein des organisations publiques, afin d'en accroître l'efficacité, l'efficience et l'économie. Pour une discussion plus détaillée, voir ROUILLARD *et al.* (2009). *De la réingénierie à la modernisation de l'État*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. « L'espace public », chapitre 2.
- 2 Les projets jusqu'à maintenant retenus pour être réalisés en mode PPP sont les suivants : autoroute 30 (rive sud de Montréal) ; autoroute 25 (rive nord de Montréal) ; hôpitaux universitaires de Montréal (CHUM – Université de Montréal et CUSM – McGill University) ; nouveau complexe culturel majeur à Montréal ; développement de 1 000 à 1 500 places dans des centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) ; nouveau réseau de parcs routiers ; et, enfin, la gestion de l'eau et les transports publics (QUÉBEC, 2006, 2005, 2004).
- 3 Il faut mentionner que les normes comptables utilisées par le gouvernement du Québec ont été changées en 1997 pour permettre l'atteinte « sur papier » de l'équilibre budgétaire deux ans plus tard. Depuis lors, les comptes publics du Gouvernement du Québec ne respectent pas les principes comptables généralement reconnus (PCGR) pour le secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et du Conseil sur la compatibilité dans le secteur public (CCSP). Pour plus de détails, voir VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2008).
- 4 Information tirée du site de PPP Québec : <www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp> (consulté le 12 novembre 2007).

- 5 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, à la suite d'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.
- 6 Cette confusion autour de la nature même d'un PPP a récemment refait surface au sein du Gouvernement du Québec. Afin de se distancer du fiasco financier créé par le projet de l'Îlot Voyageur de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) qui a été négocié de gré à gré entre les partenaires public (UQAM) et privé (Busac) à l'initiative de ce dernier, la ministre des Finances et présidente du Conseil du Trésor, Monique Jérôme-Forget, a affirmé que l'appel d'offres est un élément incontournable d'un PPP. L'Agence des PPP du Québec (APPPQ) définit toutefois un PPP comme « un contrat à long terme par lequel 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'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public ». Il n'y a donc aucune référence implicite ou explicite à l'appel d'offres. <www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp?page=question_1_fr&lang=fr> (consulté le 17 mai 2007). De surcroît, le Sous-secrétariat à la modernisation du Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que l'APPPQ elle-même ont obtenu plusieurs dérogations pour contourner le processus d'appel d'offres entre 2003 et 2006 (ROUILLARD *et al.*, 2009, 2006 ; ROBITAILLE, 2007).
- 7 La monétisation (ou monétarisation) des facteurs de risque renvoie à la valeur monétaire attribuée à chaque risque dans la structure de coût du projet, tel qu'indiqué dans la soumission de la firme privée. Celle-ci est d'autant plus grande qu'est considérée élevée leur probabilité de matérialisation. Pour reprendre les termes du *Rapport sur la valeur ajoutée* (QUÉBEC, 2007, 14), « la quantification de chacun des risques est le résultat de la multiplication de la probabilité de matérialisation par l'incidence monétaire ».
- 8 Information tirée du communiqué de presse 9254 tel qu'il a été trouvé sur le site Internet de PPP Québec : <communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Novembre2007/16/c9254.html> (consulté le 17 novembre 2007).
- 9 La critique externe, c'est-à-dire l'utilisation de critères additionnels et différents de ceux visant à justifier officiellement une réforme administrative ou un instrument d'action publique, est également une partie importante du débat public, dans la mesure où elle permet d'élargir et d'enrichir les éléments d'analyse et de discussion. Les critiques interne et externe peuvent donc s'enrichir mutuellement. Il importe toutefois de bien les distinguer pour éviter qu'elles ne deviennent, au contraire, des facteurs de confusion pour le débat public.

Bibliographie

- AKKAW, Abraham A. (2001). « Sharpen Your Pencils », *Summitt Magazine – Special Issue : Focus on Public-Private Partnerships*. En ligne : <www.summitconnects.com/>. Consulté le 12 novembre 2007.
- ARGYRIADES, Demetrious (2006). « Good Governance, Professionalism, Ethics and Responsibility », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 72, n° 2, p. 155-170.
- AUBERT, Benoît A. et Michel PATRY (2004). *Les partenariats public-privé : une option à découvrir*, CIRANO, Rapport bourgogne, n° 2004RB-02.
- BOVAIRD, Tony (2006). « Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, n° 2, p. 217-228.
- CLARK, David (2004). « Implementing the Third Way: Modernizing Governance and Public Services in Quebec and the UK », *Public Management Review*, vol. 6, n° 4, p. 493-510.
- COHN, Daniel (2004). « The Public-Private Partnership «Fetish» : Moving Beyond the Rhetoric », *Revue gouvernance*, vol. 1, n° 2, p. 2-24.

- DION, Stéphane et James Iain GOW (1988). «L'administration québécoise à l'heure des libéraux», *L'année politique au Québec 1987-1988*. En ligne: <www.pum.umontreal.ca/apqc/87_88/dion/dion.htm>. Consulté le 13 février 2009.
- FLINDERS, Matthew (2005). «The Politics of Public-Private Partnerships», *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 7, n° 2, p. 215-239.
- HAMEL, Pierre J. (2007). *Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités: au-delà des principes, un bref survol des pratiques*, INRS Urbanisation, culture et société, Groupe de recherche sur l'innovation municipale, 112 p.
- HIRST, Paul (2000). «Democracy and Governance», in Jon PIERRE (dir.), *Debating Governance – Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, p. 13-35.
- JAMALI, D. (2004). «Success and Failure Mechanisms of Public Private Partnerships (PPPs) in Developing Countries: Insights from the Lebanese Context», *International Journal of Public Sector Management*, vol. 17, n° 5, p. 414-430.
- KETTL, Donald F. (2005). *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brookings Institution Press, 96 p.
- LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS (2004). «L'action publique saisie par ses instruments», in Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Sciences Po Les Presses, p. 11-44.
- MACQUARIE NORTH AMERICA (2001). *Report for the Greater Vancouver Transportation Authority [on using public-private partnerships to develop the Richmond-Airport-Vancouver rapid transit line and the new Fraser River crossing] part 1*, Vancouver, British Columbia.
- MURRAY, Stuart (2006). *Value for Money? Cautionary Lessons about P3s from British Columbia*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA), 71 pages.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2004). *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, 75 p.
- PARTNERSHIPS BRITISH COLUMBIA (2004). «The British Columbia public-private partnership agency experience – a submission by Partnerships British Columbia to Québec National Assembly's Committee on Public Finance regarding Bill 61, an Act respecting the Agence des partenariats public-privé du Québec», 9 septembre, Victoria, Queen's Printer, 21 p.
- PIERRE, Jon et B. Guy PETERS (2000). «Why the Concern with Governance Now?», in Jon PIERRE et B. Guy PETERS (dir.), *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin's Press, p. 50-69.
- POLLITT, Christopher (2005). «Decentralization», in Ewan FERLIE, Laurence E. LYNN Jr. et Christopher POLLITT (dir.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, p. 371-397.
- POLLITT, Christopher et Geert BOUCKAERT (2000). «Many Houses – Types of Politico-administrative Regime», in Christopher POLLITT et Geert BOUCKAERT (dir.), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, p. 39-61.
- QUÉBEC (2004a). *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- QUÉBEC (2004b). *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec (Projet de loi 61)*, L.R.Q. chapitre A7-002, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- QUÉBEC (2005). *Premier rapport d'étape – Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Éditeur officiel du Québec.

- QUÉBEC (2006). *Deuxième rapport d'étape – Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- 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 et PPP Québec, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- ROBITAILLE, Antoine (2007). «Salle de l'OSM: PPP sans appels d'offre», *Le Devoir*, mercredi 16 mai. En ligne: <www.ledevoir.com/2007/05/16/143704.html>.
- ROUILLARD, Christian (2006). «Public-Private Partnerships and Democratic Governance: Revisiting the "Modernization" of the Quebec State», Présentation à la conférence annuelle de la Canadian Political Science Association, York University, Toronto, Ontario, du 1^{er} au 3 juin.
- ROUILLARD, Christian, Éric MONTPETIT, Isabelle FORTIER et Alain-G. GAGNON (2006). *Reengineering the State: Toward Impoverishment of Quebec Governance*, Ottawa, Ottawa University Press, 150 p.
- ROUILLARD, Christian, Alain-G. GAGNON, Éric MONTPETIT et Isabelle FORTIER (2009). *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. «L'espace public», 191 p.
- SORENSEN, Eva (2000). «Democratic Governance and the Changing Role of Users of Public Services», *Administrative Theory & Praxis*, vol. 22, n° 1, p. 24-44.
- VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2008). *Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant le solde budgétaire aux fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire au 31 mars 2007*, juin, Québec, Bureau du Vérificateur général du Québec, 15 pages. En ligne: <www.vgq.gouv.qc.ca/publications/juin2008/Rapportsoldebudg.pdf>. Consulté le 17 février 2009.
- YIN, Robert K. (2003). *Case Study Research, Design and Methods*, 3^e éd., Californie, Sage Publications, Applied Social Research Method Series, volume 5.