

# **Encadrer efficacement la réalisation des grands projets au Québec**

---

Mémoire présenté à la Commission des  
finances publiques

**Consultation publique sur le projet de  
loi n° 65 – Loi sur Infrastructure Québec**



**ORDRE DES ARCHITECTES DU QUÉBEC**

---

AUTOMNE 2009



## Présentation de l'Ordre des architectes du Québec

L'Ordre des architectes du Québec<sup>1</sup> est un ordre professionnel qui a pour mission d'assurer la protection du public en contrôlant l'accès et en régissant l'exercice de la profession d'architecte au Québec.

Dans le cadre de son mandat, l'Ordre s'intéresse à toute question qui est d'intérêt pour la profession ou qui est de nature à influencer sur la qualité de l'architecture et du cadre bâti.

L'Ordre compte à ce jour près de 3000 membres et quelque 900 stagiaires en architecture.

### Mise en contexte

La Commission des finances publiques est chargée par l'Assemblée nationale de procéder à des consultations particulières et à des auditions publiques sur le projet de loi n° 65, *Loi sur l'Infrastructure Québec*.

L'Ordre des architectes du Québec a été invité à intervenir sur ce sujet. Il accepte avec plaisir cette invitation, car la construction d'infrastructure a un impact majeur sur le cadre bâti et touche directement la profession d'architecte. Depuis plusieurs années déjà, l'OAQ s'emploie activement à clarifier les enjeux liés au choix des modes de réalisation des grands projets québécois.

L'Ordre est d'ailleurs intervenu lors de nombreuses consultations publiques sur ce thème. Il a aussi commandé deux études, déposées à plusieurs reprises. La première, réalisée en 2005 par M<sup>e</sup> Andrée De Serres, professeure à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM, explique les différents modèles de partenariats public-privé (PPP) et souligne les écueils à éviter afin que cette méthode soit réellement avantageuse pour le public<sup>2</sup>. La deuxième, effectuée en 2007 par Forgues, Gervais et Pirie de l'École de technologie supérieure, recense les pratiques utilisées ailleurs dans le monde, particulièrement au Royaume-Uni, pour encadrer la qualité de l'architecture dans les projets réalisés en PPP<sup>3</sup>. L'Ordre s'est également prononcé en commission parlementaire au moment de l'étude du projet de loi n° 32, *Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*<sup>4</sup>.

Au fil des ans, la position de l'OAQ n'a pas changé. L'Ordre souscrit aux objectifs de gestion rigoureuse des finances publiques et de réalisation des projets dans les coûts et les délais prévus. Il approuve également le principe d'un entretien adéquat des infrastructures tout au long de leur vie utile, ce qui veut dire bien au-delà de 100 ans pour les ouvrages d'architecture.

Par contre, l'OAQ s'est toujours dit préoccupé du fait que les questions liées à la qualité des projets ne sont jamais évoquées dans les textes officiels et que les mécanismes permettant

---

<sup>1</sup> Ci-après : « l'Ordre » ou « l'OAQ ».

<sup>2</sup> Voir Annexe 1 : Andrée De Serres, *La structuration des partenariats public-privé dans le contexte québécois*, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2005.

<sup>3</sup> Voir Annexe 2 : Daniel Forgues, Paul Gervais et Shannon Pirie, *Recueil des pratiques internationales pour l'encadrement de la qualité de l'architecture dans les PPP*, Montréal, École de technologie supérieure, 2006.

<sup>4</sup> Voir Annexe 3 : *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 15 novembre 2007.

d'assurer cette qualité ne sont pas mis en place, ni *a priori* ni *a posteriori*. Mener des projets dans les coûts et les délais est une excellente chose, encore faut-il que l'on obtienne au bout du compte une réalisation de qualité.

Par « réalisation de qualité », nous entendons une construction qui réponde aux besoins, qui soit donc fonctionnelle, mais également durable et esthétique. Bref, le gouvernement et la population doivent en avoir pour leur argent.

Or, au vu des expériences en cours, l'Ordre a constaté que le partenariat public-privé, tel qu'il est mis en œuvre depuis 2004 au Québec, est une méthode qui ne garantit pas la réalisation de projets architecturaux de qualité. Le processus même comporte de graves défauts, notamment en termes d'équité et de transparence. Ce mode de réalisation ne garantit pas non plus l'atteinte des objectifs de respect des coûts et des délais. L'OAQ s'est exprimé à de multiples reprises et sur différentes tribunes à ce sujet<sup>5</sup>.

Il est donc grandement satisfait du dépôt d'un projet de loi qui vise à améliorer la situation et à corriger les lacunes constatées lors des premières expériences de PPP.

Dans le présent mémoire, l'Ordre des architectes émet un avis sur le projet de *Loi sur l'Infrastructure Québec*, en se penchant d'abord sur les améliorations qu'il apporte par rapport à la situation actuelle, puis en s'arrêtant aux aspects qui pourraient être bonifiés.

Dans la continuité de la mission de protection du public qui est celle de l'Ordre, cette prise de position reste évidemment liée à un objectif d'amélioration de la société québécoise et de bien-être des Québécois et Québécoises en particulier.

### **Motifs de satisfaction de l'OAQ**

L'Ordre des architectes se réjouit du fait que le projet de loi n° 65 institue Infrastructure Québec et confère à l'organisme les fonctions actuellement exercées par l'Agence des partenariats public-privé (ou Agence des PPP) du Québec.

#### **A – La disparition de l'Agence des PPP**

La réalisation de grands projets nécessite en effet une gestion rigoureuse dont la finalité devrait être de construire un équipement de qualité, respectant le budget et les délais requis. Chaque situation et chaque besoin étant uniques, aucun mode de réalisation ne peut être privilégié d'emblée, et cela, quel que soit le montant de l'investissement. Le maître d'ouvrage doit choisir le mode de réalisation qui, dans le contexte spécifique, apparaît le plus adéquat. Il s'agit, ni plus ni moins de choisir au cas par cas la solution la plus intelligente.

L'existence de l'Agence des partenariats public-privé, qui n'étudiait les dossiers que sous l'angle unique de la possibilité de réalisation en PPP, était en soi une aberration. De plus, comme l'ont noté différents intervenants, l'existence de l'Agence ne pouvait se justifier que dans la mesure où des projets étaient effectivement menés en PPP.

---

<sup>5</sup> Voir Annexe 4 : extraits du magazine *Esquisses*, vol. 19, n° 5 (février-mars 2009) et vol. 20, n° 1 (avril-mai 2009).

Par ailleurs, les responsables de l'Agence des PPP ont utilisé à maintes reprises une argumentation tendancieuse pour faire valoir l'avantage des PPP par rapport à d'autres modes de réalisation. Un tel discours sans nuance ne pouvait que susciter la méfiance et l'impression gênante de l'existence, au sein même de l'État, d'un certain lobbying gagné d'avance à la voie des PPP et déterminé à l'imposer à tout prix.

Donnons un exemple : celui de l'argument, souvent invoqué par l'Agence, selon lequel les projets en mode traditionnel dépassent systématiquement les coûts et les délais. C'est loin d'être le cas, même si le phénomène est encore trop fréquent. On peut mentionner ici deux projets récents : le Conservatoire de musique et d'art dramatique de Montréal et l'agrandissement de l'hôpital Sainte-Justine. Ces deux projets, menés en mode traditionnel, ont été livrés dans les délais et sans dépassement des budgets. Le mode de réalisation n'est donc pas la cause des dépassements, pas plus qu'il n'est garant du respect des coûts et de l'échéancier.

Certains projets réalisés en mode PPP, par contre, se sont caractérisés par les dépassements de coûts et de délais. Toutefois, si l'on s'en tenait aux arguments des responsables de l'Agence des partenariats publics privés, ces cas ou certains autres dérapages observés au Québec comme à l'étranger dans des projets menés en PPP ne seraient jamais imputables au mode de réalisation. Il nous semble évident que le parti pris affiché par l'Agence empêche toute décision objective et mesurée quant au choix du mode de réalisation des projets.

Par ailleurs, il est connu, dans le milieu de l'architecture, de l'aménagement et de la construction, que certains maîtres d'ouvrage se sont vu imposer le mode de réalisation en PPP par l'Agence, et cela, alors même qu'il ne semblait pas s'avérer la solution la plus adéquate et que ces maîtres d'ouvrage bénéficiaient, à l'interne, de l'expertise nécessaire pour choisir le mode le plus adéquat et faire ensuite le suivi de chantier. Nous pensons, entre autres, à la future salle de l'Orchestre symphonique de Montréal.

Le fait que la réalisation d'un tel équipement culturel, situé au cœur d'un quartier phare, n'ait pas bénéficié du formidable brassage d'idées et de la notoriété qu'aurait provoqués la tenue d'un concours d'architecture traditionnel et, par la suite, la présentation des projets finalistes, nous semble en soi un problème pour une métropole qui entend jouer un rôle sur la scène internationale. Il nous semble que les normes habituelles pour un projet d'une telle envergure n'ont pas été respectées, ce qui, au final, ne pourra que diminuer les retombées médiatiques et la visibilité que l'on souhaite pour ce projet.

Enfin, il ne nous paraît pas souhaitable qu'une agence gouvernementale soit consacrée à un mode de réalisation en particulier. Aucun mode de réalisation n'est idéal et ils devraient tous être évalués de la même façon, par l'étude des avantages et des inconvénients, toujours dans le contexte d'un projet précis.

Pour toutes ces raisons, l'OAQ considère la naissance d'Infrastructure Québec comme une excellente nouvelle.

## B – La responsabilité des projets confiés aux organismes publics qui en sont les initiateurs

L'Ordre des architectes ne peut également que se réjouir du fait que le projet de loi réaffirme clairement que « l'organisme public demeure responsable du projet et en conserve la maîtrise », quel qu'en soit le mode de réalisation; s'il s'agit d'un projet en PPP ou « clés en main », Infrastructure Québec coordonnera le processus de sélection de l'entreprise ou du consortium chargé de la réalisation, s'il s'agit d'un projet réalisé selon un autre mode, l'organisme maître d'œuvre pourra décider de s'associer à Infrastructure Québec pour le suivi et la gestion des contrats.

Les organismes publics sont les mieux placés pour connaître leurs besoins. Ils doivent être soutenus et surveillés à certaines étapes, mais ils doivent maîtriser leurs projets et en être responsables.

L'Ordre espère que cette maîtrise globale et finale sera effective. Il ne faudrait pas que, sous prétexte de l'existence d'Infrastructure Québec et de son expertise, les organismes se déchargent de cette responsabilité ou en soient dépossédés dans les faits. Les décisions leur appartiennent, notamment parce qu'ils devront en rendre compte.

En effet, la plupart des organismes disposent des ressources nécessaires pour monter les dossiers, évaluer les projets et suivre leur réalisation du début à la fin. Ces ressources comprennent souvent des architectes et des ingénieurs qui connaissent la gestion de projet et n'hésitent pas à aller chercher, au besoin, les expertises manquantes. Si Infrastructure Québec se positionne comme le centre d'une expertise pointue et complémentaire au service des ces professionnels, ainsi que l'a annoncé la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du Trésor, M<sup>me</sup> Monique Gagnon-Tremblay, il n'y a pas de doute qu'ils sauront l'utiliser et en tirer profit.

## C – L'équilibre du conseil d'administration d'Infrastructure Québec

- Le rééquilibrage du conseil d'administration d'Infrastructure Québec, par rapport à celui de l'actuelle Agence des PPP, est un autre motif de satisfaction pour l'OAQ, puisque cinq des huit membres du nouvel organisme, soit la majorité, seront issus d'organismes publics.

La situation au sein de l'Agence des partenariats public-privé nous paraissait néfaste et devait être corrigée. De plus, elle était contradictoire. L'Agence des PPP, comme Infrastructure Québec, a en effet pour objectif de servir les intérêts publics de saine gestion et d'amélioration de la qualité des services au citoyen, comme le rappelle judicieusement le préambule du projet de loi. Le conseil d'administration doit être cohérent et refléter cette logique.

## **Préoccupations de l'OAQ**

Malgré tous ces éléments positifs, l'Ordre souhaite tout de même exprimer devant la Commission certaines de ses préoccupations. Elles constituent des occasions d'amélioration qu'il conviendrait de saisir si l'on veut atteindre les objectifs visés par le projet de *Loi sur Infrastructure Québec*.

Ces préoccupations sont de plusieurs ordres :

A – L'absence de mécanisme garantissant la qualité des projets. Premièrement, le document s'attarde longuement sur le respect des coûts et des délais. L'OAQ réitère qu'il considère cet objectif louable et essentiel. « On ne peut être contre la vertu », comme le clame le dicton.

Toutefois, cet objectif ne doit pas faire abstraction de la qualité du projet et de sa réalisation, et sa poursuite ne doit pas se faire au détriment de ce but ultime. Pour le dire de façon simple et claire : il ne vaut pas la peine de construire de mauvais projets, même s'ils sont réalisés en respectant le budget et l'échéancier.

Rappelons-le, après avoir constaté de graves lacunes dans la qualité des ouvrages obtenus par l'entremise des premiers projets en partenariat public-privé, le Royaume-Uni s'est doté de règles précises et d'un organisme public indépendant qui encadre la qualité architecturale : la Commission for Architecture and the Built Environment (CABE)<sup>6</sup>. En France, la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques réfléchit – du point de vue de la qualité – aux avantages et aux inconvénients de chaque mode de réalisation. Elle mène ses propres études de cas, dans l'Hexagone et à l'étranger, et conseille le gouvernement, les organismes publics, les municipalités, etc.

Qu'attend le Québec pour se doter d'une telle instance? En permettant de dépasser la seule obsession du respect des coûts et des délais, elle assurerait une prise en compte globale des projets et l'amélioration de la qualité du cadre bâti. Un cadre bâti de qualité est un facteur de différenciation sur la scène internationale. Économiquement rentable, il est garant de compétitivité et d'attractivité.

De ce point de vue, la *Loi sur l'Infrastructure Québec* ne comble pas les carences des précédents textes législatifs et les défauts constatés dans leur mise en œuvre.

L'objectif d'« amélioration de la qualité des services aux citoyens » prôné par le projet de loi devrait permettre la mise en place de mécanismes efficaces pour que la qualité des infrastructures et de l'ensemble du cadre bâti soit prise en compte. Il n'en est malheureusement rien. Si ce texte était adopté tel quel, le Québec passerait une fois de plus à côté d'une occasion de progresser vers une meilleure utilisation des fonds publics.

B – Le risque d'opacité accru, notamment dans le choix du mode de réalisation

Deuxièmement, l'Ordre s'inquiète d'un éventuel manque de transparence quant au fonctionnement d'Infrastructure Québec. La transparence est unanimement reconnue comme un critère fondamental de la démocratie et de la bonne gouvernance et même, désormais, comme un élément essentiel du développement durable.

Or, actuellement, l'Agence des PPP travaille dans la plus grande opacité. Son manque de transparence, pointé à de nombreuses reprises, a choqué les professionnels tout comme le grand public. Les études préliminaires sont tenues secrètes; les dossiers d'affaires présidant au choix du

---

<sup>6</sup> Voir Annexe 2 (déjà cité) : rapport Forgues.

mode PPP ne sont pas rendus publics; les critères de sélection des consortiums et les pointages obtenus ne sont révélés qu'après le dévoilement des résultats; les projets et esquisses soumis par les concurrents ne sont jamais dévoilés; une entente de confidentialité stricte est imposée aux acteurs impliqués... la liste est longue. Les professionnels concernés, même ceux qui sont plutôt favorables au mode de réalisation en PPP, évoquent la « loi du silence » qui leur est imposée. La situation est préoccupante.

Il s'agit surtout d'un recul face aux usages en vigueur dans d'autres modes de réalisation de grands projets. Pensons entre autres aux concours d'architecture : les critères du jury sont connus à l'avance et, une fois le lauréat annoncé, les projets soumis par les finalistes sont présentés et le rapport du jury rendu public. Le choix des experts est ainsi expliqué et assumé.

Notre inquiétude a pour objet un point en particulier sur lequel nous souhaitons attirer l'attention de la Commission. En vertu du projet de loi, Infrastructure Québec aurait pour mandat de coordonner le processus du dossier d'affaires et de déterminer les études devant être effectuées par lui ou par l'organisme qui entend réaliser le projet, afin notamment de déterminer l'option à recommander ainsi que son mode de réalisation.

Dans un souci de transparence et de bonne gouvernance, l'OAQ croit qu'il est essentiel que les éléments, études et arguments présidant au choix du mode de réalisation d'un projet soient rendus publics. Le fait de ne pas divulguer ces éléments entacherait sérieusement la réputation d'Infrastructure Québec. Remarquons que cela ne devrait poser aucun problème, car, à ce stade de l'analyse des différents modes de réalisation possibles, aucune entreprise privée, aucun groupement n'est encore impliqué.

Or, jusqu'à maintenant, l'Agence des PPP – en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* – a considéré comme confidentiels tous les dossiers d'affaires, même en amont de l'implication de toute société ou entreprise et, par conséquent, à une étape où aucune information ne peut nuire à la concurrence.

À notre sens, à moins que les pratiques d'Infrastructure Québec ne se démarquent clairement de celles de l'Agence des PPP, le projet de loi comporte un risque majeur : celui que le manque de transparence qui prévaut aujourd'hui dans les projets en PPP ne s'étende à tous les modes de réalisation. Ce serait inacceptable. Tous les acteurs du domaine de l'aménagement des infrastructures, comme la population québécoise en général, doivent être rassurés, et on doit leur expliquer pourquoi et comment un mode de réalisation spécifique a été retenu pour tel ou tel projet d'infrastructure avec lequel nous devons vivre pendant des dizaines d'années.

#### C – L'incertitude du processus décisionnel

Troisièmement, nous pensons que le projet de loi n° 65 demeure nébuleux quant à un aspect qu'il serait essentiel de clarifier. Le projet indique qu'Infrastructure Québec « détermine l'option à recommander et son mode de réalisation », mais ne précise pas qui, ensuite, prend la décision. Est-ce l'organisme public maître d'ouvrage? Est-ce Infrastructure Québec? Est-ce le Conseil du Trésor? L'organisme est-il obligé de suivre la recommandation d'Infrastructure Québec ou est-ce une décision collégiale?

À notre avis, l'organisme public qui souhaite entreprendre un projet d'infrastructure, puisque c'est lui qui est ultimement responsable de son projet, devrait prendre cette décision importante, en fonction des études, du dossier d'affaires et de la recommandation d'Infrastructure Québec. Il s'agirait ainsi d'une décision éclairée, fondée sur l'analyse d'Infrastructure Québec, et enrichie par la vision de l'organisme responsable.

D – Les ressources humaines inadaptées à la mission d'Infrastructure Québec

Quatrièmement, advenant l'adoption du projet de loi, le personnel de l'Agence des PPP serait transféré à Infrastructure Québec. Au cours de la conférence de presse où elle a présenté le projet de loi, M<sup>me</sup> Gagnon-Tremblay a par ailleurs précisé que le nouvel organisme ne verrait pas ses effectifs augmentés.

En toute logique avec ce que nous avons avancé plus haut, il nous semble primordial que le nouvel organisme dispose en son sein de professionnels formés à la gestion de projets de construction et d'infrastructure. Rappelons qu'il s'agira dans bien des cas de projets de grande envergure, dont certains seront entrepris pour des ministères et organismes publics qui ne comptent pas, parmi leur personnel, des professionnels possédant l'expertise nécessaire. Bénéficiaire du savoir-faire d'avocats et de comptables est bien sûr fondamental. Il en faut pour analyser, négocier et rédiger les contrats, pour assurer le suivi des budgets. Leur expertise, cependant, ne saurait remplacer celle des architectes, ingénieurs et économistes de la construction, qui peuvent chacun apporter des compétences nécessaires et spécifiques. Une équipe de professionnels de ce type serait en mesure d'évaluer les plans et devis, de coordonner des intervenants du monde de la construction, de veiller aux échéanciers et au suivi budgétaire, de gérer le chantier, de surveiller les travaux et de contrôler, ultimement, la qualité de l'équipement fourni par le privé, quel que soit le mode de réalisation choisi.

Dans le cas d'un projet en mode PPP, comment peut-on évaluer, par exemple, l'entretien des bâtiments par le consortium durant la période d'exploitation si l'on n'a pas les ressources humaines adéquates?

En d'autres termes, il faut qu'Infrastructure Québec ait les moyens de discuter à armes égales avec le privé et puisse exprimer les besoins publics dans le même langage que celui des professionnels de l'entreprise privée.

L'Agence des PPP ne bénéficiait pas d'une telle expertise, ce qui a eu pour effet, selon de nombreux professionnels, de susciter des prises de position inadéquates et de provoquer une confiscation du dialogue au profit des comptables et des avocats dans les projets où l'organisme est intervenu. Enfin, cette carence a aussi eu pour conséquence, ce qui nous semble plus grave, d'évacuer la question de la qualité du projet de construction.

Si le même personnel demeure en poste, nous voyons mal comment la mentalité ou les méthodes qui président au traitement des dossiers pourraient être modifiées. Nous croyons donc que de nouveaux postes devraient être créés en nombre suffisant.

De plus, il paraît fort improbable qu'une structure ayant aussi clairement fait preuve d'un préjugé favorable envers les PPP ayant jusqu'à maintenant valorisé à outrance les PPP, devienne soudainement impartiale et soit en mesure de considérer avec objectivité les différents modes de

réalisation de projets. Il nous semble donc qu'une réflexion s'impose quant à la constitution du personnel de la nouvelle agence.

E – L'absence de garantie de l'indépendance de la conception dans les projets

- Cinquièmement, nous tenons à réaffirmer que le partenariat avec le privé, non seulement n'est pas nouveau, mais reste indispensable. L'État n'a jamais construit ses infrastructures seul, sans faire appel à l'entreprise privée. Nous devons toutefois utiliser tous les moyens pour que ces partenariats se fassent dans l'intérêt des contribuables et permettent, entre autres, une réelle prise en compte de la qualité de l'architecture.

Redisons-le : un ouvrage de qualité n'est pas seulement beau, il est surtout fonctionnel et durable. Ces trois aspects fondamentaux sont indissociables dans l'évaluation d'un projet.

Pour atteindre cette norme de qualité, il faut que l'équipe de conception ait la liberté de débattre en toute franchise, qu'elle puisse établir un dialogue avec le client et les usagers de manière à bien comprendre les besoins et les enjeux, et qu'elle puisse faire évoluer le projet en fonction des commentaires échangés et de l'approfondissement du dialogue.

Pour que ce dialogue porte ses fruits, l'architecte et son équipe doivent travailler en toute indépendance; ils ne doivent pas être sous les ordres d'un constructeur, ou servir les intérêts d'un financier ou d'un consortium. Le concepteur et son équipe doivent en effet toujours rester au service de l'intérêt public. Leur rôle est d'imaginer des solutions adéquates et rentables, sans être influencés par la recherche de profit du consortium.

Or, dans les projets en PPP tel qu'ils sont mis en œuvre au Québec ou dans les projets livrés « clés en main », l'acte de conception perd une part de son indépendance. Il n'y a plus de dialogue direct entre les concepteurs et le client et les usagers; ce dialogue est dorénavant filtré, en quelque sorte, par les comptables et les financiers au service du seul impératif de rentabilité. Les solutions préconisées par le concepteur seront éventuellement adaptées par le consortium dans son propre intérêt sans que celui-ci puisse s'y opposer.

Une façon de garantir cette indépendance et d'assurer la qualité des projets serait de retirer la phase de la conception des PPP ou des projets « clés en main ». En ce qui concerne les PPP, cela signifierait de s'éloigner du modèle de la *Private Finance Initiative* du Royaume-Uni, qui peut toutefois rester un mode de financement, de construction et d'exploitation.

Il ne s'agit pas de réinventer la roue. La France, où les partenariats entre le public et le secteur privé existent depuis des décennies, nous offre, sur la question de l'assurance de la qualité, deux exemples utiles.

Le plus connu est celui d'un projet emblématique, le viaduc de Millau, le plus long pont d'Europe qui franchit une vallée et relie deux tronçons d'autoroute. Il est souvent cité comme un exemple de PPP réussi ayant en plus permis de poser un geste architectural majeur. Or, il a débuté par un concours d'architecture de l'État français qui a retenu la solution proposée par l'architecte britannique Norman Foster et l'ingénieur Michel Virlogeux. Et c'est par suite d'un

appel d'offres que l'on a confié au groupe Eiffage la construction, l'entretien et l'exploitation du viaduc pour une période de 75 ans. Le chantier a été achevé en 2004.

Le deuxième exemple, tout récent, est celui du musée de la zone portuaire de la Ville du Havre. C'est le réputé architecte Jean Nouvel qui en a imaginé les plans. Pour le réaliser, la municipalité vient de décider de lancer un partenariat public-privé pour la construction et l'entretien. Le chantier de ce projet de 160 M\$ devrait débuter en 2013.

Il est donc tout à fait possible d'assurer l'indépendance des concepteurs, garante de la qualité, dans le cadre d'un PPP. On met ainsi l'accent sur les avantages de cette formule et on en minimise les inconvénients. Le Québec n'a pas encore cherché à mettre en œuvre ce type de solution innovante. Il est temps de rectifier le tir.

### **Synthèse et conclusion**

L'Ordre des architectes du Québec est heureux de l'occasion qui lui est offerte de commenter le projet de loi n° 65, *Loi sur l'Infrastructure Québec*, et de proposer des modifications qui pourraient le rendre plus pertinent.

La saine gestion des fonds publics et la construction d'infrastructure de qualité constituent des défis considérables, mais la société québécoise est à même de les surmonter. La soumission du présent projet de loi représente un pas en ce sens.

Plusieurs aspects de ce projet de loi nous semblent fort positifs :

- La disparition de l'Agence des PPP
- Le fait de confier la responsabilité des projets aux organismes publics qui en sont les initiateurs
- L'équilibre du conseil d'administration d'Infrastructure Québec

D'autres aspects nous préoccupent :

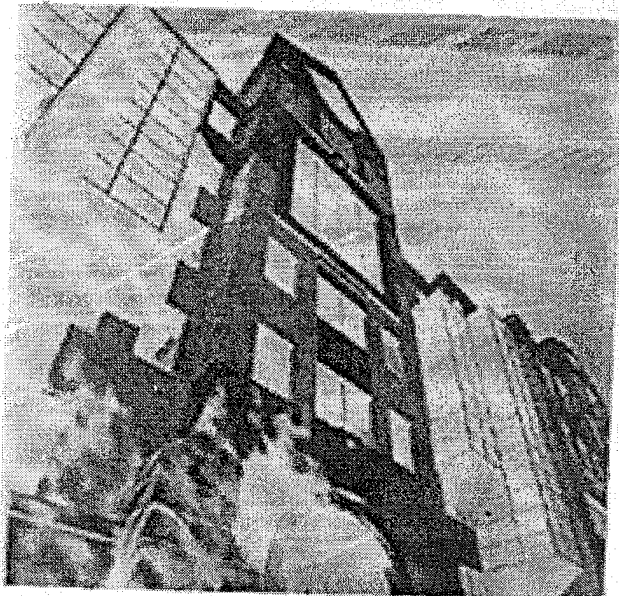
- L'absence de mécanisme garantissant la qualité des projets
- Le risque d'opacité accru, notamment dans le choix du mode de réalisation
- L'incertitude du processus décisionnel quant au choix du mode de réalisation
- Les ressources humaines inadaptées à la mission d'Infrastructure Québec
- L'absence de garantie de l'indépendance de la conception dans les projets

L'OAQ pense que le Québec doit saisir l'occasion unique de progresser qui lui est offerte en tenant compte, dans ce projet de loi, des enjeux prioritaires qui ont été soulevés par de nombreux acteurs.

Il serait en effet regrettable pour notre avenir collectif que la nouvelle loi ne constitue qu'une opération cosmétique visant à faire accomplir le même travail par un organisme dont seul le nom aurait été modifié.

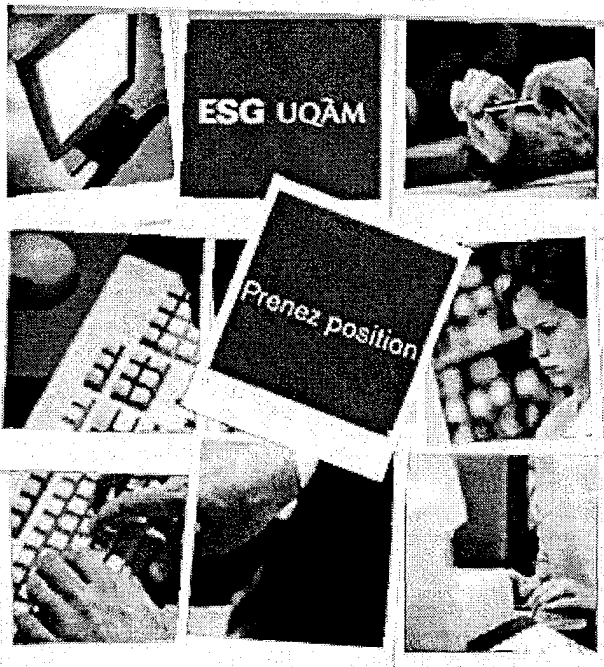
Nous réitérons que les mesures préconisées par l'OAQ dans le présent mémoire ne restreignent en rien les objectifs pleinement légitimes, et qu'il partage, de gérer sagement les finances publiques et de réaliser les grands projets d'infrastructure essentiels au Québec en respectant les budgets disponibles et les échéanciers prévus.

Toutefois, l'Ordre émet dans le présent mémoire de sérieuses réserves sur le projet de loi soumis à la consultation. Il sera ravi de discuter plus amplement des problèmes soulevés et des solutions avancées avec la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale lors de son audition publique, le 10 novembre 2009 et, par la suite, avec toute personne intéressée.



**ESG UQÀM**

École des sciences de la gestion  
Université du Québec à Montréal



## *La structuration des partenariats public-privé dans le contexte québécois*

Par : Andrée De Serres, LL.L, MBA, Ph.D.

Cahier de recherche 14-2005

Cet article a été réalisé grâce à l'appui et la collaboration de l'Ordre des architectes du Québec que nous remercions vivement.

Vous pouvez adresser vos commentaires à Andrée De Serres, Ph.D. Université du Québec À Montréal, École des sciences de la gestion, Département Stratégie des affaires, C.P. 6192, Succursale Centre Ville, Montréal, Québec, H3C 4R2, Canada  
[deserres.andree@uqam.ca](mailto:deserres.andree@uqam.ca)

N.B.: Les documents de travail sont des prépublications à diffusion restreinte pour fin d'information et de discussion. Ils n'ont pas fait l'objet de travaux d'édition ou d'arbitrage et ne devraient pas être cités ou reproduits sans l'autorisation écrite du/des auteur-e-s. Les commentaires et suggestions sont bienvenus, et devraient être adressés à/aux auteur-e-s.

Pour consulter les documents de travail du VDR-ESG, visitez notre site Web:  
<http://www.esg.uqam.ca/document/>

Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Canada : année 2005  
Legal Deposit National Library of Canada, 2005  
Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec : année 2005  
Legal deposit : Bibliothèque nationale du Québec, 2005

## Résumé

*Le gouvernement du Québec a adopté en 2004 et en 2005 une série de mesures qui autorisent la prise en charge des infrastructures et des services publics par des partenariats public-privé (PPP). Le premier objectif de cette étude est de comprendre l'impact du mode PPP sur les usagers et les contribuables en le comparant avec le mode traditionnel de prise en charge par le gouvernement ou un de ses agents. Le mode PPP est utilisé depuis le début des années 1990, notamment au Royaume-Uni et dans plusieurs provinces canadiennes. Ces précédents en matière de PPP fournissent matière à une profonde réflexion quant à leurs incidences politiques et économiques. Le choix du mode de prise en charge, soit public, privé ou hybride, comme les PPP, affecte directement les règles d'allocation des contrats, de financement, de contrôle et de reddition de compte ainsi que le rôle des partenaires du secteur privé ou du secteur public. Cette étude traite des enjeux et des critiques qui découlent du choix du mode PPP quant à ses conséquences sur le développement des services publics et de leur accessibilité, sur leur potentiel réel d'économies de coûts et d'amélioration de services et sur les emplois du secteur public.*

*L'adoption du mode PPP exerce des impacts non seulement sur les usagers mais aussi sur tous les intervenants qui sont directement ou indirectement liées à ces arrangements. Le partenariat résultant du mode PPP constitue une nouvelle forme d'organisation influencée par le mode projet et financement hors bilan. Cette forme d'organisation équivaut à une fusion partielle permettant le temps d'un projet le regroupement de partenaires lesquels, autrement, auraient été placés entre eux en situation conflictuelle. Les PPP s'articulent autour de deux types partenariats : le premier intervient entre une entité du secteur public, le concédant, et une entité du secteur privé, le concessionnaire; le deuxième est constitué du consortium du secteur privé qui agit à titre de concessionnaire et qui réunit les différents intervenants nécessaires à la chaîne de production pour réaliser les étapes de conception, construction, entretien, exploitation et financement des projets. En ce sens, les mérites associés au contrat de PPP en tant que source de renouvellement des arrangements traditionnels ayant cours dans le secteur public sont largement associés aux avantages découlant de la synergie opérée par la réunion et la collaboration des partenaires impliqués dans la chaîne de la conception, construction et opération du projet. La popularité du mode PPP auprès des divers gouvernements ne fait que confirmer le transfert dans le cadre du secteur public du type d'organisation en mode projet et financement hors bilan développé dans le secteur privé.*

**Mots-clefs:** *Partenariats public-privé (PPP). Concessions. Concession d'ouvrages publics à paiements publics. Arrangements. Prise en charge d'infrastructures publiques. Marchés publics. Appels d'offres. Design d'organisations. Structuration de contrats. Gestion de risques. Financement privé. Financement d'infrastructure publique. Financement de projet.*

**Keywords :** *Public-Private Partnerships (PPP). Private Financial Initiative (PFI). Arrangements. Bids. Organizations Design. Contracts Design. Concessions. D.B.F.O. Contracts. B.O.T. Contracts. Private Finance. Financing Public Infrastructures. Risks management. Project Finance.*

## Table des matières

<b>1</b>	<b><i>Introduction : les partenariats privé-public (PPP) au Québec</i></b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b><i>L'évolution des PPP</i></b> .....	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>Les différents modes de prise en charge</b> .....	<b>4</b>
<b>2.2</b>	<b>Le mode traditionnel</b> .....	<b>6</b>
<b>2.3</b>	<b>Le développement des modes PPP</b> .....	<b>7</b>
2.3.1	Le contexte à l'origine du mouvement de retrait de l'État et de privatisation .....	7
2.3.2	La nécessité d'investir massivement dans les infrastructures et la recherche de nouvelles stratégies de financement.....	8
<b>2.4</b>	<b>Les contrats de PPP et de PFI au Royaume-Uni</b> .....	<b>15</b>
<b>2.5</b>	<b>Les Projets de PFI réalisés</b> .....	<b>18</b>
<b>2.6</b>	<b>La structuration des montages de PPP du point de vue du concédant public</b>	<b>19</b>
<b>3</b>	<b><i>La situation des PPP au Canada</i></b> .....	<b>21</b>
<b>4</b>	<b><i>La situation actuelle au Québec</i></b> .....	<b>23</b>
<b>5</b>	<b><i>La structuration des montages de PPP du point de vue du concessionnaire</i></b> .....	<b>25</b>
<b>5.1</b>	<b>Le développement du consortium ou du partenariat à long terme</b> .....	<b>25</b>
5.1.1	Constitution d'une entité juridique créée spécialement pour la fin du PPP .....	25
5.1.2	Négociation d'une entente entre les partenaires .....	26
<b>5.2</b>	<b>Négociation du contrat de PPP</b> .....	<b>27</b>
<b>6</b>	<b><i>Les critiques et les enjeux</i></b> .....	<b>29</b>
<b>6.1</b>	<b>Les objectifs sont-ils atteints ?</b> .....	<b>29</b>
6.1.1	Utiliser l'effet de levier du financement privé.....	29
6.1.2	Économies de coûts et limitation de responsabilité financière .....	31
<b>6.2</b>	<b>L'intérêt public : accessibilité, qualité des services et pouvoir d'intervention</b> .....	<b>35</b>
<b>6.3</b>	<b>Les emplois</b> .....	<b>37</b>
<b>6.4</b>	<b>L'attribution des contrats</b> .....	<b>38</b>

<b>6.5</b>	<b>Méconnaissance des PPP par les fonctionnaires .....</b>	<b>39</b>
<b>6.6</b>	<b>Le développement de monopoles privés .....</b>	<b>39</b>
<b>6.7</b>	<b>La qualité des bâtiments et des infrastructures .....</b>	<b>40</b>
<b>7</b>	<b><i>Conclusion : conséquences et réflexions.....</i></b>	<b><i>41</i></b>
7.1.1	L'incertitude des PPP en tant que choix politique .....	41
7.1.2	Au-delà des PPP : l'organisation en mode projet.....	42
	<b><i>Bibliographie .....</i></b>	<b><i>44</i></b>

## 1 Introduction : les partenariats privé-public (PPP) au Québec

Durant une grande partie du vingtième siècle, le développement des infrastructures publiques et la livraison des services publics dans les pays développés économiquement ont été marqués par le fait d'avoir été pris en charge par les gouvernements, soit en régie directe, soit par l'intermédiaire d'un agent public. Ce n'est que tout récemment que le Québec s'est engagé dans la voie d'une nouvelle forme de prise en charge, les partenariats privé-public (ci-après appelés PPP), en adoptant le 15 décembre 2004 la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec et en modifiant plusieurs autres lois dans le but de favoriser le mode PPP. Dorénavant, les ministères et autres agents publics, comme les commissions scolaires, les universités et les hôpitaux ainsi que plusieurs autres types d'organisme du secteur public sont invités et incités à avoir recours au mode PPP.

La loi cristallise une définition de ce que représente un PPP au Québec.

« Un PPP est un contrat à long terme par lequel une entreprise du secteur public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement 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. Le contrat stipule les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens. »<sup>1</sup>

De nombreux projets sont en cours. De nombreuses annonces du gouvernement du Québec en 2005 vont dans ce sens : les projets d'autoroute numéro 25 et numéro 30, des centres d'hébergement pour les personnes âgées, une salle pour l'Orchestre symphonique de Montréal, un centre correctionnel, des haltes routières, etc.

Considérés comme un moyen de diminuer ou, de façon plus réaliste, de contrôler les coûts, les PPP représentent des nouvelles formes d'arrangements organisationnels dont les principes et les conséquences, tant au plan politique que structurel, méritent d'être bien compris de la part des représentants élus, des gestionnaires et des employés évoluant au sein des organismes et des autorités publics, des organisations syndicales, des partenaires éventuels provenant du secteur privé et surtout de la population en général.

---

<sup>1</sup> Article 6 de la Loi 61, la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, adoptée le 15 décembre 2004

Ces différents modes de prise en charge exercent en effet des impacts importants non seulement sur les usagers mais aussi sur les parties qui sont directement ou indirectement liées à ces arrangements. Que le mode de prise en charge soit public, privé ou hybride, les modes d'allocations des contrats, le financement, les rôles des partenaires du secteur privé ou du secteur public seront affectés. Selon la nouvelle Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, le mode PPP sera favorisé au Québec s'il contribue à augmenter la qualité des services par rapport à ceux qui auraient été livrés par le mode traditionnel. Comment mesurer cette augmentation de la qualité des services ? Beaucoup de travail devra être fait pour y arriver, notamment en regard des critères pour évaluer et contrôler la performance du mode PPP. Par exemple, en quoi la prise en charge sous le mode PPP d'une salle pour un orchestre symphonique livrée sous le mode PPP augmente-t-elle la qualité de la même salle par rapport à celle qui aurait été construite et opérée sous le mode public ? Quels sont les critères qui serviront à préférer la prise en charge sous le mode PPP et à en mesurer les résultats tout au long de la longue vie du projet ? Augmente-t-elle la qualité du seul fait d'être construite par défaut du gouvernement de le faire ?

Les PPP constituent un mode mixte puisqu'ils s'inscrivent en tant que nouvel arrangement, ni entièrement public et ni entièrement privé. En quoi ce nouveau type d'arrangement modifie-t-il les pratiques des différents partenaires ? Cette étude poursuit deux buts spécifiques. Le premier objectif est de comprendre les impacts des PPP sur les usagers et les contribuables en tant que mode de livraison des services publics et de développement des infrastructures publiques en regard du mode traditionnel de prise en charge par le gouvernement ou son agent ou en regard des autres modes alternatifs.

Le deuxième objectif est d'analyser l'impact au Québec du mode PPP sur le rôle et la participation des différents acteurs du secteur public ou du secteur privé intervenant traditionnellement dans prise en charge des infrastructures et des services publics. Plusieurs partenaires du secteur privé font déjà affaires dans le cadre du mode traditionnel avec le gouvernement québécois ou les autres organismes du secteur public, dont les municipalités, les commissions scolaires, les universités, les centres de soin de santé, etc. Ils connaissent comment manifester leur intérêt aux appels d'offres en fonction des standards et des spécificités techniques en vigueur actuellement. Ils connaissent le rôle qu'ils sont appelés à assumer durant la vie du projet; ils savent comment seront mesurées leur contribution et leur performance et comment et par qui ils seront rémunérés. Les différents acteurs qui intervenaient traditionnellement dans le domaine des infrastructures et services publics sont interpellés et

affectés par le fait que les autorités publiques et gouvernementales du Québec auront désormais la possibilité de recourir au mode PPP. Le recours à des modes PPP pour développer les infrastructures publiques et les services publics modifie en effet cette donne. Dorénavant, si le mode PPP est retenu, ces acteurs seront appelés à faire affaires avec une entité du secteur privé, soit celle qui aura gagné l'appel d'offres du gouvernement et qui deviendra responsable de la conception, de la construction, de l'exploitation, de l'entretien et, quelquefois, du financement du projet. Le maître de l'ouvrage ne sera plus le gouvernement mais plutôt le concessionnaire du secteur privé. Il devient en ce sens impératif de développer les connaissances de ces intervenants, tant du secteur public que du secteur privé, qui auront à soumissionner, négocier et structurer les premiers PPP. Il n'y aura pas de modèle type à suivre car les PPP peuvent adopter des formes multiples et résulter en performance variée et variable. Il y a cependant un intérêt à reconnaître le processus qui se dégage des précédents développés dans les autres juridictions, précédents dont on peut retirer de nombreux enseignements et tenter d'éviter d'en répéter les erreurs. En effet, plusieurs gouvernements ont eu recours à ce mode de soutien et de livraison des services publics depuis les années quatre-vingt. C'est le cas notamment des gouvernements du Royaume-Uni, du Canada et de plusieurs provinces canadiennes dont l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick.

Face à ce nouveau contexte où le mode PPP est imposé, il devient évident que les divers intervenants, tant du secteur public que du secteur privé, devront apprendre à composer avec un éventail élargi de modes de prise en charge des projets de services publics afin d'être en mesure d'en évaluer et d'en comparer la pertinence comme la performance. Nous proposons dans la première partie d'identifier et de distinguer les différents modes de prise en charge des infrastructures et des services publics. Dans la deuxième partie, nous analyserons de façon plus détaillée comment se structure un projet PPP. Dans la troisième partie, nous aborderons les grands enjeux et les principales critiques formulées face aux PPP.

## 2 L'évolution des PPP <sup>2</sup>

### 2.1 LES DIFFÉRENTS MODES DE PRISE EN CHARGE

Invoquer les PPP comme nouveau mode pour développer et soutenir les services publics oblige d'abord à connaître les modes utilisés jusqu'à maintenant ainsi que les alternatives possibles. Cette connaissance permet de mieux comprendre les différences proposées par les PPP qui s'inscrivent en tant que mode hybride de prise en charge faisant intervenir de nouveau mixtes de coopération entre le secteur public et le secteur privé.

Suivant les courants politiques et économiques dominants, les modes de prise en charge des infrastructures d'intérêt public évoluent et suivent différentes stratégies variant entre des modes entièrement privés et des modes entièrement publics. Ils résultent en différents arrangements institutionnels préconisant le développement de formes organisationnelles particulièrement adaptées à leurs exigences dans le but de livrer l'infrastructure ou le service public requis. Les modes les plus purs constituent les deux pôles d'un axe permettant de situer les différents arrangements : un pôle représentant les cas où la livraison des services publics est entièrement prise en charge par le secteur public; l'autre pôle marqué par l'abandon du domaine d'activités à l'intérêt du secteur privé et par l'absence de toute intervention du secteur public, sous forme d'aide, de réglementation ou d'autre forme d'intervention gouvernementale.

Lorsque la prise en charge des infrastructures ou des services publics s'effectue sous le mode traditionnel, soit la prise en charge directe par les autorités municipales, provinciales ou fédérale ou par leurs agences, les règles d'attribution des contrats et de finance du secteur public s'appliquent. Lorsque le projet est pris en charge par une entreprise du secteur privé, l'entreprise est libre d'attribuer les contrats selon ses choix en autant qu'elle respecte les exigences légales usuelles.

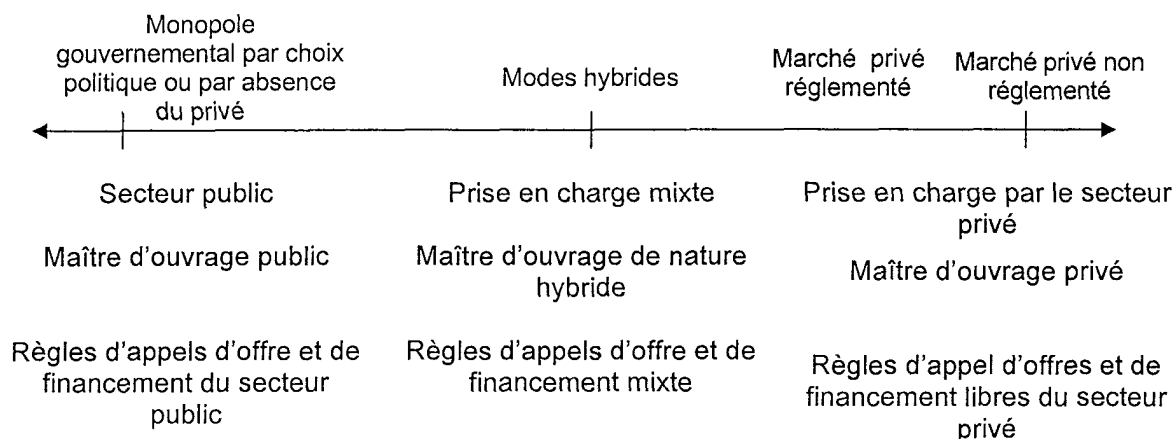
Cependant, il y a peu d'arrangements entièrement publics ou entièrement privés. Tôt ou tard, le gouvernement est appelé à contracter avec le secteur privé pour des conseils, des travaux ou des services. Dans les faits, il y a peu de secteurs de production de biens ou de services laissés sans un minimum d'intervention réglementaire en fixant la qualité ou les spécificités. Les PPP constituent un mode mixte puisqu'ils s'inscrivent dans cette interface. Les

---

<sup>2</sup> Cette partie 2 est largement fondée sur la thèse de doctorat en administration réalisée par l'auteur et portant sur le développement des concessions jusqu'en 1997. Voir pour plus de détails : De Serres, Andrée, Janvier 1999. *L'allocation de capitaux aux projets innovateurs : étude des pratiques émergentes dans le domaine des infrastructures publiques*, Thèse présentée comme exigence partielle du doctorat en administration, Université du Québec à Montréal.

modes mixtes peuvent ainsi regrouper une multitude de variantes s'étendant entre les deux pôles constitués par les modes purement privés et les modes purement publics. (Voir Figure 1 : Modes de financement associés aux différents modes développés autour des biens d'intérêt public).

**Figure 1 : Modes de prise en charge des infrastructures publiques**



Les PPP sont constitués de partenariats prenant forme à deux niveaux différents :

- d'abord, un partenariat entre une entité du secteur public qui délègue des pouvoirs et une entité du secteur privé qui en hérite au moyen d'un contrat appelé ici contrat de concession;
- deuxièmement, un partenariat entre les diverses entités, qui peuvent provenir du secteur privé et même quelquefois du secteur public, qui exécuteront le contrat.

Ce mode mixte fait appel à un cadre hybride de règles d'appel d'offres, de contrats et de financement intégrant des pratiques du secteur privé et des pratiques du secteur des finances publiques. Le mode hybride, sous lequel se classifie les PPP, requiert plus d'attention pour déterminer comment seront attribués les contrats de construction, d'entretien, d'exploitation et de financement des services associés aux contrats de PPP et de concession. En général, ce seront les règles en vigueur dans le secteur privé qui s'y appliqueront à défaut que les lois cadres et les contrats de PPP comprennent des clauses précises à cet effet. En résumé, les règles d'allocation des contrats, de financement, de contrôle et de reddition de compte ainsi que le rôle des partenaires du secteur privé ou du secteur public seront déterminés par le mode de prise en charge qui peut être public, privé ou hybride. Ces différents modes de prise en charge

exercent des impacts importants non seulement sur les usagers mais aussi sur les parties qui sont directement ou indirectement liées à ces arrangements.

## 2.2 LE MODE TRADITIONNEL

Les modes de prise en charge des infrastructures et des services publics ont varié dans le temps. En effet, durant une grande partie du vingtième siècle, le développement des infrastructures publiques et la livraison des services publics dans les pays développés économiquement ont été marqués par le fait d'être pris en charge par les gouvernements ou autorités publiques, soit en régie directe par un gouvernement, soit par l'intermédiaire d'un de ses agents.

Cette façon de faire, qui confère un rôle de concepteur au secteur public, d'exécutant au secteur privé et une attitude plutôt passive aux allocateurs de capitaux, n'a pas toujours constitué le mode dominant. En effet, ce mode, qualifié maintenant de traditionnel, a surtout été utilisé depuis les années 1930, soit depuis la période d'après crise qui a favorisé le développement du rôle et des interventions de l'État. La stratégie de prise en charge directe par les gouvernements de secteurs cruciaux pour le développement économique est selon l'idéologie keynésienne un moyen efficace de surmonter l'incertitude qui pourrait paralyser la décision d'investir dans certains secteurs.

Ce mode de prise en charge devenu traditionnel doit être analysé de façon globale afin d'en comprendre les particularités. Cette façon de faire institutionnalisée dans le système politique signifie en général que le gouvernement, un de ses ministères ou un de ses agents publics détient la maîtrise des ouvrages ou des projets. Détenir la maîtrise d'ouvrage sous le mode traditionnel implique pour le gouvernement d'être le concepteur du projet, d'en déterminer le design et les spécificités techniques avec l'aide des experts privés dont il retient les services par contrats et d'en surveiller la bonne exécution. Le gouvernement conserve en tout temps la maîtrise du projet et ne fait appel au secteur privé qu'à titre d'exécutant de tâches spécifiques, les contrats étant accordés en général par processus d'appel d'offres à l'entreprise privée qui a présenté la soumission moins coûteuse. Le gouvernement doit de plus respecter les sévères exigences du cadre des finances publiques prévues en matière d'appel d'offres et d'octroi de contrats. La rigidité de ces règles a pour effet de limiter la souplesse et la marge de manœuvre nécessaire pour adapter les montages financiers selon des modes innovateurs.

Le mode traditionnel de prise en charge par le gouvernement en régie directe ou par un agent public permet aussi la mise en place de différentes ententes contractuelles particulières : la sous-traitance et l'impartition en sont des exemples. La sous-traitance est un contrat qui autorise un transfert à une entreprise du secteur privé d'activités ou d'opérations résultant en la livraison de biens ou de services, lesquels représentent un faible niveau de risques et d'engagements. Un type de contrat d'impartition, appelé quelquefois gestion déléguée, comme on le fait en France, est caractérisé par la cession du droit de gestion d'une infrastructure tout en laissant au gouvernement le droit d'en percevoir le tarif s'il y en a un. À titre d'exemple, la gestion déléguée pour l'entretien d'une route est une formule utilisée en Colombie-Britannique et essayée au Québec dans la Municipalité St-Louis de France au Québec. Ces contrats se rapprochent des formes de PPP sans toutefois en être parce qu'ils ne transfèrent à une entité du secteur privé de droit de propriété sur l'infrastructure publique.

Sous le mode traditionnel, le gouvernement supporte les coûts de financement du projet par dotation budgétaire ou par emprunt public. Les besoins en financement de chaque nouveau projet entrepris en régie directe ou par l'intermédiaire d'un établissement public s'ajoutent à l'endettement général du gouvernement. Même si les besoins importants d'investissements exigés créent évidemment un poids sur les limites d'emprunt ou de levée d'impôts et de taxes des gouvernements, ils demeurent cependant minimes par rapport à ce qui en coûtera pour la livraison même du service public sur une période de 30 à 40 ans.

## **2.3 LE DÉVELOPPEMENT DES MODES PPP**

### **2.3.1 Le contexte à l'origine du mouvement de retrait de l'État et de privatisation**

Plusieurs causes expliquent le développement d'arrangements innovateurs dans le secteur des infrastructures publiques au cours des vingt dernières années et l'engouement manifesté par les gouvernements envers le mode de partenariats publics privés. Cette tendance s'inscrit notamment en tant que conséquence de la mondialisation et de la pensée néolibéraliste. Les gouvernements, sous le joug de l'évaluation des agences de crédit, se sont mis à se comporter comme des entreprises du secteur privé et à craindre la décote qui pourrait découler d'un niveau d'endettement jugé trop élevé par celles-ci. En réaction à ces pressions et tendances, ils se sont d'abord concentrés à identifier les activités et des projets qui pourraient être réalisés par le secteur privé, ce qui a eu pour conséquence de produire une vague de privatisation à travers la plupart des pays de l'OCDE. Cette première vague de privatisation, initiée par les gouvernements Thatcher et Reagan, est suivie par différents gouvernements dont

le gouvernement canadien. Différents secteurs d'activités ont été touchés à divers degrés de privatisation. Citons quelques exemples au Canada, qui ont été fortement influencés par des précédents au Royaume-Uni :

- dans le domaine de l'exploration pétrolière : British Petroleum, Pétro Canada;
- dans le transport aérien : British Airways, Air Canada;
- dans le domaine du transport ferroviaire : système de chemin de fer au Royaume Uni, Canadien National et Canadien Pacific au Canada;
- dans les télécommunications, British Telecom; Télésat et Téléglobe au Canada.

On pourrait ajouter à cette liste la cession des infrastructures et des services de contrôle aérien par le Ministère des transports du Canada à NavCad, la cession de l'exploitation de la Voie Maritime du St-Laurent à une société privée à but non lucratif contrôlée par les usagers de la voie maritime et plusieurs autres cas.

Cette stratégie de délestage des infrastructures et des services publics émanant de la privatisation des actifs publics a permis au gouvernement de renflouer les caisses mais n'a pas semblé mettre fin au mouvement de privatisation.

### **2.3.2 La nécessité d'investir massivement dans les infrastructures et la recherche de nouvelles stratégies de financement**

Le retrait partiel ou total de plusieurs gouvernements de divers domaines d'activité, combiné à la crainte de leur insolvabilité, a bouleversé fondamentalement les règles du jeu et a marqué une période d'austérité au point de vue des investissements pour de nouvelles infrastructures ainsi que pour le maintien des anciennes infrastructures. Confrontés à cet important déficit, les gouvernements se sont alors de nouveau mis à la recherche de solutions différentes pour répondre à leurs besoins de capitaux et d'investissements. Leurs nouveaux défis ont consisté à pousser le développement de stratégies autour de l'interface située entre la prise en charge gouvernementale traditionnelle et la prise en charge par le secteur privé, interface offrant de nombreuses variations de régimes de propriété publique et de propriété privée adaptées aux différents domaines entiers d'activités ou à certaines de leurs parties<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> À titre d'exemple, notons le secteur de l'eau au Québec. Les municipalités québécoises se sont dotées d'aqueducs et d'égouts pour répondre aux besoins d'urbanisation. Du milieu des années 1940 aux années 1999, 80 % des budgets étaient destinés à la construction des infrastructures et seulement 20 % à leur réfection.

Il faut aujourd'hui remplacer ou procéder à la réfection de ces infrastructures. La *Politique québécoise sur l'eau* adoptée en 2002 prévoit que « le gouvernement demande aux municipalités un plan d'intervention

Le contexte est devenu de plus en plus favorable à la mise en concurrence et à la comparaison des performances entre le secteur public et le secteur privé. Dans l'esprit du *Zeitgeist* que le privé peut faire mieux que le public, les gouvernements se sont mis à favoriser, sous des objectifs de modernisation de l'état et de recherche de la meilleure valeur, la prise en charge par les entreprises privées des projets d'infrastructures publiques dans le but qu'elles en prennent aussi la responsabilité financière et leur permette d'éviter ainsi des emprunts additionnels. Le mouvement de privatisation et de réduction de taille de l'État s'est ainsi poursuivi, englobant dorénavant toute initiative destinée à transposer en totalité ou en partie les actifs et le travail du secteur public dans la perspective de réduire la taille et les engagements de l'État.

C'est dans ce contexte que sont apparus les projets de partenariats public-privé (PPP). Appliqués sous des modes variés dans plusieurs pays depuis les années quatre-vingt, le terme PPP représente en fait une expression parapluie sous laquelle se regroupe un éventail de nombreuses initiatives impliquant une entité du secteur public et une entité du secteur privé dans la construction, l'opération et la livraison de services publics.

### **(1) La première génération de PPP : les concessions sans recours et hors bilan du gouvernement**

De nombreux projets ont soutenu pendant un certain temps cette croyance des acteurs des gouvernements que le secteur privé et les capitaux privés se substitueraient aisément à la prise en charge et au financement des infrastructures publiques. Pour atteindre ce résultat, un projet doit alors être octroyé par le secteur public à une entité du secteur privé de telle façon qu'elle en supporte les coûts et les risques financiers à l'intérieur de son propre bilan.

De grands projets d'infrastructures traditionnellement pris en charge par le secteur public se sont en quelques sortes retrouvés orphelins suite au désengagement des gouvernements. Les partenaires privés qui gravitaient autour de ces secteurs d'activités et qui sous-traitaient normalement directement avec les gouvernements pour réaliser les travaux ont soudainement dû faire preuve de créativité pour les substituer dans la prise en charge de ces projets souvent

---

pour évaluer les besoins et les investissements nécessaires pour combler le déficit d'entretien des infrastructures. La gouvernance de l'eau demeure publique mais le secteur privé peut y participer par le biais de contrats d'exploitation d'usines de traitement de l'eau potable et de stations d'épuration des eaux usées. »

Cette politique s'est concrétisée par l'adoption du projet de loi no 62, la *Loi sur les compétences municipales* adoptée en mai 2005 qui autorise les municipalités à déléguer la conception, la construction, le financement et l'exploitation des projets en matière de gestion de l'eau potable et des eaux usées.

de grande taille tout en cherchant les moyens de partager les lourdes responsabilités et les risques importants qui y sont liés. De nouvelles formes de relations se sont développées entre les partenaires intéressés, notamment dans le but de satisfaire les exigences des allocateurs de capitaux habitués à un environnement plus stable et plus sécuritaire.

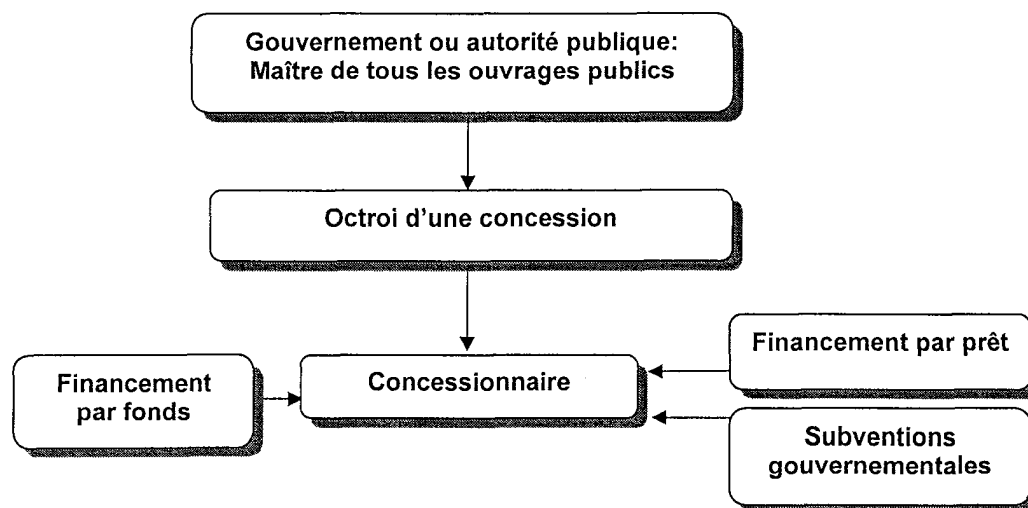
Parmi les stratégies de prise en charge, la concession française est un arrangement institutionnel qui attire particulièrement l'attention des autorités publiques parce qu'elle permet la délégation réelle de la prise en charge d'un projet, incluant la maîtrise d'ouvrage, la responsabilité financière et la maîtrise d'œuvre, par une organisation indépendante du gouvernement. Le contrat de concession permet ainsi un transfert des risques vers une entité distincte du concédant. Il produit aussi l'effet de transférer les projets du mode de financement public au mode de financement privé.

L'entité publique devient le concédant qui délègue les droits de concession au concessionnaire, entité du secteur privé constituée spécifiquement pour ces fins. Cette entité regroupe des actionnaires ou partenaires provenant en général du secteur privé mais qui peuvent aussi provenir du secteur public. L'entité peut aussi être de nature mixte.

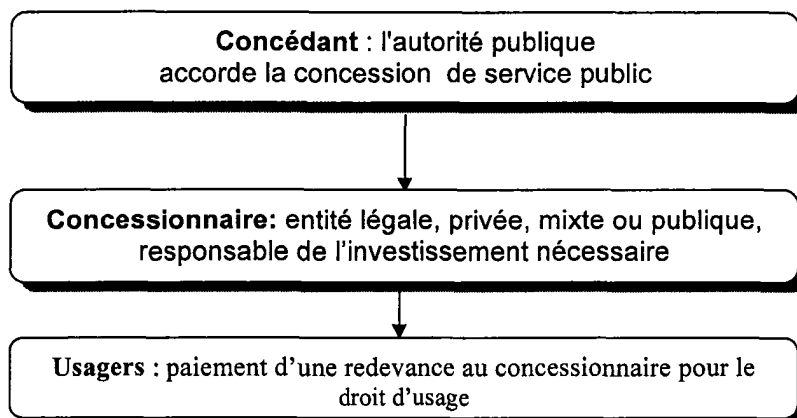
Par le contrat de concession, le concessionnaire hérite d'un ensemble particulier et spécifique de droits et obligations relatifs à la construction, à l'entretien, au financement ou à l'exploitation d'une infrastructure servant à dispenser un service public. Il possède des droits d'usage selon des conditions fixées pour une durée déterminée ou déterminable. Il absorbe le risque d'achèvement des travaux et le risque d'exploitation. À terme, il transférera l'infrastructure à un agent public ou autre entité publique désignée par le concédant.

Le financement d'une telle entité privée offre ainsi une alternative au mode de financement public et à la socialisation des risques par le gouvernement puisque le concessionnaire finance le projet par ses propres moyens. Il doit en effet assumer les besoins en investissements et obtenir les capitaux nécessaires selon les usages en vigueur dans le secteur privé (voir Figure 2 : Financement d'une concession). Le concessionnaire assume « à ses risques et périls » selon l'expression juridique la responsabilité financière de l'investissement initial et des sommes nécessaires à son exploitation. Le concessionnaire se rémunère par les recettes de l'exploitation, provenant en principe du prix que paient les usagers, supportant ainsi le risque commercial lié à l'adoption et au succès de l'utilisation de l'infrastructure par les usagers.

Figure 2 : Financement d'une concession (© De Serres, Andrée, 1999)



Les usagers paient un tarif pour l'utilisation qu'ils en font et assument les coûts du projet. Le paiement d'un tarif par l'utilisateur demeure un élément essentiel du contrat de concession sur lequel est élaboré le mode de financement. Il constitue la principale entrée de fonds sur lequel est structuré tout le montage financier. Le projet doit donc être attrayant s'il veut obtenir le financement car ce sont les usagers qui procureront au concessionnaire les entrées d'argent nécessaires au remboursement de sa dette et à sa rentabilité en payant le tarif exigible, comme c'est le cas dans les projets d'autoroutes à péages, de ponts, les services d'eau potable, etc. Les paiements effectués par les usagers permettront de rembourser les investissements effectués par le concessionnaire et de lui procurer un rendement sur l'investissement de même qu'un revenu d'opération. Les actionnaires de la société gestionnaire du projet se partageront la rente résiduelle générée par le système de production mis en place par l'arrangement structuré autour du projet.

**Figure 3 : Paiement des redevances au concessionnaire (© De Serres, Andrée, 1999)**

Le financement du projet sera sans recours s'il est appuyé uniquement sur les paiements de tarifs faits par les usagers. S'il est aussi accompagné de subvention à l'investissement ou au déficit, de péages fantômes ou d'autres formes de garanties de paiements ou de remboursement, il sera appelé financement avec recours.

La concession française n'est pas si aisément copiable dans les pays autres pays, notamment les pays anglo-saxons. Elle possède plusieurs attributs particuliers liés au contexte légal, réglementaire et institutionnel au sein duquel elle se déploie. Ce mode ne peut être transféré sans prendre en considération le déploiement et l'intégration de la concession dans ce contexte particulier. La concession française est un contrat du domaine du droit public, lequel favorise un régime particulier de réglementation des bâtiments et travaux publics et de reconnaissance des sociétés qui ont droit de les construire (les BTP). Ce régime possède son propre cadre juridique, ses tribunaux, ses organismes de contrôle et de réglementation et ses précédents juridiques.

Le droit d'accorder des concessions en France sur les ouvrages d'art moyennant un droit de péage a d'abord été réservé au gouvernement central, comme ce fut le cas par exemple pour de nombreuses autoroutes à péage qui ont rendu célèbres certaines sociétés comme Cofiroute. Ce droit de déléguer des concessions sur des ouvrages d'art a été élargi aux départements et aux communes en 1986. Ce fut le début d'une époque où ont proliféré les projets : le lien souterrain Orlyval à Paris, le tunnel Prado Carenage à Marseille, le périphérique Nord de Lyon, le métro de Toulouse, le pont de Normandie et le viaduc de Millau constituent quelques-uns des

projets qui ont marqué cet élargissement du pouvoir d'accorder des concessions sur les ouvrages d'art.

Les concessions sont associables dans les pays de droit public d'origine britannique, comme le Canada, aux contrats de type « Conception-construction-financement-opération » (mieux connu sous l'acronyme DBFO, soit *Design-Build-Finance-Operate*) ou « Construction-propriété-opération-transfert » (BOOT, soit *Build-Own-Operate-Transfer*). Du côté canadien, l'autoroute 407 à Toronto<sup>4</sup>, le Pont de la Confédération (Île du Prince-Édouard, l'autoroute Moncton-Fredericton (Nouveau-Brunswick) en constituent des exemples.

Le recours à la concession a connu un essor important depuis deux décennies dans le domaine particulier des infrastructures publiques et est apparu rapidement comme une option stratégique intéressante aux problèmes d'endettement des gouvernements, leur procurant l'occasion de renouveler leurs infrastructures en déléguant par l'intermédiaire du contrat de concession la prise en charge des projets à un partenariat de sociétés intéressées. En retour, sans qu'elles l'aient vraiment recherché, l'occasion a permis aux sociétés privées d'expérimenter une nouvelle forme d'organisation. En effet, si le recours au secteur privé est d'abord apparu comme un moyen d'éviter un endettement additionnel pour les gouvernements, il a aussi conduit à la création de nouveaux consortia de partenaires de diverses provenances, majoritairement du secteur privé mais quelquefois du secteur public, à qui les nouvelles concessions procurent l'occasion de former et tester des processus de production et de gestion innovateurs, expérience qui a eu pour effet de leur procurer un savoir dont ils ont su profiter pour développer des nouveaux débouchés d'affaires au niveau national et au niveau international.

Réunis en nouveaux consortia, les intervenants du secteur privé ont d'abord accepté de jouer le jeu sans vraiment cesser de croire que les gouvernements interviendraient s'ils rencontraient des difficultés financières imprévues au cours du projet qu'on leur avait concédé. C'est le cas notamment du projet franco-anglais du tunnel sous la Manche, entièrement financé par le secteur privé et dont les intervenants ont dû se rendre compte, quand ils ont été confrontés à la faillite du projet et qu'ils ont du faire face à des prévisions d'investissement sous-évaluées par rapport à la complexité du projet, que les autorités publiques françaises ou britanniques ne les supporteraient pas. Le scénario s'est répété pour le projet de lien souterrain Orlyval à Paris, qui a aussi fait faillite quelques mois après son inauguration en 1993 sans aucune intervention des autorités publiques pour en favoriser le redressement, sinon la reprise

---

<sup>4</sup> La société concessionnaire a cependant acquis une autoroute construite sous le mode traditionnel pour l'exploiter pendant un terme d'environ 30 ans moyennant le paiement d'un tarif par les usagers.

des actifs pour un franc symbolique au règlement lors du règlement de la faillite par la société de transports publics de Paris, la RATP.

## **(2) La deuxième génération de contrats de concessions avec recours**

À défaut de pouvoir dorénavant compter sur un emprunteur doté d'une capacité supérieure de remboursement grâce à ses pouvoirs de taxation, les intervenants du secteur privé et les allocataires de capitaux ont été forcés face au transfert des risques financiers effectués par le contrat de concession de s'intéresser de très près à la nature des risques intrinsèques au projet. Forts de l'expérience acquise dans de nombreux projets réalisés dans les années 1980 où des acteurs du secteur privé avaient démontré une certaine audace mais une méconnaissance des risques liés au partenariat et à plusieurs autres importantes lacunes financières, les intervenants du secteur privé sont devenus de plus en plus réticents à accepter sans condition le transfert de la responsabilité financière et du risque commercial de certains services et infrastructures plus ou moins associables à la logique de l'économie marchande.

Peu de projets de secteur public exigeant le transfert de la responsabilité financière au secteur privé ont en réalité trouvé preneur sans véritable recours contre le gouvernement ou l'autorité publique. Les acteurs du secteur privé, forts de l'expérience des premiers projets de concession et de BOOT, ont appris à négocier une position plus nuancée. Le transfert des risques au concessionnaire signifiant en fait le transfert aux créanciers de la concession, il n'est dès lors point surprenant que les créanciers soient à leur tour devenus plus exigeants après avoir écopé de pertes importantes dans des affaires comme Eurotunnel, Orlyval, EuroDisney ou l'aluminerie Péchiney<sup>5</sup> à Dunkerke. Ils ont appris à développer une grille d'analyse de plus en plus fine leur permettant de réaliser un véritable examen diligent et de mieux évaluer les risques commerciaux et financiers trop élevés.

La négociation des contrats de concession, lesquels étaient dans les premiers cas des années 1980 structurés sans aucun recours contre l'autorité publique, a fait place peu à peu à l'inclusion de mécanismes de paiements publics mixtes. L'autorité publique a été appelée à concourir au financement privé de différentes façons dont les suivantes :

- subvention à l'investissement, de type *ab initio*, représentant la part des bénéfices socio-économiques et les subventions pures (Métro de Toulouse, France);

---

<sup>5</sup> Péchiney était encore une société d'état française à cette époque.

- subvention du déficit forfaitaire d'exploitation (Métro de Toulouse, France);
- redevances fixes ou variables (tarif fixe par porte pour le traitement de déchets, péages virtuels);
- paiement de surcoûts imprévisibles, (Autoroute Moncton-Fredericton, Nouveau-Brunswick, Canada);
- reprise du projet par l'autorité publique concédante suite à des surcoûts imprévisibles importants comme dans le cas du Périphérique Nord de Lyon avant que le projet ne soit entièrement repris par l'autorité publique qui l'avait concédé;
- transfert pour le terme de la concession de 35 ans d'une subvention du gouvernement fédéral au montant de 42 millions \$ par année indexable permettant de servir de péage fantôme compensant les risques d'achalandage liés au trafic du Pont de la Confédération (Île du Prince Édouard, Canada);
- octroi du droit de percevoir un péage sur un pont sans péage déjà existant durant la phase de construction de Pont Severn (Royaume-Uni, 1992);
- etc.

Alors que la concession avait initialement pour but de transférer la responsabilité financière hors des bilans des autorités publiques, il devient rapidement clair à la lumière de l'évolution des différents projets de concession de services publics que la tendance s'est renversée progressivement à l'avantage des entreprises privées et que la part d'engagement de financement public est devenue de plus en plus importante<sup>6</sup>. Il y a certes là matière à réflexion sur les objectifs à poursuivre dans cette voie.

## 2.4 LES CONTRATS DE PPP ET DE PFI AU ROYAUME-UNI

Le contrat de concession, utilisé jusque là abondamment en France, ainsi que les contrats de type BOT, utilisés dans les pays anglo-saxons comme le Canada, sont associés à des types de projets dotés d'une source de rentabilité, soit le paiement d'un tarif ou d'un droit d'usage par les usagers mêmes. Les concessions ne pouvaient donc pas viser des services considérés comme non marchands parce que leur accessibilité était garantie par l'État en tant

---

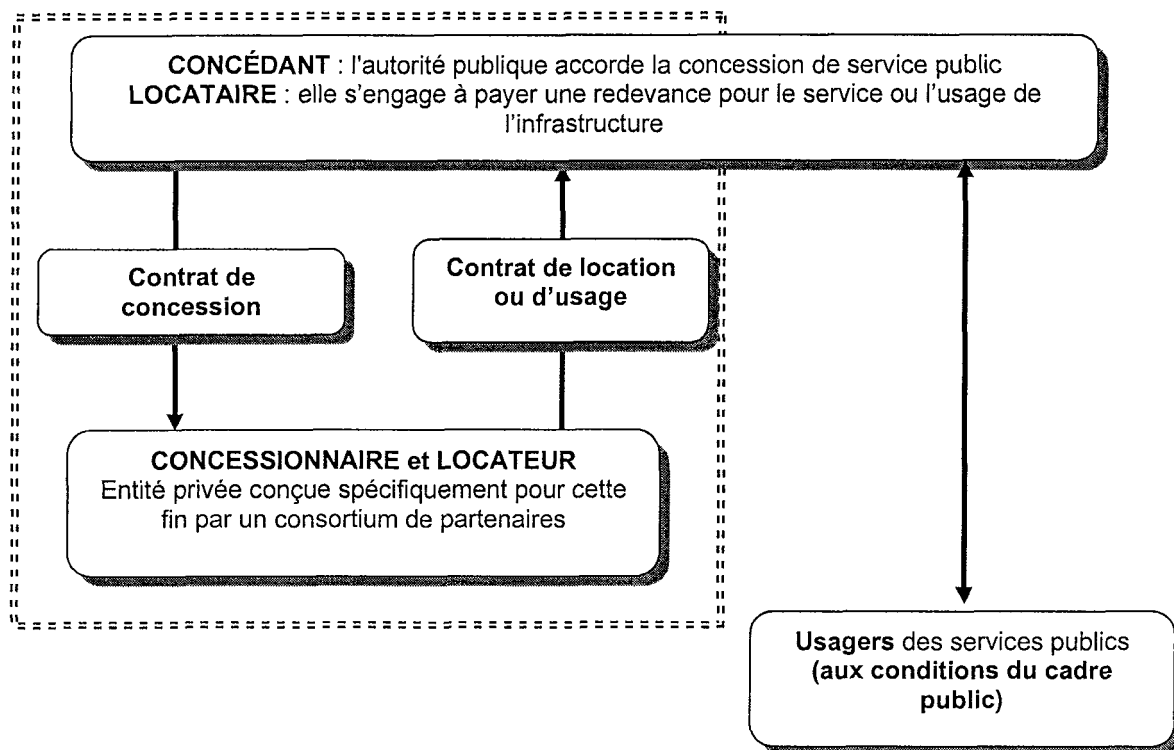
<sup>6</sup> Pour plus de détails, voir De Serres, Andrée, Janvier 1999. *L'allocation de capitaux aux projets innovateurs : étude des pratiques émergentes dans le domaine des infrastructures publiques*, Thèse présentée comme exigence partielle du doctorat en administration, Université du Québec à Montréal.

que service public gratuit ou avec une charge modératrice minimale, comme c'est le cas pour les écoles, les lycées, les hôpitaux, les prisons, les bâtiments administratifs, le réseau de routes élémentaire pour la sécurité et le développement économique, l'eau potable et les centres de traitement des eaux usées, l'éclairage de rue et certains services de loisir. Ces services non marchands deviendront la niche d'un nouveau type de PPP : le Private Financial Initiative (PFI), (Initiative financière privée), ou concession d'ouvrages publics à paiements publics.

Cette nouvelle forme de partenariat public privé, désignée ci-après PFI, a été introduite en 1992 par l'adoption d'une politique par le parti conservateur de John Major et poursuivi depuis 1996 par le gouvernement du Labor Party de Tony Blair. Comme la concession, le PFI se distingue du mode traditionnel du fait que la propriété de l'actif servant à fournir le service public est de propriété privée et peut le demeurer à l'expiration du terme du contrat.

Le PFI est une nouvelle forme de PPP qui se distingue de la concession en ce que l'autorité publique, plutôt que d'emprunter les fonds nécessaires à la construction du bâtiment, fait un paiement annuel, semestriel ou mensuel à une entité privée qui détient les droits de concessionnaire. Cette nouvelle forme assure au consortium à qui a été déléguée la concession un revenu prenant la forme de redevances ou de loyer payable par l'autorité publique, devenu l'usager sans être nécessairement l'usager final. Le gouvernement est le client. L'entité privée n'assume pas ou n'assume qu'en partie le risque commercial. Voir Figure 4 : Contrat de concession d'ouvrages publics à paiements publics.

**Figure 4** : Contrat de concession d'ouvrages publics à paiements publics (PPP/PFI)



La collectivité publique devient un demandeur de services et doit être en mesure de définir la nature exacte du service dont elle a besoin. Le nouvel argument clé du gouvernement se transforme : c'est le service qu'il faut prendre en compte, non le bâtiment ou l'infrastructure. Le critère est l'amélioration des services, *Value for money*, critère qui sera repris dans la loi adoptée au Québec en décembre 2004. Le secteur public définit les performances du service.

La disponibilité et la qualité du service deviennent l'épicentre du montage contractuel et des obligations du concessionnaire. Les objectifs poursuivis par les gouvernements sont les suivants :

- améliorer la qualité des services pour le même montant d'investissement qui lui aurait consacré par le mode traditionnel;
- améliorer l'efficacité;
- stimuler l'innovation;
- améliorer la gestion des risques en allouant les risques à la partie la plus en mesure de les gérer et en conséquence de les minimiser;

- réduire les coûts;
- accélérer et améliorer la vitesse de livraison des projets et rencontrer les échéanciers;
- répondre aux demandes de pointe.

Les contrats sont de longue durée : 25 à 30 ans. La construction de l'infrastructure est associée à la garantie de la qualité de l'entretien durant toute la durée de vie du contrat. On y inclut des paiements de pénalités à soustraire du loyer annuel à être versé par la collectivité publique en cas de défaillance du service rendu, ce qui peut exercer un impact sur les prêts si les loyers sont donnés en garantie.

## 2.5 LES PROJETS DE PFI RÉALISÉS

Les PPP-PFI sont surtout liés à l'expérience britannique et les investissements en PPP-PFI demeurent concentrés au Royaume-Uni. En fait, les projets de PPP-PFI du Royaume-Uni représentaient 85 % de la valeur en capital de tous les projets à travers le monde en 2003<sup>7</sup>, soit une valeur de 27 milliards \$ dans un marché de l'ordre de 36,9 milliards \$<sup>8</sup>.

Les initiatives PFI sont nombreuses au Royaume-Uni : on y recense 600 nouvelles infrastructures depuis 1996, soit 40 hôpitaux, 200 écoles, des prisons, des équipements militaires, des projets de traitement d'eau, des projets de transport en commun dont le Métro de Londres (London Underground)<sup>9</sup>, des centres d'hébergement, des projets de logement social et de services sociaux, des stations de police<sup>10</sup>, des casernes pour les services d'incendie, des arénas, stades et autres équipements de loisirs. Les PFI ne visent pas uniquement la prise en charge totale d'un service gouvernemental par un consortium privé. Il peut aussi s'agir, grâce au programme *Joined-up Services*, de l'ajout d'un service en mode privé à une organisation déjà en opération.

Au Canada, l'autoroute Moncton/Fredericton est un projet qui épouse les principes de la formule PFI. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick, par l'intermédiaire d'une société à but

---

<sup>7</sup> Pour plus de détails, voir : Price Waterhouse Coopers. *Developing Public Private Partnerships in New Europe*. 2004.

<sup>8</sup> Deologic (2003) *Global Project Finance Review*.

<sup>9</sup> Voir : rapport du Vérificateur général [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/00-01/000154.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/000154.pdf)

<sup>10</sup> <http://www.4ps.co.uk/publications/Dorset%20Police.pdf>

non lucratif, loue l'autoroute à un consortium privé qui l'a construite et qui l'entretient moyennant 49 paiements semestriels de 30,9 millions \$ à compter du 30 novembre 2003 pour un total de 1 514 milliards \$ en plus d'un paiement de 207,2 millions \$ pour les coûts d'exploitation et d'entretien pour les 30 premières années. Le gouvernement pourra la racheter à l'expiration du terme de 30 ans ou du terme de 40 ans à un montant égal à sa juste valeur commerciale (Facility Fair Market Value) établie en fonction du reste du terme à courir avant l'expiration d'un terme fixé pour les fins de ce calcul à 50 ans. Si cette option n'est pas levée, ce qui risque d'être le cas, faute de bénéficier des sommes nécessaires pour le faire, le concessionnaire pourra continuer à exploiter l'autoroute qui ne reviendra à la province qu'après 50 ans moyennant le paiement d'une somme symbolique de 1,00 \$. Est-ce que les citoyens et contribuables du Nouveau-Brunswick obtiennent un service de plus grande qualité pour le même montant d'investissement ? Est-ce que la même route construite et opérée par le gouvernement aurait nécessité autant d'investissements ? Le test et l'évaluation de la performance demeurent encore à effectuer et à analyser.

## **2.6 LA STRUCTURATION DES MONTAGES DE PPP DU POINT DE VUE DU CONCÉDANT PUBLIC**

Sous le mode conventionnel, le maître d'ouvrage spécifie la solution, gère les installations, recherche et assume le financement et assure la livraison des services. Les entreprises de construction font une proposition financière sur la base du devis présenté. Les prestataires de services exécutent ce qui leur est demandé.

Le nouveau cadre légal favorisant les PPP accorde aux organismes publics le pouvoir de déléguer une partie de ses fonctions ou de tout autre pouvoir requis pour l'exécution du contrat à un partenaire privé sujet à son approbation et à la condition qu'il respecte le principe de base de l'augmentation de la valeur pour l'argent investi « Value for money ». Le gouvernement ou le concédant public détermine la nature des pouvoirs à déléguer et procède à un appel d'offres. La procédure d'appel d'offres vise à obtenir le meilleur rapport service/prix avec spécification résultats (et non des moyens).

Les pouvoirs pouvant être délégués sont les suivants : la conception; la construction; le financement, l'entretien, maintenance et restauration ainsi que l'exploitation. Les combinaisons possibles sont nombreuses et peuvent être classées selon le critère que les infrastructures demeurent ou non la propriété du secteur public. Si la propriété continue d'être détenue par le

gouvernement ou les agents publics, le gouvernement peut négocier des ententes prenant la forme de :

- contrat de bail et autres contrats de location;
- contrat de gestion déléguée, contrats de gestion de services ou d'affermage;
- contrat de construction classiques : Conception-soumission-construction (Design-Bid-Build ) ou Conception-construction (Design-Build);
- contrat de construction avec partage de risques : Construction Manager at Risk (CMR) ou Design-Build-Operate-Maintain (DBOM).

Le gouvernement ou une autorité publique peut aussi passer des contrats par lesquels il conserve la propriété conjointement avec un partenaire privé ou peut devenir lui-même partenaire au sein d'une société d'économie mixte.

Si l'autorité publique consent à se départir de la propriété partiellement ou totalement et ce, de façon temporaire ou permanente, ce sera des contrats de type PPP ou concession qui seront alors négociables avec différentes combinaisons incluant 5 éléments principaux, soit la conception, la construction, le financement, l'entretien et l'exploitation. Les contrats peuvent emprunter les formes suivantes :

- contrat de « Conception-construction-financement-exploitation » (CCFE) (ou Design-Build-Finance-Operate (DBFO));
- contrat de « Conception-construction-financement-exploitation-entretien » (CCFEE) (ou Design-Build-Finance-Operate-Maintain (DBFOM));
- contrat de « Conception-construction-financement-exploitation-entretien-transfert » (CCFEET) (ou Design-Build-Finance-Operate-Maintain-Transfer (DBFOMT));
- contrat de « Conception-construction-financement-entretien » (CCFE);
- contrat de « Conception-construction-financement » (CCF);
- Contrat de « Construction-exploitation-transfert » (« Build, Operate, Transfer » ou B.O.T);
- Contrat de « Construction-Possession- Exploitation » (« Build, Own, Operate » ou B.O.O);
- contrat de « Conception-construction-financement-exploitation-entretien-transfert » (CCFEET);
- contrat de « Conception-construction-financement-possession-transfert ».

### 3 La situation des PPP au Canada

Lors d'une étude précédente sur les PPP au Canada<sup>11</sup>, nous avons recensé 142 projets de PPP, toutes formes de PPP confondues et incluant 14 projets au stade souvent précoce de conception. Sans prétendre être parvenus à recenser et analyser tous les projets PPP au Canada, notre but était d'identifier et d'analyser ceux qui étaient qualifiés en tant que projet PPP dans la documentation gouvernementale et les différentes études, lesquelles sont par ailleurs souvent demandées ou citées par les gouvernements.

Les secteurs d'activités de ces projets de PPP sont les suivants :

- éducation (12);
- gestion de l'eau de l'eau potable et des eaux usées (19);
- environnement (9);
- services du gouvernement en ligne (27);
- pénitenciers (3);
- énergie (8);
- loisirs (14);
- soins de santé (15);
- routes, ponts et voies maritimes (15);
- transports publics (13)
- projets annoncés (9).

Le financement n'est vraiment délégué que dans 57 de ces 142 cas :

- 34 cas de « Construction-Conception-Financement-Exploitation » (CCFE);
- 11 contrats de type « Construction-Conception-Financement-Exploitation-Entretien » (CCFEE);
- 4 contrats de « Conception-construction-financement » (CCF);
- 4 contrats de « Construction-financement-exploitation-entretien- transfert » (CFEET);
- contrats de « Conception-construction-financement-exploitation-entretien-transfert » (CCFEET);
- 1 « Conception-construction-financement-propriété-transfert » (CCFPT).

Nous retrouvons notamment 12 contrats de « Construction et Entretien » et finalement, 29 contrats de gestion et 17 contrats de bail. Au niveau de l'entretien, les précédents

<sup>11</sup> De Serres, Andrée. *Répertoires des projets PPP au Canada*. 2005 (à paraître).

britanniques indiquent une préférence à transférer les services aisément contrôlables et sans risque majeur pour l'utilisateur tels que :

- le nettoyage, le blanchissage, la restauration et le transport de patients dans les hôpitaux;
- dans les écoles, le nettoyage, l'entretien des locaux et des espaces extérieurs; possiblement le personnel administratif, le corps enseignant, le secrétariat en pool entre plusieurs écoles;
- dans les centres d'éducation surveillée, tous les services fournis par le secteur privé sauf la surveillance.

Il faut remarquer qu'il est plus facile de déléguer l'entretien que l'exploitation. Il demeure difficile de fractionner ces opérations lors de partage des responsabilités, notamment dans le domaine des soins de santé, où plusieurs services publics demeurent sujets à de nombreuses restrictions autorisant leur délégation.

Parmi les projets répertoriés, vingt-deux (22) projets sont complétés, soixante-quatre (64) sont encore en cours, cinq (5) abandonnés, un (1) a été repris par le partenaire public et un autre repris par le partenaire privé. Enfin, quatorze (14) sont sur la table de travail dont douze (12) au Québec.

L'Ontario compte cinquante-six (56) de ces projets, et la Colombie-Britannique, vingt-huit (28). Le Québec suit avec vingt-deux (22) projets dont 7 projets en sont à un stade très préliminaire de conception. Les projets du Québec incluent des projets auxquels l'étiquette PPP a été accordée rétroactivement à la date d'adoption de la loi 61 créant l'agence sur les PPP du Québec. Ces projets relèvent pour la plupart du domaine des technologies de l'information, domaine d'activité propice autant dans le secteur privé que dans le secteur public à des arrangements s'apparentant à une forme de PPP. Ils peuvent être assimilables dans certains cas à des contrats d'impartition permettant le transfert des risques à une entité autre moyennant paiement pour la fourniture des services spécifiques. Ils peuvent être plus près d'un contrat PPP lorsqu'il y a partage des risques liés au partage des investissements nécessaires pour aboutir à livrer des services répondant à des critères de performance déterminés.

En voici quelques exemples :

- le portail de services aux usagers de la CSST;
- le portail ou inforoute Bonjour Québec.com mettant en collaboration Tourisme Québec et Bell Canada;
- le projet de Placements Québec pour la vente de produits d'épargne mettant en partenariat le Ministère des finances du Québec et la Banque Nationale du Québec.

Canada.<sup>12</sup>

#### 4 La situation actuelle au Québec

La *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* a été adoptée en décembre 2004. Le mouvement avait été amorcé par le gouvernement précédent en 1999 par la création du Bureau des partenariats d'affaires (BPA), suivie en décembre 2000 par l'adoption de la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport* pour permettre et encadrer les PPP. Le mouvement s'est poursuivi avec le nouveau gouvernement libéral élu en 2002 par le dépôt du guide d'élaboration des plans d'affaires sur les PPP (PAPP)<sup>13</sup> suivi d'une politique cadre sur les partenariats publics privés et de l'adoption le 15 décembre 2004 d'un cocktail de différentes dispositions, dont la Loi 61, la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, dans le but d'implanter et de généraliser le mode PPP au Québec.

L'Agence a pour mission selon cette Loi 61 « 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 ». Dorénavant, l'Agence centralise les pouvoirs de conseil et d'évaluation des projets PPP.

La plupart des organismes publics sont assujettis à cette loi : 1° les ministères; 2° les personnes, les organismes et les entreprises du gouvernement visés à l'article 2 de la *Loi sur l'administration financière*; 3° les organismes du gouvernement qui exercent des activités de nature fiduciaire apparaissant en annexe aux comptes publics; 4° un collège d'enseignement général et professionnel régi par la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*; 5° une commission scolaire et le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal ainsi qu'une commission scolaire régie par la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*; 6° un établissement universitaire régi par la *Loi sur les investissements universitaires*; 7° un établissement public régi par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, ainsi qu'une agence de développement de réseaux locaux et de services de santé et de services sociaux instituée en vertu de cette loi; 8° un établissement public régi par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris* ainsi qu'un conseil

---

<sup>12</sup> Voir CEFRIO. 2002. *Partenariat Public-Privé : Pour une meilleure performance de l'État*, Cahier de synthèse des actes du colloque. 78 pp.

<sup>13</sup> Voir le site Web du Conseil du trésor du Québec :

<http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/partenaire/guide-affaires.pdf>

régional institué en vertu de cette loi; 9° un organisme municipal au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*; 10° tout autre organisme désigné par le gouvernement.

Ces organismes publics sont incités selon l'article 8 de la loi à faire appel à l'Agence pour leurs projets de PPP : « *Un organisme public a le choix de pouvoir recourir aux services de conseil et d'expertise de l'Agence pour l'évaluation de la faisabilité en mode de partenariat public-privé de ses projets d'infrastructures, d'équipements ou de prestation de services publics, pour le processus de sélection de ses partenaires, ainsi que pour la négociation et la conclusion de ses contrats de partenariats public-privé. Ces services sont rendus si, selon l'Agence, la nature et l'importance du projet le justifient.* »

En outre, le même article prévoit qu'un ministère doit recourir aux services de l'Agence pour tout projet pour lequel un partenariat public-privé est envisagé, si ce ministère assume principalement le financement du projet, directement ou indirectement, et si le projet est considéré comme majeur selon les critères déterminés à cette fin par le gouvernement.»

L'adoption de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* a aussi été accompagnée de l'adoption de mesures modifiant la *Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec et modifiant le Code de la sécurité routière* (projet N-60) et modifiant la *Loi sur les compétences municipales* (Projet de loi N-62), permettant aussi aux villes, municipalités, municipalités régionales de comté et autres organismes à avoir recours au mode PPP pour les projets sous leurs compétences.

Voici un exemple de nouvelles applications de contrat PPP qui pourront être développées au Québec. Le contrat clé en main, tel que proposé par le projet de loi N° 62 sur les compétences municipales qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006 reflètera les attributs classiques d'un contrat PPP. Une municipalité, selon les articles 25, 32 et 33, aura le pouvoir de conclure une convention avec le ministre en matière des assainissements des eaux usées connu sous le nom de *contrat clé en main*. Ce contrat clé en main définit les objectifs visés par la municipalité et, le cas échéant, les limites de coût et les autres conditions que doit respecter l'ouvrage d'assainissement. Le cocontractant peut concevoir, construire et exploiter l'ouvrage pour une période qui ne doit pas être inférieure à 5 ans et le contrat peut confier la responsabilité à ce dernier d'assurer le financement à long terme pour la réalisation de l'ouvrage

d'assainissement. La municipalité devra soumettre le contrat au ministre<sup>14</sup>. Le ministre devra obtenir l'approbation de l'Agence sur les PPP<sup>15</sup>.

## **5 La structuration des montages de PPP du point de vue du concessionnaire**

### **5.1 LE DÉVELOPPEMENT DU CONSORTIUM OU DU PARTENARIAT À LONG TERME**

#### **5.1.1 Constitution d'une entité juridique créée spécialement pour la fin du PPP**

La première étape pour le concessionnaire consiste en la formation du partenariat regroupant les acteurs jugés nécessaires et critiques pour gagner l'appel d'offres et réaliser la construction et l'exploitation de l'infrastructure. Les parties intéressées se regroupent par l'intermédiaire d'une entité juridique spécifiquement conçue pour cette fin qui a pour but de prendre en charge le projet. Ces consortia regroupent en général un développeur, une société de construction ou un fournisseur d'équipement, un opérateur et quelquefois une banque (surtout en Europe). Cette entité peut revêtir plusieurs formes :

- une entité à but lucratif;
- une entité à but non lucratif;
- une société d'économie mixte dont le contrôle sera détenu par une entité du secteur public<sup>16</sup>;
- une entité publique, qui peut décider d'appliquer à un contrat de type PPP.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Article 34, *Loi sur les compétences municipales*.

<sup>15</sup> Article 8 de la *Loi sur l'Agence sur les PPP du Québec*

<sup>16</sup> Par exemple, la Société d'économie mixte du Haut Richelieu mettant en partenariat la Municipalité régionale du Haut-Richelieu et une société privée. Cette SEM opère une entreprise en gestion des déchets. La société d'économie mixte (SEM) de la Municipalité régionale du comté (MRC) du Haut-Richelieu en matière de cueillette et de traitement de déchets créée en 1994 relève d'un arrangement similaire puisque l'entité concessionnaire, comprenant un partenaire public, la MRC et un partenaire privé, est propriétaire de ses actifs et doit se rentabiliser au moyen du paiement d'une somme égale à la taxe de cueillette de déchets payable par les citoyens en plus de pouvoir rentabiliser ses actifs par d'autres usages complémentaires.

<sup>17</sup> Des filiales d'Hydro-Québec ont soumissionné à un appel d'offres pour la construction et l'exploitation de projets de petites centrales hydroélectriques lancé en 2003 par Hydro-Québec.

Ce partenariat équivaut en quelque sorte pour les partenaires impliqués à une fusion temporaire et liée à la vie du projet. Les partenaires seront normalement les actionnaires de cette société.

La société concessionnaire constitue le cœur opérationnel autour duquel se greffe la stratégie de gestion des risques. Elle n'a qu'un seul objet : la gestion du projet qui lui est alloué par le contrat de concession. Cette gestion demeure toutefois sujette à la direction des autres partenaires du comité d'opération, lequel est composé principalement des représentants des sociétés de construction, des équipementiers, des banques et dans quelques cas d'organismes publics participant au PPP.

La formation d'une entité légale distincte permet d'isoler les risques financiers du projet. En effet, les engagements des partenaires à la société concessionnaire sont limités à la mise de fonds à laquelle ils se sont engagés. Leur participation dans le capital actions de la compagnie constitue la source principale de leur exposition au risque résiduel du projet à titre de promoteur. La création de cette entité juridique permet de limiter la responsabilité des partenaires impliqués face au projet et au concédant. Elle permet aussi de limiter la responsabilité face aux engagements des autres partenaires.

Il demeure cependant indispensable pour le succès du projet et des partenaires impliqués que chaque partenaire soit en mesure de livrer sa prestation en biens ou en nature fixée à l'avance. Il est en effet reconnu que la règle d'or du succès d'un tel partenariat est d'impliquer des partenaires qui doivent avoir tout à perdre si le projet ne se réalise pas bien, particulièrement leur réputation.

En retour, cette entité s'appropriera la propriété intellectuelle et le savoir faire qui seront générés par le projet, à moins d'entente différente entre les partenaires ou avec le concédant public qui peut retenir certains droits sur le développement de la propriété intellectuelle, notamment quand une entité déjà en opération dans le domaine public est transféré à la nouvelle concession.

### **5.1.2 Négociation d'une entente entre les partenaires**

Les partenaires négocieront entre eux une autre entente, soit une convention d'actionnaires ou une convention d'associés selon le type de société, dans le but de partager et répartir entre eux les responsabilités, les risques, les revenus et autres bénéfices du projet et le pouvoir de décision. Cet exercice devrait être fait en grande partie avant l'octroi de la

concession. Les risques du partenariat mettent en évidence l'importance d'avoir les bons partenaires. Les PPP ont comme conséquence de soutenir une restructuration de la chaîne conception/construction en transformant une relation potentiellement conflictuelle en une relation de collaboration. Le concepteur et le constructeur font dorénavant partie de la même équipe et de la même entité responsable du projet. Le risque est transporté entre les partenaires dont le défaut de l'un face à l'exécution de ses obligations entraîne des conséquences importantes chez les autres partenaires du consortium. Les mérites associés au contrat de PPP sont souvent en rapport avec la synergie opérée par la réunion des partenaires sur la chaîne de la conception, construction et opération et développement d'une nouvelle forme de partenariat avec le privé. En ce sens, le partenariat résultant du mode PPP constitue une source de renouvellement des arrangements traditionnels dans le secteur public.

Dans tous les cas, la meilleure convention d'actionnaires ne peut minimiser le fait que ce type de projet PPP demeure sujet à un fort risque politique, son partenaire politique demeurant instable et sujet à un non renouvellement de mandat.

C'est pourquoi il demeure essentiel et critique pour les partenaires impliqués de développer une excellente compréhension des risques du projet et du partenariat et de bien évaluer les conséquences des risques acceptés.

## **5.2 NÉGOCIATION DU CONTRAT DE PPP**

Ainsi, après avoir structuré son partenariat, le nouveau consortium est prêt à répondre à un appel d'offres et à déposer une proposition ou une soumission pour obtenir les droits sur un projet de PPP. Cet appel d'offres peut être sur appel public ou être sur invitation, selon le cas. Il y aura une étude préliminaire des propositions qui conduira à retenir une liste courte de soumissionnaires qui seront invités à préciser davantage leurs propositions. Afin de pas être coincé à un stade ultérieur avec une proposition insoutenable, l'autorité publique retiendra en général deux soumissions qui permettront de débiter la période de négociation du contrat de concession.

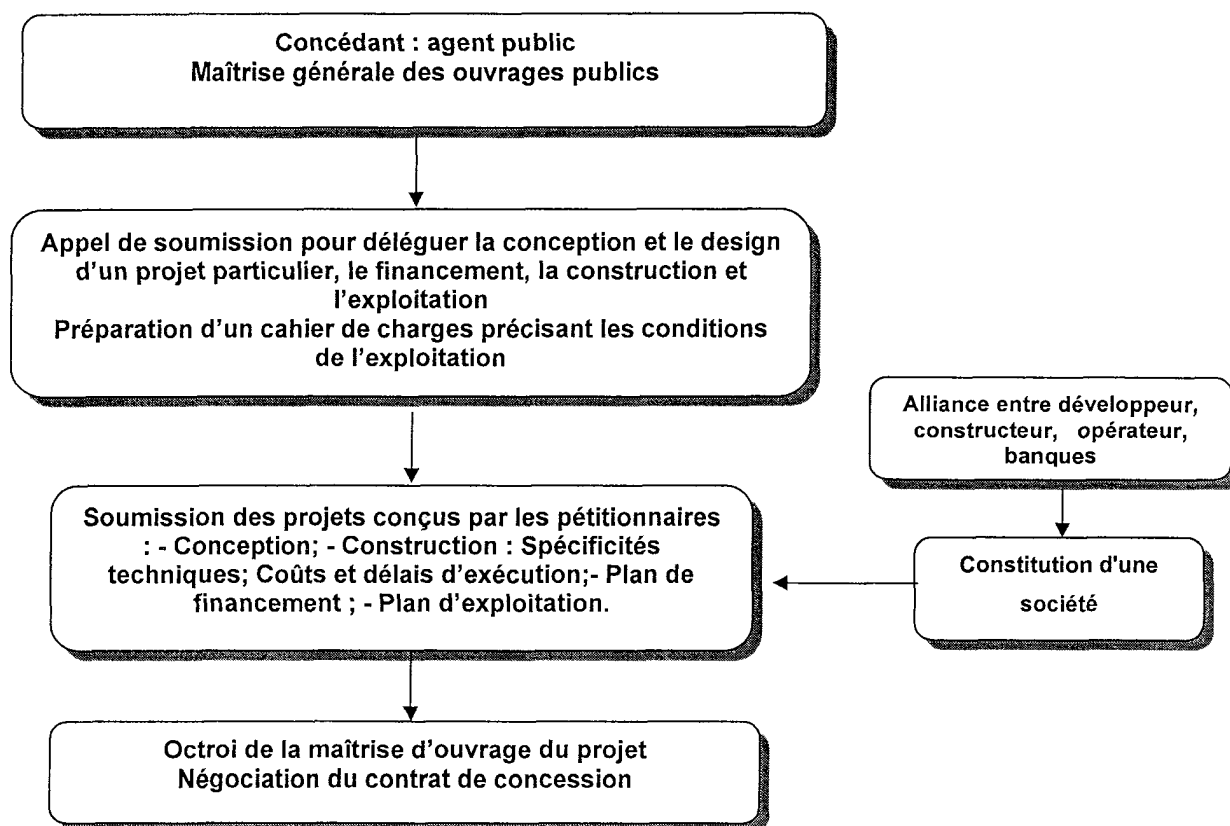
Un PPP est un contrat à long terme où l'autorité publique délègue à un opérateur du secteur privé des pouvoirs et des responsabilités relatifs à la conception, construction, financement, entretien, maintenance d'une infrastructure publique et d'un service public. Un des avantages qu'en retire le secteur public est qu'il aura un seul interlocuteur sur qui exercer pression au besoin. Le contrat de PPP est négocié entre l'autorité publique concédante et l'entité privée formée pour appliquer à l'appel d'offres. Il opère un partage des rôles et des

risques entre l'acteur du secteur public, le concédant, et l'acteur du secteur privé le concessionnaire. Le découpage des pouvoirs entre ceux qui incombent au secteur privé et ceux qui reviennent au secteur public se fait au cas par cas. Le contrat de PPP procède à la répartition des risques, des responsabilités, du pouvoir de prise de décision et du partage des bénéfices entre le concédant public et le concessionnaire privé. Les risques sont analysés à travers une matrice de risques et sont répartis entre les principaux acteurs en tenant compte de leur habileté à réduire et gérer ces risques. Ils devraient répartir les risques à la partie la plus en mesure de les gérer.

Le contrat comprend des provisions de capitaux, de services et autres inventaires à être maintenus par le concessionnaire. Il doit prévoir les mécanismes de paiement et les pénalités si les services ne sont pas rendus dans les délais et selon les normes prévus aux contrats. Il doit aussi contenir des normes précises de performance et une surveillance du respect des paramètres d'application.

Si cette négociation est conclue, suivra alors l'étape d'exécution du contrat de PPP pour un terme en général de 25 à 40 ans. L'ensemble des différentes étapes est représenté dans la Figure 5 : Délégation de maîtrise d'ouvrage opérée par le contrat de concession.

**Figure 5** : Délégation de maîtrise d'ouvrage opérée par le contrat de concession (© De Serres, Andrée, 1999)



## 6 Les critiques et les enjeux

### 6.1 LES OBJECTIFS SONT-ILS ATTEINTS ?

#### 6.1.1 Utiliser l'effet de levier du financement privé

Une des principales raisons justifiant que les gouvernements aient recours aux PPP a été certes la recherche effrénée de solutions ayant pour but de leur permettre de respecter différentes obligations budgétaires, tels que les critères de Maastricht en Europe ou les critères de crédit des grandes agences de notation, solutions qui idéalement auraient pour effet de limiter l'endettement du gouvernement en transférant au secteur privé la responsabilité du financement des projets d'infrastructures publiques. Comme démontrée dans une section précédente de ce texte<sup>18</sup>, l'évolution du recours aux PPP au cours des 30 dernières années

<sup>18</sup> Voir page 18 du présent rapport.

révèle que les parties privées, incluant les financiers, se sont mises à se méfier de ce transfert et à réclamer de plus en plus de confort des gouvernements. Les contrats de PFI en sont la consécration puisque les parties privées n'assument plus le risque commercial, obtenant sous forme de redevances du concédant public le paiement de leur coût de capital, leurs coûts d'exploitation et un rendement sur investissement. Les modifications apportées au cadre légal québécois en décembre 2004 n'ont pas fait du transfert de la responsabilité financière le critère décisionnel incontournable pour privilégier le mode PPP. Ces modifications prévoient en effet à plusieurs occasions le droit pour différentes autorités publiques d'accorder un contrat clé en main de type PPP avec l'option ou non de déléguer le financement à la partie privée.

Parmi les projets répertoriés au Canada, le financement n'est vraiment délégué que dans 33 de ces 93 cas : 22 cas de Construction-Conception-Financement-Exploitation (CCFE) et 11 contrats de type Construction-Conception-Financement-Exploitation-Entretien (CCFEE).<sup>19</sup> De plus, des nouvelles mesures de financement sont de plus en plus souvent proposées dans le but de fournir un support financier sous forme de crédit PPP. Au Royaume-Uni, le Credit Guarantee Finance permet de fournir de la dette publique aux projets de PPP, le risque de défaut incombant au partenaire privé qui n'a cependant plus le fardeau de trouver et fournir le financement. Un autre type d'aide financière est prévu dans le cadre québécois. Pour financer les projets d'infrastructure en matière d'eaux usées, de voiries locales et de transport en commun ayant des incidences économiques, la Société de financement des infrastructures locales du Québec peut venir en aide aux organismes municipaux en versant une aide financière suivant la forme et les conditions que le gouvernement peut déterminer par règlement.<sup>20</sup> Cette loi, adoptée le 15 décembre 2004, poursuit l'objectif de faciliter le financement des municipalités locales et de faire avancer les projets d'infrastructures plus rapidement.

Le financement des projets hors du bilan des gouvernements demeure un sujet délicat. Du fait que les gouvernements aient procédé à la révision des règles de gouvernance et de comptabilité des sociétés privées à la suite des scandales corporatifs de Enron, Worldcom, Nortel et les autres, pour limiter le recours à des structures juridico-financières de projets hors bilan. Il devient gênant que ces mêmes gouvernements puissent s'autoriser à appliquer pour leur propre compte les mêmes méthodes comptables et financières que celles reprochées au

---

<sup>19</sup> De Serres, Andrée. *Répertoires des projets PPP au Canada*. 2005 (à paraître).

<sup>20</sup> Article 4, Projet de loi N° 60 Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec et modifiant le Code de la sécurité routière.

secteur privé. La position demeure controversée et ambiguë et les vérificateurs généraux des gouvernements divergent souvent d'opinion et demeurent prudents face à la qualification d'un projet hors bilan. Certains vérificateurs réputent les engagements pris au sein de PPP comme devant être comptabilisés comme de la dette publique dans le bilan des gouvernements. De plus, au niveau des cotations accordées par les grandes agences de crédit comme Moody's et Standard & Poor's, elles ont à considérer parmi leurs nombreux critères la capacité globale de paiement des citoyens d'un état; que le citoyen paie les infrastructures en tant que payeur d'impôt ou en tant qu'utilisateur ou que le gouvernement s'engage à louer une infrastructure pendant 30 ans, la capacité de paiement des citoyens et des gouvernements devraient atteindre les mêmes limites.

Si l'argument de base pour opter pour le mode PPP plutôt que pour le mode traditionnel n'est plus essentiellement lié à l'exigence que le concessionnaire privé supporte les besoins en investissement, il devient encore plus crucial pour justifier le PPP de s'assurer qu'il y ait un véritable transfert de risques de construction et d'exploitation permettant de limiter les coûts et la responsabilité financière du gouvernement.

### **6.1.2 Économies de coûts et limitation de responsabilité financière**

La popularité du mode PPP auprès des gouvernements s'explique aussi par les promesses de réduction des coûts et de limitation de la responsabilité financière du mode PPP. Dans la plupart des expériences, il faut noter que les économies de coûts constituent un des principaux arguments pour justifier les politiques gouvernementales sur les PPP.

Y a-t-il vraiment des économies de coûts ? La preuve est encore à compléter à ce chapitre. Pour justifier cet argument, il faudrait procéder à une analyse comparative des phases *ex ante* et *ex post* des projets recensés au Canada. Peu d'études ont en effet été réalisées dans le but de comparer les économies de coûts promises avant le projet et la réalité dix ans plus tard.

Qu'en est-il réellement ? Pour réaliser ces études, il faut disposer des chiffres qui ont été avancés. Or, il faut noter la difficulté d'obtenir les études d'analyse comparative de coûts réalisées préalablement aux projets et les contrats en discussion. La mauvaise perception du modèle PPP à l'heure actuelle dans l'opinion publique a pour conséquence de compliquer l'accès à de l'information considérée comme porteur d'enjeux stratégiques autant par les

politiciens que par les sociétés privées qui soumissionnent aux appels d'offres de projets PPP<sup>21</sup>. Or, ce sont ces évaluations de coûts qui demeurent l'argument décisionnel justifiant d'opter pour le mode PPP. Il n'est dès lors point surprenant de voir les syndicats, les employés et d'autres parties intéressées avoir recours à la *Loi d'accès à l'information* pour obtenir ces études<sup>22</sup>.

Ces études consistent à évaluer les coûts du projet incluant les étapes de construction, d'exploitation et d'entretien des bâtiments pour des périodes d'environ 30 ans. Elles reposent cependant sur des hypothèses et des scénarios discutables à plusieurs égards. Il demeure crucial de s'attarder sur les hypothèses de comparaison et bien comprendre ce qu'on compare. Ces études comparent-elles vraiment des éléments et des conséquences similaires ? Par exemple, comment comparer les économies de coûts proposées par la prise en charge d'une école de quartier sous le mode PPP avec le mode traditionnel quand on ne prend pas en compte plusieurs utilisations complémentaires de l'édifice par la population locale ? Les écoles sont en effet souvent utilisées par la communauté locale en dehors des heures requises de service. Or, sous le mode PFI, le concessionnaire s'engage à rendre l'édifice disponible pour les heures déterminées pour les fins du service public. En dehors de ces heures, il a en général le droit de rentabiliser les actifs, ce qui signifie que cette école ne sera plus accessible à la population locale à moins d'en payer les frais de location exigés.

Comment évaluer les véritables économies de coûts si l'autorité publique concédante doit prévoir les coûts nécessaires au rachat de l'actif à l'expiration du terme à un prix égal à sa valeur commerciale alors que cette bâtisse ou ce terrain est souvent situé à un emplacement stratégique par rapport à l'usage auquel il est destiné, ce qui a pour effet de lui conférer une valeur de plus en grande avec le temps ?

Comment comparer les économies de coûts quand il faut essayer d'estimer la valeur commerciale à payer déterminable en fonction des revenus à être générés entre l'an 30 et l'an 50, comme dans le cas de l'autoroute Fredericton/Moncton, alors que le concédant public devenu locataire a payé un loyer couvrant les coûts de la dette, de son entretien, des frais de gestion et un rendement sur l'investissement pendant 30 ans ?

---

<sup>21</sup> Des citoyens de la Municipalité Régionale de comté du Haut-Richelieu se sont fait interdire l'accès à l'information relativement à la Société d'économie mixte du Haut-Richelieu qui gère sur leur territoire la cueillette des déchets. Le gouvernement a dû amender la Loi sur les sociétés d'économie mixtes pour permettre cet accès.

<sup>22</sup> Un syndicat a dû avoir recours à la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir les études de coûts réalisées la firme Malette pour le projet d'un centre d'hébergement de Québec construit dans le but d'y déménager la Résidence Saint-Charles. Voir *La Presse*, avril 2005.

Les économies de coûts annoncées seront-elles vraiment réalisées ? Le fait que l'évaluation des montants soit généralement faite lors de la phase de conception du projet laisse entrevoir la possibilité que les niveaux d'économies annoncées ne soient pas respectés durant la longue vie du contrat. Qui contrôlera et vérifiera ?

De surcroît, le mode PPP peut-il vraiment réussir à compenser au niveau des économies de coûts le surplus payé par un consortium privé pour lever son financement ? Un projet confié à une entreprise privée voit immédiatement son taux d'intérêt chargé pour ses emprunts majoré par rapport à celui qui serait chargé à une entité gouvernementale. Par exemple, dans le cas du Pont de la Confédération, le Vérificateur général du Canada a établi dans son rapport que le coût du financement du projet aurait été de 45 millions de \$ de moins s'il avait été établi sous le mode traditionnel.<sup>23</sup>

De plus, la gestion par une entreprise privée implique inévitablement que cette dernière s'attendra à un taux de rentabilité sur le projet pouvant facilement atteindre 20 %. La nouvelle politique du gouvernement de l'Ontario prévoit à ce sujet qu'il faut des mesures de protection contre ces rendements financiers trop élevés et disproportionnels par rapport au véritable risque encouru, ce qui signifie que ces attentes de rendement devraient être révisées à la baisse.

Ces deux éléments, représentés par le coût du capital majoré pour le privé et le taux de rendement sur investissement attendu, font en sorte à eux seuls qu'il est difficile d'obtenir des économies de coûts au chapitre des coûts financiers. Un projet étudié récemment au Québec illustre cette difficulté. Un centre d'hébergement de la région de Québec construit dans le but d'y déménager la Résidence Saint-Charles qui compte 132 lits, coûterait selon les études de la firme Malette 56,6 millions \$ s'il était réalisé sous le mode PPP et 42,2 millions \$ sous le mode traditionnel<sup>24</sup>.

Si certains mécanismes contractuels au niveau des contrats de concession ont le mérite de permettre de contrôler les coûts, il demeure que ces mécanismes ne sont pas à l'usage exclusif des concessionnaires de PPP et qu'ils peuvent être employés autant sous le mode de prise en charge traditionnel. Citons l'exemple des contrats clé en main.

Au niveau de la limitation des coûts de construction, le mode PPP ne met d'ailleurs pas le gouvernement à l'abri de tous les types de surcoûts et on peut prévoir de longues discussions politiques et des réclamations judiciaires si des coûts imprévisibles, et qui l'auraient été autant si le maître d'ouvrage avait été partie publique, surviennent en cours de construction ou même en

<sup>23</sup> Bureau du Vérificateur général <http://www.oag-bvq.gc.ca/domino/reports.nsf/html/9515ce.html>

<sup>24</sup> *La Presse*, "PPP: La facture d'un projet gonfle", Avril 2005.

période d'exploitation. Citons l'exemple du Périphérique Nord de Lyon où le concessionnaire n'a pu éviter un dépassement de coûts d'environ 1 milliards de francs (1994) expliqués par la dureté du sol à creuser avec le tunnelier et l'a réclamé au concédant public. La concession a finalement été annulée et l'ouvrage repris par le concédant public. Citons encore l'exemple de l'Autoroute Fredericton/Moncton où le concessionnaire, impliquant d'importantes sociétés comme le groupe GTMI et Dagrados, a aussi réclamé malgré la formule PPP/PFI utilisée pour réaliser le projet auprès d'un conseil d'arbitrage, précédemment mis en place lors de la signature des ententes, des surcoûts de 107,2 millions \$. La réclamation portait sur les coûts additionnels occasionnés par l'existence de sols contaminés, la correction de défauts au niveau des tronçons de route se trouvant dans la région Salisbury-Moncton, les travaux supplémentaires et les délais accusés dans les approbations de permis et les vérifications du projet. Le 25 mars 2002, une annonce a été effectuée concernant le règlement de litiges existants entre MRDC et le gouvernement pour un montant de 27,2 millions \$.

Enfin, un des objectifs poursuivis par le recours au mode PPP est d'améliorer la viabilité financière des projets à long terme en mixant des expertises complémentaires provenant d'une part du partenariat entre le secteur public et le secteur privé, et d'autre parts du regroupement d'acteurs du secteur privé en consortium. Or, il demeure difficile de prévoir les coûts de transaction qui seront liés à la complexité de la mise en œuvre de tels partenariats entre le secteur public et le secteur privé que l'on veut et qui doivent être durable. Cette mise en œuvre se heurte dans la réalité à de nombreuses difficultés juridiques, politiques et institutionnelles et notamment à l'absence d'expérience, de connaissance et d'informations du secteur public <sup>25</sup> comme du secteur privé au niveau local. L'évaluation des coûts doit donc aussi tenir compte des coûts liés à l'apprentissage et à la complexité du projet et du partenariat. Il ne faut pas minimiser les difficultés liées au fait d'avoir à réunir et à faire performer deux savoir-faire et deux cultures différentes, celle du secteur privé et celle du secteur public, dans le but d'optimiser la qualité des services.

À l'inverse, il faut évaluer les conséquences sur le long terme du risque que fait encourir l'entité du secteur privé au secteur public : qu'arrive-t-il si la société privée ne respecte pas les conditions du contrat ? si elle connaît des difficultés financières ou fait faillite ? si elle est cédée ou si elle cède le contrat ? si les activités menacent la sécurité des citoyens ? si les services ne répondent pas aux normes de qualité réglementaires ? si elle n'est pas en mesure de payer les pénalités exigibles ? Quels engagements financiers doit-on lui exiger pour garantir sa

---

<sup>25</sup> Pour plus de détails, voir : Price Waterhouse Coopers. *Developing Public Private Partnerships in New Europe*. 2004.

performance ? Sera-t-elle en mesure de les fournir surtout si elle est impliquée des partenaires qui sont des petites entreprises ? Sinon, est-ce que seront seulement les grandes entreprises qui pourront fournir la solidité financière nécessaire pour mener à terme le long contrat ?

Les contrats devront prévoir de nombreuses clauses pour fixer les normes de performance nécessaires pour gérer et contrôler ces risques. Il est certain que la négociation et la rédaction des contrats au cas par cas résulteront en un exercice ardu, long et forcément coûteux en honoraires professionnels.

## **6.2 L'INTÉRÊT PUBLIC : ACCESSIBILITÉ, QUALITÉ DES SERVICES ET POUVOIR D'INTERVENTION**

Le mode PPP soulève des questions fondamentales face à la protection de l'intérêt public et de l'accessibilité aux services de même qualité pour tous les citoyens non résolus par les expériences passées. Ces conséquences mériteraient à elles seules des études plus approfondies. Le stade de maturité du cycle de développement des projets PPP dans plusieurs juridictions permet une analyse de l'efficacité relative des PPP par rapport au mode traditionnel en regard du rôle et du pouvoir global d'intervention de l'État. Nous nous limiterons ici à la mention de certaines problématiques à résoudre selon les expériences vécues en Ontario et au Royaume-Uni.

- Les PPP semblent entraîner une réduction du rôle et du pouvoir de l'État car ils ont pour effet de morceler la force d'intervention du gouvernement en créant autant d'unités dédiées principalement à la poursuite d'intérêts très circonscrits à un projet ou à un lieu.
- Le fait que le privé ne soit intéressé qu'aux projets les plus rentables laisse le gouvernement avec tous les autres projets plus difficiles à gérer et plus coûteux. Que devient le droit à l'accessibilité des services pour tous ? Par exemple, comment offrir des services égaux pour tous les citoyens quand le gouvernement n'a plus le pouvoir d'intervenir sur des pans entiers du même secteur d'activités morcelés et concédés pour des termes de trente ans ?

Pourquoi payer un tarif à titre d'usager pour utiliser une route dans une région quand on paie déjà des impôts qui permettent à d'autres citoyens l'accès gratuit aux routes de leur région ? Qui limitera les tarifs exigibles ? Rappelons les problèmes de contrôle du prix ou du tarif révélé par la poursuite entreprise par le gouvernement ontarien contre le concessionnaire de

l'autoroute 407 à Toronto dans le but de contester dernière hausse des tarifs en février 2004. La cour a donné raison au concessionnaire, à défaut que des clauses et des mécanismes de contrôle des augmentations des tarifs aient été incluses dans l'entente initiale.

- Comment s'assurer que les autorités publiques auront les connaissances nécessaires pour éviter les erreurs lors de la négociation de contrats accordant des concessions pour des termes de trente ans ?
- Comment assurer que l'octroi des contrats et leur surveillance se fera de façon transparente ?
- Les gouvernements conserveront-ils vraiment les pouvoirs d'exiger une reddition de compte de la part de ces différentes entités privées ?
- Est-ce qu'un monopole privé est plus justifiable qu'un monopole public ? On peut constater la tendance au regroupement chez les concessionnaires opérant au Royaume-Uni depuis 1992. Les consortia installés sur les marchés de PPP au R-U ont tendance à se spécialiser et à devenir de plus en plus grand. Par exemple, la société Jarvis a acquis 23 des 85 marchés scolaires entre 1992 et 2003.<sup>26</sup>
- Quel patrimoine léguerons-nous aux générations futures sur qui on transfère les déficits actuels d'investissements dans les infrastructures publiques et qui feront face à la décision de devoir acheter à la valeur commerciale autant d'infrastructures publiques qu'on en aura concédées ? Où trouveront-elles l'argent pour les reprendre ? Si elles ne l'ont pas plus que nos gouvernements actuels, (et pourquoi en auraient-elles plus ?), aura-t-on participé par le truchement de politiques PPP au transfert du patrimoine public vers le secteur privé en lui ayant procuré directement les moyens de l'acquérir en lui remboursant pendant trente ans le coût du capital nécessaire en plus de couvrir ses frais de gestion et un pourcentage minimal de rentabilité ?

Les gouvernements qui ont eu recours au mode PPP plusieurs années avant que le gouvernement du Québec le fasse ont eu l'opportunité d'établir un diagnostic du mode PPP. Ainsi en Ontario, le gouvernement actuel constate une forte détérioration des services et infrastructures publiques, conséquences qu'il attribue au choix de politique retenu par le gouvernement précédent en place pendant 10 ans. Le gouvernement de l'Ontario estime que

---

<sup>26</sup> Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques. Novembre 2003. Comprendre les pratiques européennes. *Le développement de la procédure PPP/PFI en Grande-Bretagne. Rapport d'enquête.*

son patrimoine d'infrastructures publiques est évalué en 2005 à 250 milliards \$. Il établit maintenant dans sa nouvelle politique<sup>27</sup> qu'il facilitera encore un mode PPP quand il réfère à son intérêt pour l'élaboration et le partage des pratiques optimales relatives à la planification, au financement et à l'acquisition de l'infrastructure dans l'ensemble du secteur public. Il précise toutefois que la propriété publique des biens devra dorénavant être maintenue à l'égard des hôpitaux, des services d'eau et d'égout et des écoles publiques. Il s'engage davantage vers des nouveaux modes de livraison de services publics que des modes de transfert de propriété.

Cette expérience devrait inspirer le gouvernement du Québec quant aux conséquences découlant du fait de permettre la propriété privée sur des infrastructures publiques essentielles à la qualité de vie et au développement économique.

### 6.3 LES EMPLOIS

L'impact des PPP sur les emplois de la fonction publique est un des enjeux les plus difficiles à gérer. Déjà, les PPP promus par le gouvernement font face à l'opposition des syndicats et des employés de la fonction publique. Cette opposition n'est pas appelée à diminuer puisque plusieurs projets PPP entraînent de sérieuses conséquences sur les emplois. Dans certains cas, il y a un transfert d'emplois avec des conditions moins stables et moins sécuritaires que celles offertes dans la fonction publique. Dans d'autres cas, la stratégie du gouvernement en est une d'attrition consistant à ne pas renouveler les postes dans la fonction publique au fur et à mesure des départs pour être en mesure de transférer le service public à un PPP le moment venu.

La recette de l'efficacité et productivité du privé est souvent synonyme d'apprendre à faire plus avec moins ! L'expérience britannique a révélé une sérieuse érosion des conditions de travail révélant dans les faits le développement d'une force de travail à deux niveaux que les syndicats anglais appellent *Two-tiers Workforce*. La protection des emplois et des conditions d'emploi a imposé l'adoption en mars 2003 au Royaume-Uni de mesures complémentaires, le programme de *Transfer Undertakings Protected Employment* et le *Best Value Code of Practices on Workforce Matters* pour ajouter l'obligation que les conditions de travail soient conservées non

---

<sup>27</sup> Voir le site du Ministère du renouvellement de l'infrastructure publique de l'Ontario pour plus de détails [http://www.pir.gov.on.ca/userfiles/HTML/cma\\_4\\_42053\\_2.html](http://www.pir.gov.on.ca/userfiles/HTML/cma_4_42053_2.html)

seulement lors du transfert mais aussi durant toute la durée du contrat<sup>28</sup>. Il ne s'agit pas uniquement de conserver en quantité les emplois transférés à une entité du secteur privé mais aussi d'en conserver la qualité et la pérennité dans le temps. Le transfert des emplois à ces nouvelles entités du secteur privé souvent créées pour les seules fins d'un PPP imposent une sérieuse analyse sur les conditions de maintien des avantages de retraite et le risque accru d'insolvabilité ou de cessation d'activités de l'employeur. Même avec les mesures de protection au sujet du maintien des conditions d'emploi, cela ne signifie pas pour les employés qu'ils conserveront la même sécurité au niveau de la stabilité d'emploi et de leurs avantages sociaux et de retraite si leur poste devient tributaire de la solidité financière d'une entreprise privée créée uniquement pour les fins de réalisation et d'opération d'un projet, à moins d'avoir un engagement du concédant public à cet effet, ce qui produirait évidemment un effet sur le transfert de responsabilité financière. Il n'est donc point surprenant de constater une forte opposition des syndicats, au Québec comme au Royaume-Uni face à tout nouveau projet de PPP.

#### 6.4 L'ATTRIBUTION DES CONTRATS

Le mode PPP produit des effets importants au niveau du pouvoir d'attribution des contrats. Il altère le processus d'appel d'offres utilisé en général par les gouvernements pour l'octroi de contrats. À défaut d'avoir arrêté des plans et des spécificités techniques précises, le processus traditionnel d'appel d'offres est difficilement applicable. Le nouveau processus s'oriente plutôt vers un appel d'offres sur invitation lancé à quelques consortia connus. L'appel d'offres sur invitation annoncé au printemps 2005 pour la salle de l'Orchestre symphonique de Montréal en constitue un exemple.

Une fois le contrat de PPP octroyé, il y a un transfert vers le concessionnaire privé du centre de prise de décision concernant les achats de biens, services, fournitures et équipement qui y sont associés. Par exemple, dans le cas de l'Autoroute Fredericton/Moncton, ce n'est plus le Ministère de transports de la province mais la société concessionnaire qui gère les achats d'équipement et de bien pour l'entretien de la route. Ce ne sont plus les processus d'appel

---

<sup>28</sup> Le paragraphe 3 du *Code of Practices on Workforce Matters* spécifie : " That service providers must offer employment to new recruits on 'fair and reasonable terms and conditions which are, overall, no less favourable than those of transferred employees', and which offer reasonable pension arrangements. These obligations also apply to contractors who transfer staff to subcontractors".

d'offres du secteur public qui sont dorénavant en application et ils ne seront plus supervisés par les autorités publiques. Ce seront en général les règles du secteur privé qui seront appliquées. Il n'y a pas nécessairement d'appels d'offres publics et les concours, si on choisit de le faire, peuvent être faits sur invitation.

Dans certains cas, les autorités publiques peuvent exiger des droits de regard sur l'attribution des contrats s'ils le prévoient dans les cahiers des charges, dans les autres contrats ou même dans le cadre légal.

## **6.5 MÉCONNAISSANCE DES PPP PAR LES FONCTIONNAIRES**

Considérant la complexité des arrangements PPP, les représentants des organismes du secteur public qui sont susceptibles de négocier des PPP doivent avoir une très bonne connaissance des risques actuels et futurs du projet pour être en mesure de les répartir et de les transférer. À défaut, le transfert et le partage des risques avec le secteur privé ne se concrétiseront pas. Or, il y a peu de connaissance approfondie dans ce domaine dans le secteur public, notamment lorsqu'on considère la difficulté des projets avec de longs termes. Le secteur public se trouve dans une position d'asymétrie d'information dont les conséquences se reflètent sur le succès de l'arrangement PPP à vraiment transférer hors du bilan gouvernemental les risques, en totalité ou en partie.

Des études récentes réalisées sur la situation des PPP en Europe Uni recommandent des programmes de formation pour les représentants des autorités publiques afin de leur permettre de développer des nouvelles habiletés et connaissances en matière de PPP et en matière de prévisions budgétaires et financières à long terme.<sup>29</sup>

## **6.6 LE DÉVELOPPEMENT DE MONOPOLES PRIVÉS**

Si on se fie à l'expérience britannique, on peut constater une forte tendance au regroupement de projets PPP, les concessionnaires exerçant presque un pouvoir de monopoles dans certains domaines d'activités. Les consortia installés sur les marchés de PPP au R-U ont tendance à se spécialiser et à devenir de plus en plus grand. Les consortia de première génération sont presque devenus les fournisseurs officiels des ministères desquels ils ont

---

<sup>29</sup> Voir : Price Waterhouse Coopers. *Developing Public Private Partnerships in New Europe*. 2004

obtenu des contrats de concession PPP ou PFI.<sup>30</sup> La taille minimale pour faire partie d'un consortium du point de vue financier laisse donc supposer la nécessité pour plusieurs petites firmes de devoir fusionner afin de développer des plus grosses entités de services. Ce constat laisse présager peu de place dans les PPP pour les petites fournisseurs ou entrepreneurs. Ils conservent comme alternative la possibilité de se regrouper en pool, ce qui représente une solution plus précaire. Ils peuvent aussi choisir de n'aspirer qu'aux projets développés sous le mode traditionnel.

## 6.7 LA QUALITÉ DES BÂTIMENTS ET DES INFRASTRUCTURES

Citant des chiffres avancés par le Conseil du Trésor du Royaume-Uni, une étude réalisée pour le compte de l'Association des architectes de l'Ontario estime que les coûts pour les services publics se répartissent selon un ratio de 1 :5 :200, 1 étant le coût total en capital pour l'infrastructure initiale, 5 les coûts d'opération et 200 les coûts de livraison des services public. Elle continue en mentionnant que dans le chiffre de 1, les frais de design sont très négligeables<sup>31</sup>. Les couper en conséquence peut être préjudiciable pour les coûts d'exploitation entraînés suite à une mauvaise qualité de construction et de design.

Au Royaume-Uni, même si elle a permis de relancer l'industrie de la construction sous l'effet de levier procuré par le secteur des bâtiments et travaux publics, la première génération de PFI a produit des effets négatifs au niveau de la qualité des bâtisses<sup>32</sup>.

Il faut s'interroger sur la motivation du consortium privé à minimiser les coûts de construction lorsqu'il peut se faire rembourser ces coûts au moyen du loyer qu'il exigera de l'entité publique. Pour la phase d'exploitation, à défaut d'avoir prévu des exigences techniques très précises, le consortium sera probablement enclin à économiser sur la qualité du bâtiment, par exemple la qualité de l'isolation, s'il est en mesure de charge sous forme de loyer tous ses coûts d'exploitation, incluant les coûts de chauffage et de climatisation.

Cette situation a forcé le gouvernement britannique à adopter une série de mesures additionnelles. Entre autres, il a du adopter un Programme d'excellence dans la construction de bâtiments publics pour assurer un seuil minimal de qualité des bâtiments construits, seuil à

---

<sup>30</sup> Pour plus de détails, voir : Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques. Novembre 2003. *Comprendre les pratiques européennes. Le développement de la procédure PPP/PFI en Grande-Bretagne. Rapport d'enquête.*

<sup>31</sup> Voir Ontario Association of Architects, Public Private Partnerships (P3), p.32.

<sup>32</sup> Voir pour plus de détails le site Web de Unison : <http://www.unison.org.uk/pfi/index.asp>

maintenir tout au long du cycle du projet. L'expérience des premiers PFI britanniques a aussi révélé de graves lacunes au niveau des modifications des bâtiments, exigées par le partenaire public ou devenue nécessaires selon les circonstances, comme le serait par exemple la découverte de matériaux jugés dangereux comme l'amiante. Il y a là une autre source de conflit éventuel si ces mesures ne sont pas prévues dans les contrats et si des normes ne sont pas fixées dans le cadre légal.

Une loi garantissant la qualité des immeubles publics et le maintien de cette qualité devrait s'avérer aussi nécessaire au Québec, et ce, pour les mêmes motifs. Les architectes seraient d'excellents porteurs pour réclamer l'adoption d'une telle loi et agir par la suite à titre de surveillants.

Suite à une première génération de projets PFI affichant des lacunes évidentes au point de vue qualité des bâtiments publics, un nouvel organisme a été mis en place au Royaume-Uni en 1999. Appelé *Commission for Architecture and Built Environment (CABE)*, cet organisme est financé par le gouvernement britannique. Son rôle est de veiller sur la qualité architecturale dans les espaces bâtis et non bâtis. Elle regroupe 75 personnes qui proposent leurs services de conseil gratuit aux maîtres d'ouvrage publics et privés sur des sujets comme la programmation, la sélection des architectes, le choix d'une procédure de passation des marchés.

Connaissant cette situation découlant de l'expérience britannique, le gouvernement du Québec ne peut ignorer les conséquences négatives des PPP sur la qualité des immeubles. À l'instar de l'exemple de la CABE, il serait pertinent de procéder à la création et la reconnaissance d'un organisme servant de conseil aux intervenants du secteur public comme du secteur privé et de chien de garde pour la qualité de l'architecture dans les bâtiments publics et du respect des normes et standards édictés et à édicter pour préserver cette qualité.

## **7 Conclusion : conséquences et réflexions**

### **7.1.1 L'incertitude des PPP en tant que choix politique**

Le gouvernement du Québec a adopté un ensemble de mesures qui favorisent le recours au mode PPP pour le développement des infrastructures et des services publics. L'adoption d'une telle politique se révèle un sujet complexe aux conséquences sociales et économiques très sérieuses qui méritent une réflexion approfondie et une stratégie efficace. Plusieurs projets ont déjà un historique qui nous permet d'en évaluer le succès ou l'échec. Il faut éviter de copier aveuglément ce qui s'est fait ailleurs dans un autre contexte et en une autre époque sans tenir

compte des leçons à retirer des projets passés. Il faut surtout éviter d'hypothéquer l'avenir des générations futures en privilégiant les solutions à court terme pour des raisons opportunistes et réussir à proposer de nouvelles pistes adaptées aux spécificités du contexte québécois.

Est-ce que ce mouvement d'attrait pour le mode PPP est irréversible ? Force est de constater qu'il est en progression depuis 20 ans. Cependant, on peut déjà observer un sérieux mouvement de correction dans les premières juridictions à y avoir eu recours, comme c'est le cas au Royaume-Uni et en Ontario.<sup>33</sup>

### **7.1.2 Au-delà des PPP : l'organisation en mode projet**

Au delà de ce constat, il faut considérer les PPP comme opportunité d'apprentissage et d'affaires tout en sachant que l'incertitude persistera autour de ce mode qui demeure un choix associé à des conflits d'idéologie politique et économique et dont les preuves au niveau des véritables économies de coûts restent à faire. Le mode PPP s'appuie en effet sur le développement d'une nouvelle forme d'organisation de la chaîne de production. Le fait que ce nouveau type de partenariat soit en progression certaine permet de constater qu'au delà de la problématique politique, il s'avère stratégique pour les entrepreneurs de relever le défi d'acquérir les habiletés nécessaires à la mise en place de cette nouvelle forme d'organisation. Le mode PPP, en faisant appel au mode gestion par projet, semble donc avoir un futur dissociable de ses origines politiques.

Rappelons que le mode projet a pour caractéristiques, outre le fait de transférer un investissement hors du bilan principal d'une entité, de gérer les risques associés à un projet en transformant en partenaires des contractants qui auraient été placés dans le mode traditionnel dans une relation conflictuelle les uns avec les autres. L'application de cette forme d'organisation dans le secteur privé comme dans le secteur public est en fulgurante progression depuis les années 1980, quoiqu'elle connaisse un ralentissement dû à l'utilisation outrancière du mode projet hors bilan par des sociétés devenues tristement célèbres comme Enron. Il faut compter sur la force de réaction des entreprises du secteur privé qui trouveront tôt ou tard les moyens de surmonter ces irritants pour remettre à l'œuvre ce mode déjà largement populaire dans les domaines de production cinématographique, exploration et exploitation minière et forestière, de production d'énergie, de production d'évènements culturels, de construction de

---

<sup>33</sup> Le gouvernement McGuinty a adopté le 25 mai 2005 un imposant plan quinquennal intitulé ReNouveau Ontario 2005-2010. Voir le site du Ministère du renouvellement de l'infrastructure publique de l'Ontario pour plus de détails [http://www.pir.gov.on.ca/userfiles/HTML/cma\\_4\\_42053\\_2.html](http://www.pir.gov.on.ca/userfiles/HTML/cma_4_42053_2.html)

plan de production industriel, etc. La popularité du mode PPP auprès des divers gouvernements ne fait que confirmer le transfert et les nouvelles applications de cette forme d'organisation autant dans le cadre de projets du secteur privé que public.

Le nouveau type de partenariat engendré par l'adoption du mode projet génère le développement de savoir-faire qui promet un avantage durable et transférable à tout domaine d'activités. Il peut être risqué pour les intervenants du secteur privé évoluant dans le domaine des infrastructures publiques de ne pas embarquer dans la première vague de projets qui permettra aux participants de développer du savoir et de l'expertise et qui seront en mesure de présenter un portefeuille de réalisations. Les expériences passées ont démontré une forte courbe d'apprentissage favorable aux premiers entrants qui ont acquis une expérience et un portefeuille de précédents difficiles à concurrencer pour les seconds entrants dans le même marché puisque les maîtres d'ouvrage ou les concédants choisiront de contracter avec des partenaires expérimentés et seront justifiés de le faire.

Pour ces différentes raisons, tout en demeurant conscient des aléas politiques que peut subir la formule, le potentiel du mode PPP semble être prometteur en tant que mode d'organisation innovateur, notamment en termes d'acquisition de savoir et de création de valeur stratégique. Il mérite pour ces raisons d'être exploré et investi.

## Bibliographie

Association des architectes en pratique privée du Québec. *Mémoire présenté dans le cadre de la consultation générale menée par la Commission des finances publiques sur le Projet de Loi no 61 Loi sur l'Agence des PPP du Québec*, 10 septembre 2004

Aubert, Benoît et Patry, Michel. 2004. *Les partenariats public-privé : une option à découvrir*, CIRANO, 46 pp.

Auerbach, Lewis. 2002. *Issues Raised by Public Private Partnership in Ontario's Hospital Sector*. 50 pp.

Auerbach, Lewis. Arthur Donner, Douglas D. Peters, Monica Townson et Armine Yalnizyan. 2003. *Funding Hospital Infrastructure: Why P3's don't work, and what will*, Ottawa: Canadian centre for Policy Alternative, 13 pp.

Boase, Joan Price. *Beyond government? The appeal of public-private partnerships*. *Administration publique du Canada*. Vol. 43, no 1 (Printemps 2000). p. 75-92

Boutin, Gérald ; Le Cren, Frédéric. *Le partenariat : entre utopie et réalité : santé et services sociaux, éducation, administration publique et privée*. Montréal : Éditions Nouvelles, 2004. 127 p.

Brunelle Dorval, Sylvain Bédard, Simon Carreau, Pierre-Antoine Harvey, *L'État et les partenariats public-privé au Québec*, Rapport de recherche préparé dans le cadre du Protocole UQAM-CSN-CSQ-FTQ, Observatoire des Amériques, 31 août 2004.

Bureau du Vérificateur général du Nouveau-Brunswick. *Rapport du Vérificateur général*. 1998.

Bureau du Vérificateur général du Nouveau-Brunswick. 1999. *Rapport du Vérificateur général*.

Business Council of British Columbia. *The what and why of public-private partnerships*. Vancouver : British Council of British Columbia, 2002.

Canadian Centre for Policy alternatives - BC Office, ed. 2003. *BC Update : A Quarterly Newsletter for CCPA-BC Members and Supporters*. Vol. 7.

Canadian Union of Publics Employees. Ontario Division. *Re-building strong communities with the public infrastructure*. 2004. 21 pp.

CEFRIO. 2002. *Partenariat public-privé : pour une meilleure performance de l'État*, Cahier de synthèse des actes du colloque. 78 pp.

Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques. Novembre 2003. *Comprendre les pratiques européennes. Le développement de la procédure PPP/PFI en Grande-Bretagne. Rapport d'enquête*.

De Serres, Andrée. *L'allocation de capitaux aux projets innovateurs : étude des pratiques émergentes dans le domaine des infrastructures publiques*, Thèse présentée comme exigence partielle du doctorat en administration. Université du Québec à Montréal. Janvier 1999.

Gerrard, Michael B. *Qu'est ce que les partenariats public-privé et en quoi diffèrent-ils des privatisations ?* Finances et Développement, 2001

Gouvernement du Nouveau-Brunswick. 1997. "Loi sur le financement de la route Fredericton - Moncton." [www.gnb.ca/0062/acts/lois/f-23-1.htm](http://www.gnb.ca/0062/acts/lois/f-23-1.htm)

Gouvernement du Nouveau-Brunswick. 2002. "Règlement conclu concernant la route de Fredericton à Moncton. Site Web : [www.gnb.ca/cnb/newsf/tran/2002f0277tr.htm](http://www.gnb.ca/cnb/newsf/tran/2002f0277tr.htm)

Gouvernement du Nouveau-Brunswick, Rapport du Vérificateur général, 1998. Site web <http://www.gnb.ca/OAG-BVG/index-f.asp>

Gouvernement du Nouveau-Brunswick. 2002. "Règlement conclu concernant la route de Fredericton à Moncton." [www.gnb.ca/cnb/newsf/tran/2002f0277tr.htm](http://www.gnb.ca/cnb/newsf/tran/2002f0277tr.htm).

Gouvernement du Québec. Bureau des partenariats d'affaires. 2002. *Le dossier d'affaires : guide d'élaboration*. Québec. 106 pp.

Gouvernement du Québec. Bureau des partenariats d'affaires/Secrétariat du Conseil du Trésor. 2003. *Les Partenariats d'affaires public-privé (PAPP) : Recueil de projets*. 59 pp.

Gouvernement du Québec, *Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec et modifiant le Code de la sécurité routière*.

Gouvernement du Québec *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*.

Gouvernement du Québec *Loi sur les compétences municipales*.

Gouvernement du Québec, *Politique québécoise sur l'eau*, 2002.

Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor. 2004. *Moderniser l'État pour des services de qualité aux citoyens : Politique cadre sur les partenariats public-privé*. Québec. 15 pp.

Industrie Canada. "Quels sont les avantages et les risques des partenariats public-privé?" [strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inpuvr-bdpr.nsf/fr/qz01439f.html](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inpuvr-bdpr.nsf/fr/qz01439f.html)

International Monetary Fund. 2004. *Public-Private Partnerships*. 48 pp.

KPMG/Dupont, Pierre. 2003. *Mieux comprendre les partenariats public-privé (PPP)*. 23 pp.

Leitch, Shirley et Judy Motion (2003). « Public-Private Partnerships: Consultation, Cooperation and Collusion » *Journal of Public Affairs*, vol. 3, no 3, p. 273-279.

Partenariats public-privé : pour une meilleure performance de l'État. Québec, CEFRIO.2002. 73 pp.

Partnership British Columbia (September 2004), *The British Columbia Public Private partnership Agency Experience : A submission by partnership British Columbia to Quebec National Assembly's Committee on Public Finance regarding Bill 61, An act respecting the Agence des partenariats public-privé du Québec*, 21pp.

Préfontaine, Lise Ricard, Line Sicotte Hélène. Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics : La collaboration pour la prestation des services publics, constats et défis. Janvier 2002.

Ontario Association of Architects (2002) *Public Private Partnerships (P3)*.

Ontario Superbuild Corporation : *Organization of Municipal Water and Wastewater Systems in Ontario*. 2002. 157 pp.

Ontario. Ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique. ReNouveau Ontario 2005-2010 *Aperçu stratégique Un plan quinquennal d'investissement dans l'infrastructure pour renforcer notre économie et nos collectivités*. Mai 2005.

Price Waterhouse Coopers (2004) *Developing Public Private Partnerships in New Europe*.

***RECENSEMENT DES PRATIQUES INTERNATIONALES  
POUR L'ENCADREMENT  
DE LA QUALITÉ DE L'ARCHITECTURE  
DANS LES PPP***

**Rapport final**

Mai 2007

Préparé pour l'Ordre des architectes du Québec  
par Daniel Forgues, Paul Gervais et Shannon Pirie

École de technologie supérieure

## RÉSUMÉ

L'objectif de ce rapport est de recueillir des exemples des pratiques internationales afin de suggérer au gouvernement du Québec des mesures concrètes pour assurer la qualité du cadre bâti dans les nouvelles constructions dans le contexte de nouvelles pratiques d'approvisionnement.

Le rapport fait un survol des pratiques mondiales en matière de partenariat public-privé (PPP) : il analyse les actions entreprises dans divers pays pour assurer la qualité de l'architecture dans les PPP, ainsi que la position et les actions adoptées par les associations professionnelles à l'égard de la qualité de l'architecture. Il en ressort qu'il n'existe, à notre connaissance, aucun cadre légal sur la qualité de l'architecture dans les PPP. La pratique courante consiste à se limiter à réglementer la pratique de l'architecture. Toutefois, dans certains pays comme la Finlande où la pratique n'est pas réglementée, on a choisi d'adopter une politique sur la qualité de l'architecture.

Un pays se distingue des autres par ses initiatives pour assurer la qualité de l'architecture dans les nouvelles pratiques d'approvisionnement : le Royaume-Uni. Figure dominante dans l'usage des PPP, ce pays a choisi une autre voie que la législation, et fait plutôt la promotion de la qualité de l'architecture. Le gouvernement du Québec s'est fortement inspiré du Royaume-Uni pour la mise en place de son programme de PPP sans toutefois s'intéresser à ce volet. Cependant, des initiatives récentes du Conseil du trésor ouvrent des pistes intéressantes pour l'Ordre afin d'inclure la qualité de l'architecture dans le débat sur la préservation et l'enrichissement de notre patrimoine bâti.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>iii</b>
<b>LISTE DES FIGURES .....</b>	<b>V</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX.....</b>	<b>VI</b>
<b>GLOSSAIRE DES ACRONYMES.....</b>	<b>VII</b>
<b>DÉFINITIONS .....</b>	<b>VIII</b>
<b>1 INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>2 MISE EN CONTEXTE.....</b>	<b>3</b>
2.1 L’OAAQ ET SES CHOIX .....	3
2.2 LA QUALITÉ DE L’ARCHITECTURE .....	4
2.3 LE RÔLE DE L’ARCHITECTE.....	6
2.4 LÉGISLATION OU DIRECTIVES.....	8
2.5 LES PARTENARIATS PUBLICS PRIVÉS.....	10
2.5.1 <i>Définition</i> .....	10
2.5.2 <i>La progression des PPP</i> .....	11
2.5.2.1 Au Canada.....	11
2.5.2.2 AILLEURS .....	13
États-Unis.....	15
France.....	16
Royaume-Uni.....	18
2.5.3 <i>Le pourquoi des PPP</i> .....	20
2.6 POSITION DES ASSOCIATIONS D’ARCHITECTES .....	21
2.6.1 <i>En Amérique du Nord</i> .....	21
2.6.1.1 L’Institut royal d’architecture du Canada.....	21
2.6.1.2 Ontario.....	22
2.6.1.3 Colombie-Britannique .....	23
2.6.1.4 Québec.....	23
2.6.1.5 Autres provinces.....	24
2.6.1.6 États-Unis.....	24
2.6.2 <i>Ailleurs</i> .....	26
2.6.2.1 Europe .....	26
France.....	27
Royaume uni .....	28
2.6.2.2 <i>L’Australie</i> .....	28
2.7 DISCUSSION.....	29
<b>3 LA QUALITÉ ARCHITECTURALE : EXPÉRIENCE BRITANNIQUE .....</b>	<b>31</b>
3.1 HISTORIQUE .....	31
3.1.1 <i>Façonner le changement</i> .....	32
3.1.2 <i>Le PPP dans la stratégie de transformation de l’industrie</i> .....	35
3.2 INITIATIVES CLÉS .....	36
3.2.1 <i>La meilleure valeur</i> .....	37
3.2.2 <i>La Gouvernance</i> .....	38
3.2.3 <i>Le développement durable</i> .....	39
3.2.4 <i>Le gouvernement client exemplaire</i> .....	40
3.2.5 <i>La mesure de performance</i> .....	40
3.2.6 <i>La relation fournisseur</i> .....	41
3.3 IMPACT DE CES INITIATIVES SUR LA QUALITÉ DE L’ARCHITECTURE .....	41
3.3.1 <i>Le rôle de la valeur en fonction des investissements dans les PPP</i> .....	41
3.3.2 Les acteurs .....	43
3.3.2.1 Les architectes et l’industrie .....	43
Le RIBA.....	43
LE CIC.....	44
3.3.2.2 Le gouvernement.....	45
La CABE.....	46
L’OGC .....	47

Les passerelles décisionnelles .....	48
L'atteinte de l'excellence .....	49
Le DoH.....	50
Le CHAD .....	51
<i>Trousse d'outils pour évaluer l'excellence de la conception.....</i>	<i>53</i>
Le DfES .....	55
3.3.2.3 L'indicateur de la qualité du design.....	58
3.3.2.4 Les nouveaux gardiens de la qualité.....	59
3.4 DISCUSSION.....	61
3.4.1 <i>Les assises de la qualité au Royaume-Uni .....</i>	<i>62</i>
3.4.2 <i>Les assises sur lesquelles l'OAQ peut bâtir au Québec .....</i>	<i>62</i>
3.4.3 <i>Bâtir et Innover .....</i>	<i>64</i>
3.4.4 <i>L'Agence des partenariats public-privé du Québec .....</i>	<i>64</i>
3.4.5 <i>Le cadre de gouvernance .....</i>	<i>65</i>
3.4.6 <i>Le BIM.....</i>	<i>66</i>
<b>4 CONCLUSION.....</b>	<b>68</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>69</b>
<b>ANNEXE 1.....</b>	<b>76</b>
<b>ANNEXE 2.....</b>	<b>80</b>
<b>ANNEXE 3.....</b>	<b>83</b>
<b>ANNEXE 4.....</b>	<b>84</b>

## LISTE DES FIGURES

Figure 3-1 Critères de l'AEDET pour évaluer les projets.....	53
Figure 3-2 Exemple d'évaluation.....	55
Figure 3-3 Le processus de révision de la qualité : deux portes de contrôle.....	65

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1 Travaux de construction en santé .....	18
Tableau 2.2 Travaux de construction en Éducation .....	19
Tableau 2.3 Travaux de construction par les Gouvernements locaux.....	19

## GLOSSAIRE DES ACRONYMES

Achieving Excellence Design Evaluation Toolkit	AEDET
American Institute of Architects	AIA
Architectural Institute of British Columbia	AIBC
Association des architectes en pratique privée du Québec	AAPPQ
Better Public Building Group	BPBG
Building Information Model	BIM
Centre for Healthcare Architecture & Design	CHAD
Client Design Advisor	CDA
Colombie-Britannique	CB
Commission on Architecture and the Built Environment	CABE
Conseil canadien pour les partenariats public-privé	CCPPP
Conseil des Architectes d'Europe	CAE
Construction Industry Council	CIC
Department for Culture Media and Sport	DCMaS
Department for Education and Skills	DfES
Department of Health	DH
Design champion	DC
Design Quality Index	DQI
Institut royal d'architecture du Canada	IRAC
Local Improvement Finance Trust	LIFT
National Audit Office	NAO
National Health Services	NHS
Office of Government Commerce	OGC
Ontario	ON
Ontario Association of Architects	OAA
Ordre des architectes du Québec	OAQ
Outline Business Case	OBC
Partenariat public-privé	PPP
Private finance initiative	PFI
Royal Institute of British Architects	RIBA
U.S. Department of Defense	DoD
U.S. General Services Administration	GSA

## DÉFINITIONS

### **Étalonnage (*Benchmarking*)**

La conduite de tests de performance par étalonnage est un processus continu d'évaluation des produits, des services et des méthodes par rapport à ceux des concurrents les plus sérieux ou des entreprises reconnues comme leaders. Il vise la recherche des méthodes les plus performantes pour une activité donnée, afin d'en tirer un avantage compétitif (Camp:1989).

### **Meilleure valeur (*Best Value*)**

La meilleure valeur est un élément important du programme du gouvernement du Royaume-Uni pour moderniser l'administration locale. Elle vise à assurer que les autorités locales améliorent continuellement les processus touchant l'économie, l'efficacité et l'efficience des services. La meilleure valeur est une exigence statutaire pour les autorités britanniques.

### **Passerelle décisionnelle (*Gateway*)**

Processus formel comportant des étapes multiples et qui consiste en un ensemble de portes et de points de décision. La passerelle décisionnelle est utilisée pour piloter un nouveau produit à partir de l'idée jusqu'au lancement de celui-ci. Le groupe CIRANO, qui a effectué une étude pour le Conseil du trésor du Québec, utilise le terme point de contrôle comme traduction de *gateway*. Nous croyons que le terme passerelle décisionnelle est plus approprié comme traduction.

### **Gouvernance (*Governance*)**

Crawford (2005) définit la gouvernance de projet comme un ensemble de principes, de structures et de processus pour l'entreprise et la gestion de projets, applicables dans le contexte de projets uniques ou de plusieurs projets et de programmes dans lequel :

- on nomme un directeur de projet;
- on définit les rôles de chacun et leurs responsabilités, le processus décisionnel et le processus de gestion;
- on détermine les relations dans le projet, la planification et le contrôle.

### **Maximisation de la valeur (*Value for Money*)**

Il s'agit de la recherche de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité dans l'utilisation et l'exploitation des ressources disponibles. La maximisation de la valeur est appliquée pour livrer un produit qui répondra pleinement aux besoins des utilisateurs dans un souci durable d'améliorer la qualité de vie du citoyen, de minimiser les impacts environnementaux et de maximiser les retombées économiques du projet ». Le Trésor britannique la définit comme étant la combinaison optimum du coût du cycle de vie d'un projet et de la qualité pour satisfaire les besoins de l'utilisateur.

### **Chaîne d'approvisionnement** (*Supply chain*)

Flux des produits et de l'information le long des processus logistiques à partir de l'achat des matières premières jusqu'à la livraison des produits finis au consommateur. La chaîne d'approvisionnement inclut tous les fournisseurs de services et les clients<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.faq-logistique.com/Definition-Chaine-Approvisionnement.htm>

# 1 Introduction

L'objectif de ce rapport est de recueillir des exemples des pratiques internationales qui permettent d'assurer la qualité du cadre bâti dans les nouveaux projets dans le contexte des nouvelles pratiques d'approvisionnement et plus particulièrement pour les projets réalisés en partenariat public-privé (PPP).

Afin d'atteindre cet objectif, nous ferons état de la situation des PPP, tant au Canada qu'à l'étranger. Nous présenterons aussi les pratiques actuelles qui permettent d'assurer la qualité dans la livraison des projets d'architecture. Nous avons identifié une variété de mesures mises en place par différents gouvernements et agences pour assurer la qualité de l'architecture dans le cadre de PPP. Il n'existe pas de consensus sur la définition du concept de la qualité en architecture. Il est important d'indiquer que les auteurs ont préféré présenter l'angle utilisé pour introduire le concept de qualité dans chacune de ces mesures plutôt que de proposer une définition. De plus, ce rapport scrutera les positions d'organismes provinciaux et internationaux qui régissent la profession d'architecture. On y étudiera leur implication et leurs engagements afin d'assurer la qualité de l'architecture dans les projets en PPP.

Une grande partie de ce rapport est consacrée aux modèles développés au Royaume-Uni. Ce pays se distingue par un encadrement judicieux des nouveaux moyens d'approvisionnement qui assure que les enjeux économiques, sociaux et culturels soient considérés dans les processus des projets réalisés en PPP. Des audits de projets y ont été instaurés pour mieux cerner l'efficacité des projets en PPP à tenir compte de ces enjeux et à en modifier la portée au besoin. Tous les efforts ont été faits pour présenter les exemples les plus pertinents qui utilisent la qualité comme une mesure d'excellence dans la conception et la construction.

Le but de ce rapport n'est pas d'approfondir la compréhension du processus des PPP ou d'en justifier la raison d'être. Il examine plutôt les PPP sous l'angle de l'architecture et observe les différentes méthodes permettant d'assurer la qualité dans ces nouvelles formes d'approvisionnement. Ce rapport est aussi un outil pour l'Ordre des architectes du Québec (OAQ), qui pourra l'utiliser pour déterminer les actions à entreprendre afin que l'enjeu de la qualité de l'architecture soit pris en compte dans les projets de partenariats public-privé.

L'accent a été mis sur les incitatifs qui semblent donner des résultats positifs où la qualité de l'architecture est associée au succès du projet. La recherche souligne aussi le rôle important du client dans ce processus d'approvisionnement.

## 2 Mise en contexte

En mai 2004, le Conseil du trésor du Québec a publié son *Plan de modernisation pour 2004-2007*. Son objectif est d'améliorer la livraison des services aux citoyens, en réduisant les coûts, en accroissant l'efficacité et en augmentant la prospérité collective (Gouvernement du Québec, 2004). Pour atteindre cet objectif, l'État favorise, par rapport à d'autres modes plus traditionnels, une forme d'entente contractuelle appelée partenariat public-privé. Ce choix s'inscrit dans une tendance observée au Canada, aux États-Unis et ailleurs dans le monde où cette forme d'approvisionnement est utilisée depuis de nombreuses années.

Souvent employé pour la construction et la maintenance d'infrastructures, le PPP est aussi privilégié pour la construction de nouveaux équipements gouvernementaux tels que des immeubles à bureaux, des écoles ou des hôpitaux. L'attrait de la formule en PPP pour le secteur public résiderait dans le fait qu'elle permet le partage des risques et des bénéfices et assure un financement par le secteur privé. Cependant, elle soulève certaines inquiétudes quant à la qualité de l'architecture, tant en termes de forme que de fonction.

### 2.1 L'OAQ ET SES CHOIX

La principale fonction de l'OAQ est de protéger le public en régissant la profession d'architecte au Québec. Selon sa déclaration de mission, l'Ordre « s'engage à contribuer au bien-être et à l'essor de la société québécoise par la promotion de la qualité dans la conception architecturale » (Ordre des architectes du Québec:2006). Cet énoncé primordial sous-tend l'intérêt de l'Ordre à s'impliquer dans le débat sur les modes d'approvisionnement non traditionnels ou émergents sous l'aspect de la qualité du cadre bâti.

Cependant, il est nécessaire pour l'OAQ de tout mettre en œuvre pour que le rôle de l'architecte devienne prépondérant bien avant l'étape de l'élaboration des plans et devis. Il faut élargir le champ de pratique de l'architecte pour qu'il puisse intervenir en amont du processus d'approvisionnement comme conseiller du client en matière de stratégie et de définition du dossier d'affaires. Il est illusoire de nier l'attrait grandissant de nouvelles formes d'approvisionnement comme les PPP dans les projets publics. En fait, la plupart des pays, des

provinces et même des villes ont opté de ne pas faire des vagues dans la structure de ce processus, en préconisant le maintien des rôles traditionnels des architectes. À l’opposé, des pays comme le Royaume-Uni, et dans une moindre mesure la France, ont appris des échecs associés aux PPP et ont introduit des approches innovatrices. En scrutant les initiatives d’autres pays et en évaluant les succès et les échecs dans les PPP, l’OAQ se place dans une position privilégiée afin de définir la stratégie qui offrira à ses membres les meilleurs outils pour contribuer à la production d’espaces et d’environnements durables, significatifs et de qualité.

## **2.2 LA QUALITÉ DE L’ARCHITECTURE**

Définir la qualité de l’architecture est un défi. Comment pouvons-nous quantifier la qualité? Comment, dans les projets gouvernementaux, la qualité se traduit-elle? La réponse à ces questions n’est pas simple, mais il existe certaines pistes de solutions.

Selon les divers intervenants (clients, usagers, législateurs, architectes, ingénieurs, gestionnaires de projets ou d’immeubles, citoyens, etc.), la qualité de l’architecture peut englober plusieurs préoccupations importantes :

- les aspects de nature visuelle d’un projet, la qualité des aménagements et leurs impacts sur le bien-être des occupants;
- la qualité de la construction et le coût des opérations et de l’entretien du projet réalisé;
- l’impact économique, social et environnemental.

Une illustration de cette variété de perspectives se retrouve dans le rapport Latham (1994) qui évoque, par une comparaison entre l’automobile et le bâtiment, les préoccupations du client. Celui-ci s’intéresserait principalement à la qualité du produit fini, en termes d’usage et de défauts. Notons que Latham souligne le fait que le client, en recherchant le service du professionnel et du constructeur au plus bas coût, obtient un produit inférieur. Latham introduit ainsi une mesure de la performance basée sur la valeur plutôt que sur le coût. Cette notion de valeur englobe les aspects sociaux, économiques et environnementaux : la valeur du construit n’est pas mesurée seulement en termes d’actif immobilier, mais aussi au regard de l’enrichissement de la collectivité. Cependant, comme pour la qualité de l’architecture, la notion de valeur porte son poids de caractéristiques difficilement mesurables.

Historiquement, la qualité a été une pierre angulaire dans la théorie et la pratique architecturale. Les « Dix livres sur l’architecture », écrits par Vitruve au 1<sup>er</sup> siècle av. J.-C.,

tourment autour des concepts d'utilité, de solidité et de beauté (Vitruvius *et al.*, 1979). Ces concepts ont résisté au temps et reviennent dans la plupart des écrits contemporains visant à donner une forme à la notion de qualité de l'architecture. Cependant, la nature de ces concepts rend difficile l'exercice de la mesure de la qualité architecturale d'un projet.

Des études récentes en Finlande, aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni ont porté sur la recherche de critères pour évaluer la qualité de l'architecture. Une recherche finlandaise portait sur la relation entre le coût et la qualité de l'architecture. Un groupe d'architectes a été invité à évaluer la qualité architecturale de projets réalisés. On a ensuite corrélé les coûts de construction au mètre carré de chacun des projets avec l'évaluation faite par les architectes. Il en est ressorti qu'investir plus que la moyenne en termes de coût au mètre carré n'avait que peu ou pas d'influence sur la perception de la qualité. Le constat était qu'un projet sous budgété donnera en général un résultat médiocre en termes de qualité.

Une étude, effectuée en 1998 par l'American Society of Civil Engineers (ASCE) souligne entre autres que la qualité d'un bâtiment dépend en grande partie de la qualité du processus de conception (Newton et Christian, 2005). Selon cette association, les trois quarts des modifications effectuées durant la construction découlent d'un écart, d'erreurs ou d'omissions lors de la conception. Ces changements affectent dramatiquement le budget et l'échéancier des travaux. La qualité est ici associée aux systèmes et normes comme ISO 9000 pour la gestion du processus de conception.

Ces chercheurs soutiennent que la participation active du client, dans la phase de conception d'un projet, augmente la productivité de l'équipe. En effet, cette implication dans la conception d'un bâtiment mieux adapté aux opérations de l'entreprise se traduira par une augmentation de l'ordre de 3,7% dans la production de biens et services (Newton et Christian, 2005). Les bénéfices en termes financiers de cette participation active dans la conception dépassent généralement le coût initial de la construction du bâtiment.

Il ressort de ces études que la perception de la qualité par le client ainsi que la qualité du processus de conception sont liées au degré de participation du client et des usagers. Ces recherches sont corroborées par des études en développement de produit qui ont encouragé l'émergence de la conception intégrée, une approche adoptée en architecture en développement durable et qui suscite un intérêt accru de la part de l'American Institute of

Architects (AIA) dans sa réflexion sur l'avenir de la pratique (American Institute of Architects, 2005).

Newton et Christian, chercheurs, respectivement, de l'Institut de recherche en construction du Canada et du département de génie civil de l'Université du Nouveau-Brunswick, se sont inspirés des résultats des recherches de l'ASCE pour réaliser une étude sur la perception qu'ont les occupants de la qualité architecturale de leur bâtiment. L'étude démontre la différence de perception entre les utilisateurs et les autres intervenants au sujet de la qualité. Un locataire aura des attentes différentes à celles du service de l'entretien sur la performance du bâtiment. Ce qui est important pour l'un ne l'est pas nécessairement pour l'autre. De plus, elle établit que les priorités en termes de qualité changent selon le type de bâtiment. Par exemple, les locataires d'un bâtiment résidentiel privilégieront leur vie privée, tandis que les employés d'une manufacture seront préoccupés par la ventilation et l'éclairage. Les chercheurs en ont conclu que la qualité est dépendante de la fonction du bâtiment .

Enfin, la qualité peut s'évaluer en termes de retombées. Ce concept de la qualité est étroitement associé au concept de valeur véhiculée, entre autres, par le rapport Latham voulant mettre en lumière les retombées économiques d'un projet de qualité. L'exemple le plus cité est le musée de Bilbao en Espagne, où la valeur des retombées en termes d'investissements et de tourisme dépasse largement les coûts de construction du projet. Plus près de nous, monsieur Clément Demers, promoteur du projet du Quartier International de Montréal, explique que les retombées de ce projet, en termes de retour sur l'investissement en fonds publics, sont évalués à plus de dix fois le coût du projet. Selon lui, ces retombées s'expliquent par le seul souci de réaliser un projet de haute qualité (Demers, 2006).

Notre recherche démontre que la qualité de l'architecture est considérée comme un facteur critique de succès dans la planification d'un projet de construction. Une définition de la qualité met l'accent sur une construction durable<sup>2</sup>, ainsi que sur des espaces fonctionnels et accueillants pour le client et le public.

### **2.3 LE RÔLE DE L'ARCHITECTE**

---

<sup>2</sup> Le concept de construction durable (sustainable construction) englobe, au Royaume-Uni, l'impact social, économique et environnemental

Traditionnellement, dans les projets de conception et de construction, un contrat lie directement le client et l'architecte. Le client consulte l'architecte pour exprimer ses besoins par la conceptualisation et le développement d'un design architectural. Le processus implique plusieurs réunions entre les deux parties, résultant habituellement en des ajustements mutuels. Ce qui prime ici, c'est la possibilité pour le client d'exprimer directement ses besoins à l'architecte.

Si le projet atteint la phase de construction, l'architecte devient responsable, à divers degrés selon l'entente, de la surveillance sur le site, de la révision des dessins d'atelier, etc. L'architecte agit comme le représentant du client face à l'entrepreneur et s'assure, comme professionnel, que les besoins du client sont satisfaits et que les exigences sont respectées quant au maintien durant les travaux d'un environnement sain et sécuritaire pour le public.

Dans un PPP, les liens du client, de l'utilisateur ou du public avec l'architecte sont limités, sinon inexistants. L'ajout d'un consortium, qui travaille directement pour le propriétaire et qui est responsable de l'administration d'un contrat avec l'architecte crée une distance entre ce dernier et le client, l'utilisateur ou le public. La « voix du client » est transmise à l'architecte à travers le filtre du consortium dont les intérêts peuvent très bien se trouver dans la rationalisation des coûts lors de la conception.

Cet aspect du processus d'approvisionnement en PPP a été reconnu ailleurs et a poussé le Royaume-Uni à mettre en place :

- des méthodes d'assurance qualité comme le programme pour atteindre l'excellence *Achieving Excellence Programme*;
  - des contrôles de la qualité à l'intérieur de la gestion du projet, tels que la passerelle décisionnelle *Gateway process*;
- des directives pour insister sur la valeur de l'excellence en architecture, telles que le programme pour de meilleurs bâtiments *Better Building Programme*.

Ces initiatives s'appuient sur une étude du Royal Academy of Engineering, au Royaume-Uni, qui suggère que le coût d'approvisionnement des services publics suit un ratio de 1:5:200 :

- **1** étant le coût d'investissement initial pour la construction;
  - **5** le coût d'opération;
  - **200** le coût de la conduite des affaires à l'intérieur du bâtiment.
- (Raymond *et al.*, 1998).

Les services architecturaux représentent rarement plus de 6 % du coût de l'investissement

initial, une fraction du coût de la conduite des affaires. Le ratio de 1:5:200 a servi de fer de lance pour convaincre les clients de l'importance d'investir un peu plus pour assurer la qualité lors de la conception dans le but de réduire les dépenses d'exploitation du bâtiment et d'augmenter la productivité.

Comme il a été souligné plus haut, l'OAQ n'est pas le seul corps professionnel qui a soulevé la question de la qualité de l'architecture dans la méthode d'approvisionnement en PPP. Les architectes en France ont dénoncé l'introduction récente des PPP (CyberArchi, 2006). Ils ont été profondément contrariés par les résultats obtenus dans les premiers PPP au Royaume-Uni, qui a cependant mûri cette formule depuis le début des années 1990. En fait, la route suivie lors de l'introduction de la formule du PPP ou de l'initiative à financement privé Private Finance Initiative (PFI) en Grande-Bretagne a été pour le moins cahoteuse. Cependant, le manque de souci envers la qualité architecturale des premiers projets a poussé le gouvernement à créer une agence, la Commission on Architecture and the Built Environment (CABE), responsable de proposer des directives sur la qualité de l'architecture<sup>3</sup>. Le succès britannique à cet égard s'explique non seulement par sa volonté d'évaluer les projets, mais encore par sa capacité d'apprendre de ses erreurs. Au Canada les associations d'architectes provinciales ont amorcé une sensibilisation de leurs membres quant au phénomène des PPP. Il en sera question plus loin.

## 2.4 LÉGISLATION OU DIRECTIVES

Pour assurer la qualité de l'architecture dans les projets de construction gouvernementaux réalisés en PPP, deux options doivent être considérées. Le rapport 2005 de De Serres suggère une législation portant sur la qualité dans des projets architecturaux (De Serres, 2005). Cette option semble attrayante de prime abord. Cependant, la mise en œuvre d'une nouvelle législation pourrait être longue et coûteuse. De plus, une fois la législation acceptée, les changements requis afin de l'ajuster à des contextes particuliers seraient parfois onéreux et bureaucratiques. Pour éviter ces écueils potentiels, l'OAQ pourrait appuyer l'établissement de directives, semblables à celles qui ont été développées au Royaume-Uni. Celles-ci peuvent être développées dans un temps réduit et, surtout, pourraient toujours servir de base à une législation future. Les nombreuses initiatives développées au Royaume-Uni démontrent

---

<sup>3</sup> Commission for the Built Environment, *Buildings and Spaces: Why Design Matters* (London: 2006) < <http://www.cabe.org.uk/AssetLibrary/6620.pdf> >  
*The Value of Good Design* (London: 2002) < <http://www.cabe.org.uk/AssetLibrary/2108.pdf> >

l'intérêt d'adopter cette voie.

Il est aussi important de noter que notre recherche n'a pas identifié de pays ayant opté pour réglementer la qualité de l'architecture dans le processus de PPP. Il est bon de rappeler que le développement de telles directives ou d'une législation pour l'OAQ ne fait pas partie du présent mandat. Ce rapport vise à souligner les méthodes qui prévalent ailleurs pour assurer la qualité de l'architecture dans le processus des projets réalisés en PPP. L'information contenue dans ce document servira de guide à l'OAQ pour l'aider à continuer de remplir son mandat qui consiste à protéger le public (Ordre des architectes du Québec, 2006). Cependant, il demeure essentiel, indépendamment des choix entre une législation ou des directives, que la qualité de l'architecture, dans ses facettes diverses, soit clairement définie au sein de l'OAQ.

## 2.5 LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

### 2.5.1 Définition

Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé (CCPPP), définit un partenariat public-privé comme :

Une entente contractuelle entre partenaires, tant publics que privés, qui stipule une série de buts à atteindre afin d'améliorer la livraison de services publics. Cette entente établit un partage concret des responsabilités, de l'investissement, des risques et des bénéfices afin de procurer des avantages mutuels à toutes les parties et d'encourager une approche orientée vers les résultats.  
(Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2006a)

Ce transfert de responsabilités dans la livraison de projets et de services est identifié par les agences publiques comme une façon tangible d'améliorer la qualité, les services et l'efficacité. De plus, les PPP sont perçus comme une façon de réduire les coûts tout en maintenant un haut niveau de service (Shanker et Rodman, 1996). Ces avantages pressentis offrent un attrait substantiel au politique.

Il est important de noter que les PPP incluent généralement la livraison, la gestion et l'opération d'un bâtiment ou d'un service particulier une fois la construction complétée. Tel est le cas en Ontario, où des usines de traitement des eaux ont été conçues, construites et sont opérées à titre privé au moyen d'un contrat de PPP (Gouvernement de l'Ontario, 2005). Ainsi, la responsabilité de fournir des services de qualité et d'assurer la maintenance de ces infrastructures revient au secteur privé.

Le CCCPP entretient un dispositif de suivi des projets qui répertorie les différents PPP à travers le Canada à diverses étapes de construction et de mise en œuvre (Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2006b). Le fait que plus de 100 projets, bâtiments ou infrastructures, soient répertoriés sur ce site confirme l'engouement grandissant à travers le pays pour cette formule. Pour assurer leur viabilité, les entreprises du secteur privé doivent être efficaces dans la gestion des coûts. Au moyen de partenariats, le secteur public entend profiter de l'expertise du secteur privé. De plus, le transfert du secteur public au secteur privé d'une partie, sinon de toute la responsabilité des projets dans le cadre d'un PPP, alimente la perception que l'argent des contribuables sera mieux dépensé.

En 2005, l'OAQ a commandité un rapport intitulé *La structuration des partenariats public-privé dans le contexte québécois*. Ce document définit clairement la nature des PPP, décrit leur contexte historique, explique leurs avantages et inconvénients et souligne la nécessité d'explorer de nouvelles avenues dans la gestion de l'approvisionnement. Le but de ce rapport, préparé par Andrée De Serres de l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal, était de comprendre l'impact du processus des PPP sur l'utilisateur et les différents acteurs par rapport aux modes traditionnels d'approvisionnement utilisés par le gouvernement ou ses agents (De Serres, 2005).

Le présent rapport se base sur l'information fournie par l'étude 2005 pour une meilleure compréhension de la valeur et de l'importance d'insister sur la qualité de l'architecture dans le processus d'approvisionnement.

## **2.5.2 La progression des PPP**

Le phénomène des PPP prend de l'ampleur non seulement au Québec, mais aussi dans le reste du Canada et à travers le monde. Les prochaines rubriques dressent un tableau du statut de l'adoption des PPP ici et ailleurs.

### **2.5.2.1 Au Canada**

Depuis quelques années, des projets réalisés en PPP ont été mis de l'avant au Canada. Des provinces comme l'Ontario et la Colombie-Britannique ont certainement pris l'initiative dans ce domaine. D'autres provinces, comme le Nouveau-Brunswick, les ont mis de l'avant, mais ne les utilisent plus. Dans les provinces restantes, y compris l'Alberta, peu d'attention est portée aux projets réalisés en PPP. Ce mode d'approvisionnement portait à l'origine sur des projets d'infrastructure, incluant le traitement de l'eau et les autoroutes.

Une enquête, réalisée en 2004 auprès de 2000 Canadiens, a démontré que huit personnes sur dix croient qu'il y a un déficit dans les infrastructures publiques (Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2005). La même étude démontre que 60 % des Canadiens estiment que la réalisation de partenariats entre le public et le privé est nécessaire pour répondre à ces besoins. Comme c'est le cas dans de nombreux pays, l'investissement dans les infrastructures du secteur public fut diminué durant les années 1980 et 1990. Actuellement, il y a une demande et un besoin accru pour améliorer les services publics et mettre à jour les

infrastructures. Cependant, les gouvernements manquent de financement pour combler ces besoins. La venue de financement privé dans les projets du secteur public au moyen de PPP est une initiative bienvenue par les gouvernements. Il permet de rendre des services, de construire ou de réhabiliter des bâtiments et des infrastructures sans attendre d'avoir la marge de manœuvre financière nécessaire en termes de fonds publics.

Cette volonté de changement dans les méthodes d'approvisionnement a comme résultat qu'un certain nombre d'organisations au fédéral, au provincial et au privé ont été mandatés pour étudier, promouvoir et examiner les PPP. Le leader dans ce domaine est le Bureau des partenariats public-privé (P3) du ministère canadien de l'Industrie. Son mandat est :

« ...d'accroître la visibilité des partenariats public-privé en mettant à la portée des personnes intéressées un centre de connaissances et d'expertise sur les questions afférentes aux PPP. »  
(Industry Canada, 2004)

Il met à la disposition du grand public et de l'entreprise privée des outils, des produits et des ressources afin d'assurer le succès de ce type de projet. Il fournit également des conseils et des informations sur les différentes variantes dans les processus d'approvisionnement apparentés au PPP. Le Bureau des PPP mentionne que les « PPP offrent aux entreprises de service canadiennes de nouvelles occasions d'affaires prometteuses. » (Industry Canada, 2004) Cette offre d'affaires est conforme avec le mandat d'Industrie Canada qui est d'aider les entreprises canadiennes à être plus productives et concurrentiels dans l'économie du savoir et, ainsi, d'améliorer le niveau et la qualité de vie dans le pays.

De plus, le CCPPP organise annuellement un concours national pour l'innovation et l'excellence. Ce concours s'adresse aux gouvernements ou aux institutions publiques et à leurs partenaires du secteur privé qui ont excellé et innové dans l'établissement de PPP. Il vise les aspects contractuels et la qualité des solutions pour des projets d'infrastructure, de livraison de service ou de financement. Depuis 1998, presque tous les prix ont été attribués à des projets provenant de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

Industrie Canada aide aussi les organismes gouvernementaux dans l'évaluation de projets au moyen d'un guide appelé *Compareur du secteur public*. Le document décrit la stratégie utilisée afin d'encourager les meilleures pratiques dans les projets en PPP tant du côté gouvernemental et des organismes sans but lucratif que dans les projets du secteur privé

(Industry Canada, 2003). Le comparateur permet aux autorités gouvernementales d'analyser une proposition sous forme de PPP, spécialement dans le secteur des infrastructures, afin d'obtenir la meilleure valeur en fonction de l'investissement. Toutefois, même si on mentionne que la valeur en fonction de l'investissement devrait aller au-delà du résultat financier on ne spécifie pas exactement ce que cela signifie.

Trois agences provinciales ont été créées dans les provinces pour soutenir les projets de PPP. La Colombie-Britannique a créé en 2002 le Partnerships British Columbia (2006). L'Ontario et le Québec ont par la suite emboîté le pas, encouragés par la venue de projets en PPP comme moyen d'améliorer la prestation de services publics. Au Québec, on créait en 2004 l'Agence des partenariats public-privé du Québec (Québec:2004). Ces agences sont vouées à la promotion des PPP et au développement de cadres de référence pour ce type de projet. Dans leurs principes, objectifs ou mandats, il n'y a aucune mention spécifique sur la qualité de l'architecture.

Le ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique a publié, en 1999, un guide pour les organisations municipales afin de les sensibiliser aux projets en PPP (Ministry of Municipal Affairs, 1999). Ce guide explique des concepts comme la valeur en fonction de l'investissement et le principe des initiatives de financement privé.

Le dénominateur commun de toutes ces organisations et de leurs guides est le peu ou l'absence d'attention consacrée à la valeur qu'un environnement de qualité peut apporter à un projet. Dans le cas où des prix sont décernés, les critères sont en grande partie basés sur des règles d'affaires ou économiques et aucunement sur la notion de qualité architecturale.

### **2.5.2.2 Ailleurs**

Les PPP ou d'autres nouveaux modes d'approvisionnement sont répandus dans le monde et existent depuis de nombreuses années. L'Australie et la France s'inspirent du modèle britannique pour orienter leurs pratiques. Malheureusement, on ne retient généralement de ce modèle que les mécanismes contractuels et financiers, ignorant que le Royaume-Uni a pris aussi l'initiative de considérer la qualité de l'architecture et de l'utiliser comme un facteur critique dans la création de valeur pour la réhabilitation de ses infrastructures et de ses bâtiments publics.

Le guide des meilleures pratiques d'Industrie Canada débute par le constat que le Royaume-Uni et l'Australie ont utilisé des modes d'approvisionnement non traditionnels ou émergents en se basant sur le fait qu'il y avait une industrie mature pour offrir des services en PPP sur le marché et qu'ils avaient développé une méthodologie structurée pour procéder ainsi. C'est sans conteste le Royaume-Uni qui est le leader dans le développement, le maintien et l'avancement de politiques, de législations et de meilleures pratiques en regard des nouvelles formes d'approvisionnement. Il sert de modèle à beaucoup d'autres nations. Il est clair que le gouvernement britannique aborde le PPP dans une perspective plus large et s'écarte de la perspective étriquée de transfert de risque ou de levier financier. Une recherche plus approfondie sur ce modèle s'impose afin de mieux comprendre comment la notion de la qualité de l'architecture s'insère dans la politique d'approvisionnement de ce gouvernement qui exige non pas d'obtenir le plus bas coût mais de tirer la meilleure valeur de l'investissement public pour le mieux-être de la collectivité. Une analyse plus détaillée de cette politique fera l'objet du prochain chapitre.

Une revue des processus utilisés dans d'autres pays pour l'amélioration de leurs infrastructures au moyen de PPP ou d'autres formes d'approvisionnement semblables nous apprend qu'il y a peu d'évidence sur l'établissement de stratégies qui visent à garantir la qualité dans la production de l'environnement construit. Nous jetterons cependant un bref regard sur ce qui se fait chez nos voisins américains et en France. Des pays comme les Pays-Bas, l'Italie, l'Allemagne, l'Espagne et le Japon ont aussi été actifs dans l'implantation de PPP pour la modernisation des infrastructures d'État, des bâtiments et des services. Aucun de ces pays n'a toutefois vraiment introduit de politique ou de stratégie touchant la qualité architecturale. L'Institut Serco, un groupe de réflexion basé au Royaume-Uni qui se consacre à l'étude de la concurrence et des processus contractuels dans les services publics, a examiné ces pays pour dégager les tendances actuelles quant aux PPP. L'annexe 1, tirée du site Web de l'Institut Serco, indique l'état des PPP, selon une enquête menée dans un certain nombre de pays. Cette enquête confirme l'influence dominante du Royaume-Uni dans le domaine d'approvisionnement par les PPP.

Il y a tout de même des informations d'intérêt à puiser dans les expériences françaises et américaines. D'une part, les États-Unis ont une longue expérience avec le mode conception-construction, d'où est dérivé le PPP. De l'autre, le gouvernement français a toujours considéré

la réalisation de bâtiments de qualité comme faisant partie de ses obligations envers le bien-être de la collectivité.

### *États-Unis*

Selon le CCPPP, la définition américaine des PPP diffère de celle des autres joueurs principaux dans le monde (Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2006a). On y confond les termes de privatisation et de PPP, tandis qu'ailleurs, la privatisation est le plus haut niveau dans le spectre des formes de PPP. Ainsi, le Department of Defense (DoD) a développé en 1996 un projet innovant qu'il identifie comme une privatisation, malgré ses caractéristiques similaires au PPP comme le partage avec le promoteur des risques de construction, d'opération et de maintenance (Department of Defense, 2000). Bien que ce projet soit clairement identifié comme une privatisation, il s'est vu attribuer en 2000 le prix du meilleur projet dans la catégorie « Real Estate and Economic Development » par le National Council for Public-Private Partnerships (2006a).

Une revue des modes de réalisation utilisés aux États-Unis nous apprend que les projets réalisés en PPP y existent depuis de nombreuses années. Très populaires dans les infrastructures telles que des autoroutes, des ponts, des usines de traitements des eaux, etc., les PPP sont également utilisés dans des projets d'habitation, d'hôpitaux, de centres correctionnels, etc. Plusieurs ministères tels que le Department of transportation, le Department of Education ou le DoD, ainsi que des États tels que l'Oregon et la Virginie, ont adopté des législations ou réglementations portant sur les PPP. Une analyse rapide de celles-ci nous montre qu'un accent a été mis sur la performance en termes de biens ou de services à fournir, mais que la qualité architecturale n'est pas ou très peu définie.

Le National Council for Public-Private Partnerships, qui a pour mission de préconiser et de faciliter la formation de partenariats public-privé afin de fournir aux citoyens des biens, des services et des équipements de qualité, décerne chaque année des prix pour des projets réalisés en PPP (National Council for Public-Private Partnerships, 2006b). La qualité fait partie des critères de sélection des projets. On entend par ce critère la qualité dans l'intégration à l'environnement, à l'aspect social ou la qualité technique d'un produit ou un détail spécifique du projet. On ne semble pas faire allusion à la qualité architecturale.

## *France*

En France, les PPP pour les infrastructures et les services existent depuis de nombreuses années sous plusieurs formes contractuelles à long terme tels que les concessions, la gestion déléguée ou l'affermage. C'est seulement au cours des dernières années que la construction, la rénovation et la maintenance de bâtiments ont participé à cette forme d'approvisionnement. L'application au bâtiment de cette formule inspirée en grande partie du modèle britannique a attiré de nombreuses critiques. À la différence du Royaume-Uni, la France n'a pas établi de systèmes de référence, comme les revues de conception, ou de directives, comme l'Index de qualité dans la conception, qui fournissent une forme d'assurance quant à l'intégrité et à la qualité des projets. Le Conseil constitutionnel a cependant imposé deux conditions à l'amorce d'un projet sous la forme de PPP qui en limitent l'utilisation. La première est de démontrer que le projet est exceptionnel et urgent. La deuxième est de prouver que le projet sera moins dispendieux à réaliser par des moyens privés que par des moyens publics (Rioux, 2006).

Par contre, en août 2004, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie faisait une annonce qui allait à l'encontre de cette politique. De nombreux projets seraient réalisés sous forme de PPP, et ce, malgré un rapport négatif qui indiquait les difficultés inhérentes à de tels projets. Ces projets incluent entre autres l'agrandissement de l'hôpital des Quinze-Vingt, la construction de nombreux pénitenciers, la rénovation du complexe sportif INSEP, la construction du centre national de lutte NRBC de Cambrai et une flotte d'hélicoptères pour la défense nationale.

Le ministère a élaboré un excellent guide de référence intitulé *Les contrats de partenariat : principes et méthodes*<sup>4</sup>. Ce guide fait état de la contribution importante de l'architecture à l'héritage culturel du pays et aborde l'utilisation des bâtiments et des espaces. Le processus proposé souligne la qualité de l'architecture comme un facteur important dans l'attribution de contrats. Néanmoins, l'objectif principal de ce document, qui n'a pas force de loi ou de directive, est d'abord d'informer tous les intervenants de leur rôle dans le processus des PPP et des attentes du Ministère.

---

<sup>4</sup> Voir le site du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie  
[http://www.ppp.minefi.gouv.fr/guide\\_contrat\\_partenariat.pdf](http://www.ppp.minefi.gouv.fr/guide_contrat_partenariat.pdf)

De tous les pays étudiés dans la présente recherche, la France est celui qui est le plus près de saisir l'importance de la qualité de l'environnement construit et son impact sur la fierté collective et la productivité de la population. En se modelant sur le PFI (Private Finance Initiative) britannique, la France a réalisé que la politique du soumissionnaire le moins-disant ne procure pas nécessairement le meilleur rapport qualité-prix et ne produit pas les environnements les plus désirables (Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2005).

L'article 8 de « l'Ordonnance numéro 2004-559 », du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, indique comment on attribue un contrat dans le cas d'un partenariat. Selon la pratique courante, on attribue un contrat à l'entreprise qui fournit l'offre jugée la plus économiquement avantageuse selon les critères d'évaluation du Ministère. Au-delà de la valeur d'un projet, le Ministère dicte d'autres critères que l'on pourrait apparenter à une appréciation de la qualité esthétique et fonctionnelle du projet (Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2004).

Les chercheurs français Frédéric Bougrain, Jean Carassus et Marc Colombard-Prout, membres du Centre scientifique et technique du bâtiment, ont observé ce que le secteur public peut apprendre des projets PPP réalisés en Europe (Bougrain, *et al.*, 2005). Leurs recherches ont mis en évidence deux préoccupations principales pour ce type de projets. Premièrement, ils recommandent d'assurer la compétence des intervenants du secteur public en leur fournissant un système référentiel qui leur permettra de piloter correctement un projet PPP. Deuxièmement, ils soulignent l'importance de mesurer et de promouvoir la qualité de service rendu.

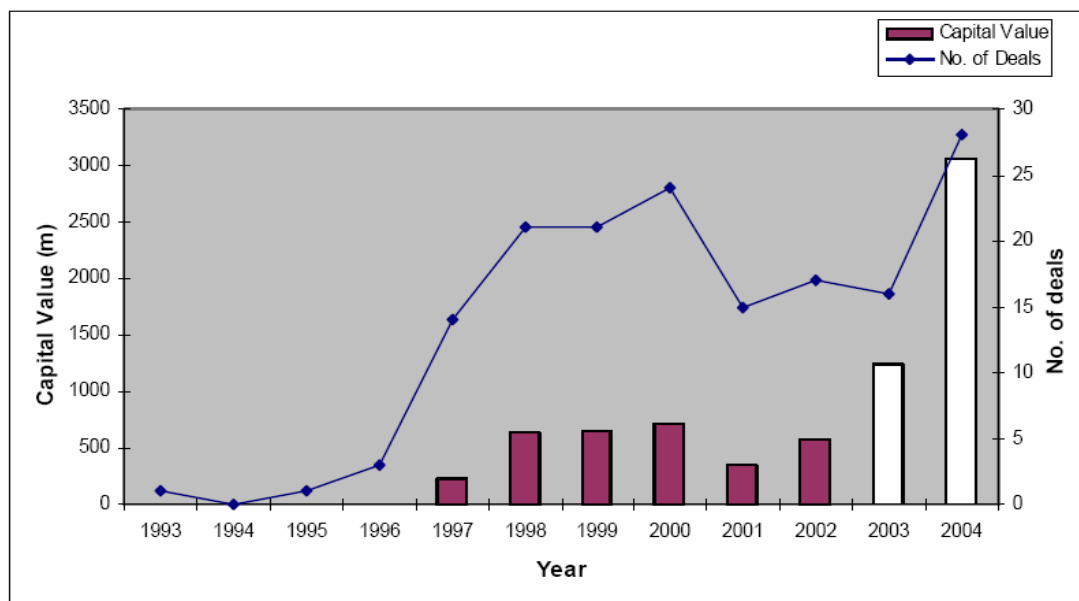
Finalement, dans un discours prononcé en novembre 2004, le ministre français de la Culture et de la Communication, Renaud Donnedieu de Vabres, a parlé de l'importance de la coopération entre les ministères afin d'améliorer la qualité de l'architecture, la conception urbaine et le paysage de la France. Il n'a pas spécifiquement mentionné les projets PPP. Par contre, il a souligné que la coopération interministérielle doit établir des stratégies pour impliquer les professionnels et le public afin d'améliorer leurs environnements collectifs en se concentrant sur les questions de qualité (Ordre des architectes de France, 2004).

Ces exemples démontrent une lente sensibilisation à l'importance d'introduire la qualité dans la construction ou la réhabilitation des environnements bâtis publics. Néanmoins, ce pays

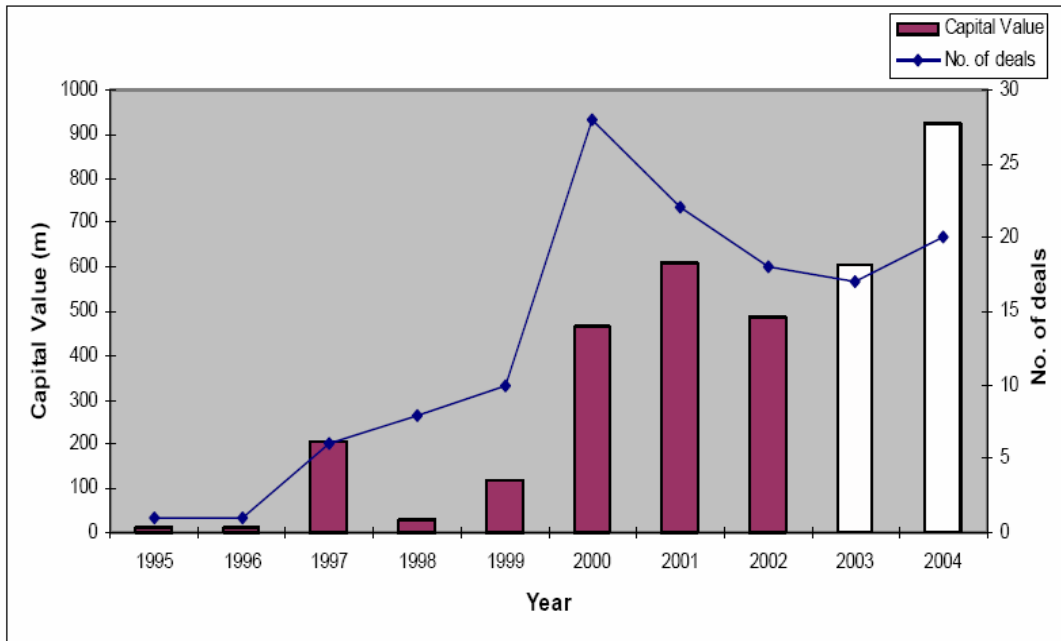
tarde à adopter des politiques, des législations ou des modèles pour en faire une priorité dans ce type d’approvisionnement. Heureusement, la France garde un œil vigilant sur ce qui se fait en la matière au Royaume-Uni.

### ***Royaume-Uni***

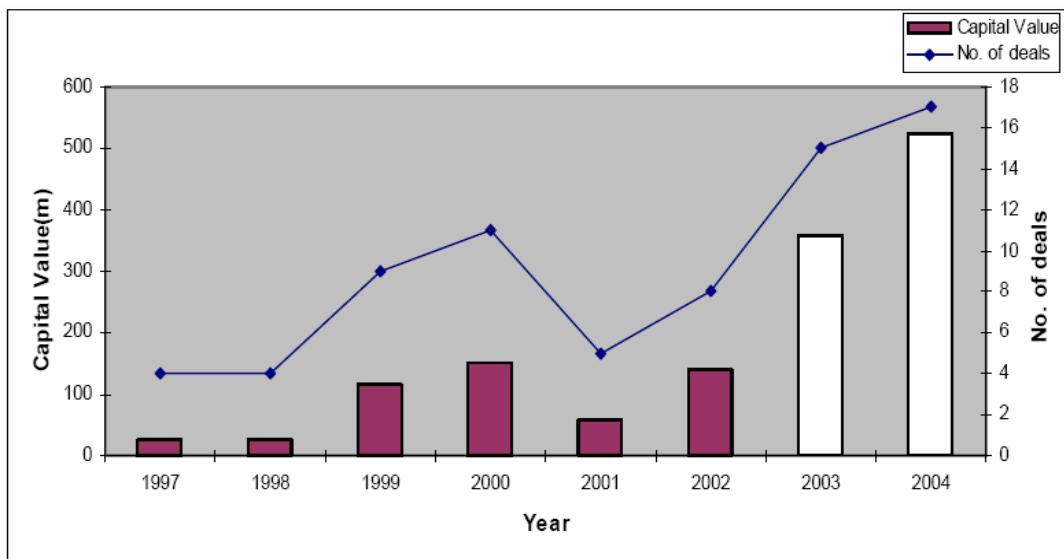
Le Royaume-Uni s’est engagé depuis une dizaine d’années dans un ambitieux programme de rattrapage pour rajeunir ses infrastructures vieillissantes. Pour ce faire, le gouvernement britannique a revu l’ensemble de ses modes d’approvisionnement et favorisé l’intégration de la définition du projet à la réalisation, appliquant la notion de la valeur en fonction des investissements et non du coût. Le PPP s’inscrit dans cette stratégie comme un moyen d’accélérer le remplacement des infrastructures déficientes en utilisant comme levier le financement et les ressources privés pour la construction et l’opération des équipements. Les tableaux ci-dessous montrent le volume de construction en PPP pour la santé, l’éducation et les gouvernements locaux. Le ministère de la Santé domine la commande avec un programme dépassant annuellement le milliard de livres.



**Tableau 2.1 Travaux de construction en santé**



**Tableau 2.2 Travaux de construction en éducation**



**Tableau 2.3 Travaux de construction par les gouvernements locaux**

Il est intéressant de constater que le Royaume-Uni s'est aussi doté de moyens pour assurer la qualité de l'architecture dans ces nouveaux modes d'approvisionnement. Des projets comme l'hôtel de ville de Londres<sup>5</sup> réalisé par Foster and Partners font foi de l'efficacité de ces programmes.

<sup>5</sup> Photo de la page couverture.

### 2.5.3 Le pourquoi des PPP

Certains diront que le PPP est un dérivé du mode conception-construction ou *Design build*. Les principes de ce mode de réalisation et de ses dérivés trouvent leur origine chez les maîtres bâtisseurs de la Mésopotamie dans le code d'Hammurabi (1800 avant Jésus-Christ) et chez ceux de l'ancienne Grèce. L'objectif premier était de donner une imputabilité totale au maître bâtisseur. La principale distinction entre le mode conception-construction et le PPP est la prise en charge par le concessionnaire du financement et de l'opération de l'équipement.

On justifie généralement l'usage de la formule PPP par la nécessité de faire appel au financement et à l'expertise du privé pour combler un déficit d'infrastructure. Par exemple, la grande compagnie d'ingénierie québécoise SNC-Lavalin s'est distinguée dans le montage financier et la réalisation de réseaux de transport publics dans des pays en voie de développement. On fait aussi appel au PPP pour maximiser le potentiel d'exploitation du savoir-faire du privé en matière de gestion, particulièrement dans la réalisation de grands projets.

Le Québec, malgré certaines croyances, n'en est pas à ses premières armes avec les PPP. En effet, le gouvernement du Québec, en collaboration avec la Ville de Montréal, avait créé au des années 1980 la Société immobilière du patrimoine architectural de Montréal, une organisation calquée sur les sociétés d'économie mixte<sup>6</sup> utilisées en France pour le développement de quartiers en friche. Cette société a réalisé plusieurs projets sous la forme de PPP qui ont obtenu des prix, et l'expertise acquise par son ancien directeur a été appliquée au développement du Quartier International de Montréal. La qualité de ce projet est non seulement évidente quand on visite le secteur, mais elle est aussi soulignée par de nombreux prix tels que le Prix d'excellence en architecture (design urbain et choix des enfants) de l'OAQ et le prix pour le Projet de l'année 2005 décerné par le Project Management Institute (QIM, 2006).

La deuxième vague de PPP amorcée par le gouvernement du Québec prend une tout autre voie. Le modèle n'est plus français, mais apparenté au modèle britannique, avec comme toile

---

<sup>6</sup> En France, une société d'économie mixte ou SEM est une société anonyme dont le capital est majoritairement détenu par des collectivités locales telles que la commune, le département ou la région et pour partie par des partenaires économiques et financiers privés. Source : Wikipédia.

de fond les échecs apparents et fort publicisés de grands projets tels que la Gaspésia, la Caisse de dépôt et le métro de Laval. Le gouvernement justifie ce nouveau mode d'approvisionnement comme la solution qui assurera la prédictibilité des coûts et des échéanciers. En transférant les risques de conception, de construction et d'opération au privé, le gouvernement croit pouvoir éviter les dérapages dans les projets publics.

Un des éléments omis par le gouvernement du Québec dans l'application du modèle britannique est le volet de la qualité de l'architecture. Ce volet ne se limite pas au critère de coût; il est pris dans le sens plus large de la valeur en fonction des investissements. En effet, le gouvernement britannique considère que seuls des bâtiments de qualité peuvent offrir la meilleure valeur. Cette approche unique dans le monde fait l'objet plus loin d'une description détaillée.

## **2.6 POSITION DES ASSOCIATIONS D'ARCHITECTES**

Comment réagissent les associations et les ordres professionnels à l'imposition de ce nouveau mode d'approvisionnement? Comme en feront foi les prochaines lignes, mis à part au Royaume-Uni, les réactions au phénomène sont ambivalentes et les actions limitées.

### **2.6.1 En Amérique du Nord**

Comme nous l'avons déjà souligné, il y a un intérêt croissant au Canada pour le mode d'approvisionnement sous forme de PPP pour les projets de construction. Malgré le fait que les provinces de l'Ontario et de la Colombie-Britannique se soient engagées depuis quelques années dans de nombreux projets en PPP, il est surprenant de noter les écarts dans l'engagement de leurs associations d'architectes respectives à supporter leurs membres dans ce type de projet. Dans les autres provinces du Canada, les associations qui régissent la profession d'architectes sont conscientes de la situation, mais les initiatives se font attendre. Aux États-Unis, la toute puissante AIA s'intéresse aux effets qu'ont le modèle conception-construction et les nouvelles exigences du gouvernement en matière d'intégration informatique de l'industrie sur la pratique traditionnelle et sur les façons de s'ajuster à ces formes d'approvisionnement.

#### **2.6.1.1 L'Institut royal d'architecture du Canada**

On ne retrouve qu'une seule référence aux PPP dans le site Web de l'Institut royal d'architecture du Canada (IRAC). Cette référence renvoie au site de l'OAA. Le président sortant de l'IRAC nous a indiqué qu'il considère cette question comme un champ de compétence provinciale.

### **2.6.1.2 Ontario**

L'OAA arrive au premier rang pour la recherche sur le processus de réalisation de projets en PPP et pour la diffusion d'information sur ceux-ci. Ceci peut s'expliquer en grande partie par les initiatives du gouvernement de l'Ontario qui a mis en oeuvre ces dernières années plusieurs partenariats public-privé tant pour ses infrastructures que pour de nouveaux bâtiments publics. En avril 2002, l'OAA a publié dans le Bulletin de pratique destiné à ses membres le document intitulé *Public-Private Partnerships (P3) – A New Direction in Procurement for Ontario Infrastructure*. Le but de ce document est de sensibiliser les architectes sur la nature des projets réalisés en PPP et d'anticiper leur implication sur la profession et la pratique (Ontario Association of Architects, 2002). Il expose clairement les occasions d'affaires, telles que les créations de nouveaux services à offrir et les enjeux à considérer, comme l'effet de la venue des PPP sur l'assurance responsabilité civile. Dans l'introduction, on mentionne que c'est le premier document d'une série qui sera consacrée à clarifier les connaissances de base sur PPP. Cependant, notre recherche indique qu'un seul bulletin sur le sujet a été publié. Néanmoins, ce dossier demeure important pour l'OAA comme en témoignent l'allocation faite par l'ancien président de l'association et l'inclusion de cours de formation sur les PPP à la Conférence annuelle de l'OAA en 2006 (Roberts, 2005). L'OAA a aussi publié un document intitulé *Primer P3*. Ce document examine la nature des PPP, l'expérience du Royaume-Uni et la situation de l'Ontario en particulier (Ontario Association of Architects, 2003). Quant à notre sujet d'intérêt, la qualité architecturale, le document mentionne les critiques actuelles sur la qualité des bâtiments réalisés en PPP, c'est-à-dire que les utilisateurs sont généralement peu satisfaits de la qualité de construction de leurs nouveaux espaces, mais qu'ils sont satisfaits des qualités physiques de leurs nouveaux environnements de travail (Ontario Association of Architects:2003). Il fait aussi référence aux programmes élaborés au Royaume-Uni et recommande au gouvernement de l'Ontario que les projets en PPP soient mis en oeuvre seulement si l'on peut garantir une plus grande qualité dans les infrastructures et les services (Ontario Association of Architects, 2003).

### **2.6.1.3 Colombie-Britannique**

La Colombie-Britannique compte une liste de 15 projets réalisés en PPP. Ainsi, des hôpitaux, des écoles et d'autres infrastructures sont au nombre des initiatives gouvernementales réalisées en PPP. La venue des Jeux olympiques, en 2010, accentue la pression financière sur la province et il n'est pas surprenant que le gouvernement se tourne vers le secteur privé pour partager ce fardeau.

Contrairement à l'OAA, l'Architectural Institute of British Columbia (AIBC) n'a pas publié de documents spécifiques aux PPP. Cependant, notre recherche indique qu'un comité interne a analysé la venue de ce type de projet et s'interroge sur une éventuelle implication de l'Institut dans ce dossier. Selon Michel Ernest, directeur de la pratique professionnelle de l'AIBC, l'Institut compte sur la création de sociétés provinciales privées comme la Société de partenariats de la Colombie-Britannique pour tenir ses membres informés sur les projets et les procédures (Ernest. 2006). À la différence de l'OAA, l'AIBC ne fournit pas de guides ou d'outils qui aideraient ses membres à mieux comprendre les mécanismes pour exécuter des projets en PPP. Toujours selon le directeur de la pratique professionnelle, l'Institut est conscient de la pression que les PPP exercent sur la profession et se dit inquiet des conséquences de cette approche sur la relation de l'architecte avec l'utilisateur et le client.

### **2.6.1.4 Québec**

Au Québec, l'Ordre des architectes n'a pas pris position sur les PPP. Cependant, il est préoccupé par la place qui sera accordée à la qualité dans les projets ayant recours à ce mode de réalisation : le présent rapport en fait foi. Par ailleurs, les architectes en pratique privée, représentés par l'AAPPQ, se sont prononcés sur le dossier de l'étude de la loi 61 sur les PPP. Selon le rapport du Forum de la relève de 2005, un colloque sur l'avenir de la jeune architecture au Québec, l'AAPPQ a affirmé que « cette loi constitue un enjeu très important pour la profession, car elle affecte le rôle traditionnel de l'architecte dans l'équipe de conception et de réalisation des travaux. » (Ordre des architectes du Québec, 2005).

Dans son mémoire sur la loi 61 adoptée en 2004, l'AAPPQ soulève cinq points concernant les architectes et les PPP qui doivent être considérés à chaque projet :

- la relation avec la clientèle doit être préservée;
- la rémunération doit être adéquate;
- le savoir-faire québécois doit être maintenu;
- les responsabilités doivent être partagées et bien définies;
- la loi doit être marquée du sceau de la qualité.

En ce qui a trait à la qualité, l'AAPPQ fait quelques recommandations :

- l'établissement des besoins sous forme d'un concept est développé directement avec les usagers par une équipe de professionnels choisie par le client;
- les éléments devant être incorporés au bâtiment sont clairement définis de même que la qualité des produits qui le composent;
- le contrôle de la qualité tant durant la réalisation du projet qu'à la livraison du produit fini se fait par l'équipe de conception qui représente les intérêts du client usager. (Association des architectes en pratique privée du Québec, 2004)

Ces dernières recommandations seraient sujettes à controverse de la part du concessionnaire. On dirait que le gouvernement ne peut bénéficier dans ce cas de l'intégration des compétences du professionnel et du constructeur pour trouver les solutions optimales et livrer le projet dans les coûts et les délais dans une telle perspective. On se rapproche aussi du modèle conception-soumission-construction, avec comme variante un financement privé dont les bénéfices deviennent difficiles à justifier.

Le modèle britannique propose d'aller plus loin que de tracer de grandes lignes directrices qui seront difficiles à vendre et à faire respecter. Nous estimons que son approche incitative, basée sur des guides et des outils, est une avenue porteuse dans la promotion d'une architecture de qualité dans les PPP.

### **2.6.1.5 Autres provinces**

Les autres associations provinciales n'ont pas encore entamé d'initiatives particulières, car peu de projets de ce type se rapportent directement à l'architecture. Certaines se réfèrent à ce qui a été fait à l'OAA comme source éventuelle d'information pour leurs membres.

### **2.6.1.6 États-Unis**

L'encadrement de la conception-construction occupe une place importante dans les modes d'approvisionnement privilégiés et l'AIA suggère à ses membres des stratégies pour ajuster

leur pratique à ce contexte et fait des recommandations aux clients sur la conduite de ces projets.

Par exemple, la section 26 du document de l'AIA, intitulé *Directory of Public Policies and Position Statements*, expose la position suivante sur les nouvelles méthodes d'approvisionnement de projet :

« L'AIA maintient que les projets peuvent être efficacement conçus et construits par une variété de méthodes de livraison. L'AIA croit aussi qu'un architecte est le plus qualifié pour diriger l'équipe impliquée dans la réalisation de projet non traditionnel et préconise que le rôle dévolu aux architectes soit préservé indépendamment de la méthode d'approvisionnement choisie. »

(American Institute of Architects, 2005)

De plus, l'AIA offre de nombreux autres documents qui aident les architectes et leurs clients à créer de meilleures alliances qui engendreront de meilleurs bâtiments. En référence aux modèles non traditionnels d'approvisionnement comme le mode conception-construction, l'AIA préconise une approche similaire au modèle britannique, qui favorise la conception intégrée et la prise de décision fondée sur la notion de valeur et non de coût (Kirk, 2005). Une telle approche, selon l'AIA, est à l'opposé de l'approche traditionnelle où l'art prime sur le désir du client. Dans les nouveaux processus de conception intégrée, c'est plutôt la satisfaction des besoins du client qui prédomine. Il est exigé de l'architecte qu'il développe les habiletés nécessaires pour conduire l'équipe à produire un résultat qui répond en tous points aux besoins énoncés par le client. Ceci est perçu comme une approche holistique de réalisation de projet qui implique toutes les parties prenantes (client, occupants, responsables de la gestion et de l'entretien) et qui exige la formation d'une équipe multidisciplinaire. Toujours selon l'AIA, plusieurs agences d'architecture ont choisi d'élargir leurs champs de pratique vers la conception intégrée pour mieux desservir ces domaines non traditionnels et, conséquemment, ont bénéficié financièrement de cette stratégie (American Institute of Architects, 2005). L'enquête de l'AIA, effectuée de 1990 à 1999, indique qu'il y a une augmentation de 313 % de la demande pour ce type de services.

Cette méthode de prise de décision d'équipe, basée sur la valeur de la solution par rapport au besoin du client, est une forme de résolution de problème appliquée à un projet qui tient compte du coût, de la qualité et de la performance. L'étalonnage, l'analyse du coût global et du coût du cycle de vie ainsi que l'ingénierie de la valeur sont autant d'outils ou de techniques utilisés pour livrer la meilleure valeur au client. Les relations contractuelles à long terme ainsi

que l'acquisition de nouvelles habiletés par les architectes, comme la certification de spécialistes de la valeur (Certified Value Specialist<sup>7</sup>), sont fortement encouragées.

Fait à souligner, l'AIA a mis sur pied un comité appelé Public Architects Committee qui a comme mission de promouvoir l'excellence dans l'architecture publique et de faire reconnaître le rôle joué dans l'administration publique par l'architecte, qui est un élément essentiel dans la planification, la conception, la construction et la gestion des équipements publics (American Institute of Architects, 2006).

## **2.6.2 Ailleurs**

### **2.6.2.1 Europe**

Portées par l'unification de l'Europe et son impact sur les traits des identités culturelles ou nationales, les préoccupations sur la qualité architecturale ont pris une dimension continentale. Le Journal officiel des Communautés européennes a publié en 2001 les énoncés du Conseil de l'Union européenne portant sur la qualité architecturale urbaine et rurale et visant l'amélioration de la qualité de l'environnement quotidien des citoyens européens. Ce document encourage les efforts pour créer des partenariats, des programmes-cadres de recherche et de développement et des plans d'action (Le Conseil de l'Union européenne, 2001). Enfin, le document souligne le fait que le patrimoine architectural contribue à la cohésion sociale, à la création d'emplois, à la promotion du tourisme culturel et finalement au développement économique.

Cette réflexion prend une forme concrète dans le Forum européen des politiques architecturales, créé à Paris en 2000. Le Forum est une structure privilégiée de concertation qui joue un rôle majeur pour une meilleure prise en compte de l'architecture en Europe (Forum européen des politiques architecturales, 2005). Il est constitué d'un réseau intergouvernemental des États membres. Dans la même ligne de pensée que le Conseil de l'Union européenne, le Forum traite des dimensions culturelle, économique et sociale de l'architecture, tout en se préoccupant de l'importance de la préservation de traits caractéristiques de l'architecture propres à chacune des identités culturelles ou nationales.

---

<sup>7</sup> Voir SAVE International pour plus d'information sur les CVS.

L'initiative la plus importante pour la qualité de l'architecture est la création du Conseil des Architectes d'Europe (CAE) en 1990. Les membres de cette organisation, basée à Bruxelles, sont les organisations professionnelles représentatives des 25 pays de l'Union et des 3 pays candidats à l'adhésion ainsi que celles de la Suisse et de la Norvège. Le CAE représente les intérêts de plus de 450 000 architectes européens. Sa principale fonction est de surveiller l'évolution des dossiers de l'Union européenne et d'influer sur les domaines qui ont un impact direct sur la pratique de l'architecture et sur l'environnement bâti. La position du CAE à l'égard des PPP s'inspire du modèle du Royaume-Uni. Ses commentaires sur la publication du livre vert sur les PPP par la Commission européenne en 2004<sup>8</sup> portent notamment sur la qualité architecturale et le rôle de l'architecte dans ce mode d'approvisionnement (Conseil des architectes d'Europe, 2004). Le CAE s'appuie sur l'expérience des architectes en Europe pour dire que les PPP ne sont pas nécessairement le meilleur moyen d'assurer la valeur en fonction des investissements.

## **France**

Comme beaucoup d'autres pays, la France observe la situation au Royaume-Uni et apprend des initiatives mises en place.

---

<sup>8</sup> European Commission, *Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions*. 20 April 2004

## **Royaume-Uni**

Le Royal Institute of British Architects (RIBA) a contribué à définir le rôle de l'architecte dans le processus d'approvisionnement non traditionnel. Le RIBA est très impliqué dans l'évolution et la mise en œuvre d'initiatives pour promouvoir la qualité et s'associe à cette fin avec différents organismes tels que la CABE pour augmenter la portée de ses actions. Une initiative particulièrement intéressante du RIBA est d'accréditer des conseillers professionnels (architectes ou autres professionnels de la construction) et d'offrir aux clients leurs services pour les accompagner dans la définition et le suivi de leur projet. Le rôle de ce consultant indépendant est d'agir comme un interprète des besoins du client et de servir de guide durant le processus d'approvisionnement, souvent complexe, afin d'assurer que les attentes soient satisfaites par l'équipe de conception (Royal Institute of British Architects, 2006b). Ce service centré sur le client est fondamental dans le maintien d'une bonne communication et dans l'établissement d'une solide relation entre le client et l'équipe du projet, deux composantes clés pour assurer le succès d'un projet.

### **2.6.2.2 L'Australie**

L'Australie est bien connue pour ses projets en PPP pour les infrastructures. Le gouvernement australien a calqué sur le gouvernement britannique de nombreux éléments des modes contractuels et la mesure de leur valeur, tout en ajoutant des éléments d'innovation dans ces formules contractuelles. On y a repris entre autres le concept d'une agence gouvernementale responsable de la promotion de l'architecture, le Government Architect's Office un pendant de la CABE britannique (abordé plus loin). Cette agence a comme mandat la protection du patrimoine architectural et l'amélioration de l'environnement bâti dans toutes les communautés à travers le pays. Son site ne mentionne aucunement les PPP, mais l'idéologie de la qualité architecturale y apparaît clairement. Il est à noter que cette agence est financée par le ministère du Commerce.

Le site du Royal Australian Institute of Architects offre seulement une publication sur les PPP intitulée *Report Into Healthcare Designers* (Carthey *et al.*, 2006). Elle nous apprend que la majorité des architectes travaillant dans le secteur de la santé n'ont pas beaucoup d'expérience dans les PPP. Dans cette enquête auprès de 60 bureaux d'architectes, seulement quatre ont déjà participé à ce mode de réalisation de projet. Il faut mentionner que l'utilisation des PPP

pour des hôpitaux y est très récente et, encore une fois, elle est une copie conforme des initiatives britanniques.

## 2.7 DISCUSSION

Le déficit dans les infrastructures est un phénomène mondial<sup>9</sup>. L'éclatement de l'empreinte du patrimoine bâti, les changements rapides dans les technologies et la pression démographique ont grandement diminué au cours du XX<sup>e</sup> siècle le cycle de vie des infrastructures. De nombreux pays, pris au dépourvu par l'ampleur des investissements requis, ont retardé l'inévitable. Le PPP est pour plusieurs une bouée de sauvetage.

Cependant, plusieurs gouvernements s'engagent avec prudence dans ce nouveau mouvement. Le Royaume-Uni fait office d'école et sert de modèle pour le développement d'initiatives dans d'autres pays. Son gouvernement se prête ouvertement à ce jeu, par un partage sans censure de ses expériences bonnes ou mauvaises.

Le PPP peut être une formule coûteuse non seulement en termes financiers, mais en termes de bénéfices pour la société. Le levier financier qu'il représente pour combler le déficit d'infrastructure a un prix et, au contraire des dires de nos politiciens, comporte des risques très élevés s'il est mal utilisé. C'est un peu comme emprunter sur marge pour investir à la bourse. Le PPP est un véhicule complexe et capricieux dont les instances gouvernementales comprennent mal les mécanismes. Les Britanniques apprivoisent la bête depuis près de 15 ans et la traitent encore avec grande prudence. Le Québec fait figure d'apprenti sorcier dans le domaine. Les architectes demeurent les seuls professionnels qui sont en mesure d'aviser des conséquences d'interventions irréfléchies aussi bien sur la qualité du cadre bâti que sur la capacité du gouvernement à se doter des infrastructures nécessaires pour offrir des services de qualité. L'environnement bâti représente 75 % des actifs du Québec. Un mauvais projet aura non seulement des impacts négatifs sur sa valeur, mais aussi sur la valeur plus difficilement quantifiable qu'elle dégage en termes de meilleurs soins, d'une meilleure éducation, sur la qualité de vie des citoyens et sur la fierté d'une nation. Ce qui sépare le maître britannique de l'apprenti québécois en matière de PPP, c'est une vision plus large qui reconnaît l'environnement bâti comme la principale richesse collective. Cette vision est exprimée par

---

<sup>9</sup> *The City Shaped: Urban Patterns and Meanings Through History*, S. Kostof, R. Tobias, 1991, Thames and Hudson

les grands de l'État, que ce soit Churchill avec son assertion « nous façonnons les bâtiments qui nous façonnent ensuite » (Churchill, 1943) ou Tony Blair<sup>10</sup> avec sa citation dans le manifeste du Better Public Building Group (BPBG)..

Face à l'usage de nouvelles formes d'approvisionnement, la réaction des associations régissant la pratique ou représentant les architectes demeure timide au Canada. Elle est plus affirmée dans la vieille Europe, soucieuse de son patrimoine architectural et de son identité culturelle.

Deux associations professionnelles se démarquent mondialement par leurs initiatives. Le RIBA fait bande à part avec une démarche agressive pour positionner favorablement l'architecte sur le nouvel échiquier qui se dessine. L'AIA semble vouloir emboîter le pas par des initiatives allant dans une direction similaire, mais le RIBA a une longueur d'avance sur notre voisin. Cet institut se distingue de l'AIA par sa préoccupation première à faire la promotion de la qualité de l'architecture auprès du public et du gouvernement. Il faut également souligner que le RIBA, contrairement à l'AIA, a un rôle similaire à celui de l'OAQ.

---

<sup>10</sup> Voir citation au début du prochain chapitre.

### 3 La qualité architecturale : l'expérience britannique

*«(...) I have asked ministers and departments across government to work towards achieving a step change in the quality of building design in the public sector. The government is already substantially increasing capital spending. I am determined that this additional money should be well spent, leaving behind a legacy of high quality buildings that can match the best of what we inherited from the Victorians and other past generations. And I am determined that good design should not be confined to high profile buildings in the big cities: all of the users of public services, wherever they are, should be able to benefit from better design.»*

Tony Blair (Finch, 2000)

C'est ce message que le premier ministre du Royaume-Uni a adressé, dans l'avant-propos d'un rapport préparé par le Department for Culture, Media and Sport (DCMS) pour le BPBG présidé par Lord Falconer (Finch, 2000). Il n'est donc pas surprenant que ce pays soit à l'avant-garde des développements de processus et d'outils pour aider les différents organismes à améliorer la qualité de l'architecture dans les projets.

#### 3.1 HISTORIQUE

Le vent de changement qui allait souffler sur l'industrie britannique a pris naissance dans un contexte similaire à celui que l'on connaît aujourd'hui au Québec. Le gouvernement se trouvait littéralement ligoté dans ses actions par un manque de moyens pour combler les besoins croissants pour le maintien et l'amélioration de ses infrastructures. Il faisait aussi face à la frustration d'une industrie poussée sans cesse à réduire les délais de réalisation et les coûts et qui cherchait à lui faire entendre ses doléances. Les deux pièces maîtresses de l'échiquier sur lequel allaient se tisser les initiatives futures furent, dans un premier temps, la création en 1986 du Construction Industry Council (CIC), un forum regroupant six associations professionnelles et, dans un deuxième temps, le rapport *Constructing the team* (Latham, 1994), commandé par le Cabinet du premier ministre pour faire état des difficultés de l'industrie de la construction et suggérer des recommandations.

Ce rapport fait état :

- du déficit de la qualité du produit architectural<sup>11</sup> comparativement au produit industriel;
- d'une inefficacité dans les processus d'approvisionnement et de gestion qui entraîne un coût supplémentaire de 30 %.

Selon ce rapport, ces inefficacités engendrent un appauvrissement collectif qui rend le pays moins compétitif sur le plan mondial étant donné que le gouvernement est le principal donneur d'ouvrage et que la construction produit à elle seule près de 50 % des actifs du pays. Ses constats sont entre autres basés sur une série de rapports préparés par l'industrie entre 1987 et 1993<sup>12</sup>. Dans ses recommandations, on retrouve notamment la nécessité pour le client d'être compétent et engagé dans la promotion de l'excellence en conception. Le rapport encourage le CIC à jouer un rôle central pour guider le client dans le processus de programmation et pour assurer le développement de compétences dans l'industrie. Il préconise également l'usage de la conception intégrée et des contrats basés sur la valeur en fonction des investissements plutôt que sur les coûts.

Plusieurs initiatives vont faire suite à ce rapport. Elles comprennent non seulement la création de groupes de travail, mais aussi de nouvelles agences chargées d'initier et de supporter les changements à l'échelle de l'ensemble du gouvernement et de l'industrie. Nous retiendrons deux initiatives clés pour le sujet qui nous concerne, le rapport *Rethinking Construction* (Construction Task Force, 1998) et la création de l'Office of Government Commerce (OGC).

### 3.1.1 Façonner le changement

Le rapport intitulé *Rethinking Construction* du groupe de travail sur la construction dirigé par Sir Egan, ancien directeur de la British Airport Authority, suggérait des changements radicaux pour combler l'écart de performance, dont :

- cibler cinq moteurs de changement pour l'industrie de la construction, soit une direction engagée, une attention particulière portée au client, des processus et des équipes intégrés, un agenda basé sur la qualité et du personnel dévoué;
- se donner des objectifs ambitieux et des indicateurs pour mesurer la performance afin d'améliorer la livraison des projets;

---

<sup>11</sup> Il ne dénonce pas les qualités esthétiques, mais plutôt la qualité du produit livré en termes de défauts, de l'aptitude à l'emploi et de la maintenance.

<sup>12</sup> CIC *Guidance for the Value Assessment of Competitive Tenders*; Association of Consulting Engineer *Balancing Quality and Price – Value Assessment and the Selection of Consulting Engineers* et le rapport de recherche du CIRIA *Obtaining Quality and Value Through Competition and Procurement of Professional Services*.

- introduire l'amélioration continue et la construction allégée (lean construction) par des changements radicaux aux processus de réalisation de projets. Le rapport mentionnait par ailleurs que l'industrie devrait articuler un processus de projet intégré autour de quatre éléments clés soit le développement du produit (le bâtiment), la mise en œuvre du projet, la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'approvisionnement et la préfabrication. (Construction Task Force, 1998)

Les grands donneurs d'ouvrages doivent, selon ce rapport, jouer un rôle clé pour repenser l'industrie. Ils doivent agir comme les locomotives du changement en réalisant des projets exemplaires qui respectent les principes de la construction repensée. On leur demande de définir les objectifs du projet dans la perspective beaucoup plus large du 1:5:200<sup>13</sup> pour produire la meilleure valeur.

Le Trésor britannique créa en 1998 l'OGC, une agence dont le mandat était d'appliquer les recommandations de ce rapport dans le but de faire du gouvernement britannique un client exemplaire. Cet organisme devait mettre en place les cadres de référence et promouvoir l'amélioration de la performance des ministères et agences impliqués dans l'acquisition de services de construction.

L'OGC a développé entre autres le programme *Achieving Excellence*<sup>14</sup>, un cadre de référence décrivant des outils et processus en vue d'améliorer la performance des ministères en tant qu'acheteurs de services de construction. Ce programme comprend :

- le cadre des passerelles décisionnelles « Gateway » ainsi que les processus et les livrables qui y sont attachés;
- les cibles à rencontrer en termes de gestion, de standardisation des pratiques, d'intégration des chaînes d'approvisionnement et de mesure de la performance;
- des guides décrivant les nouveaux modes d'approvisionnement, les équipes intégrées, la qualité de la conception, la gestion de la valeur et des risques, l'amélioration continue et la construction durable;
- la conduite d'ateliers pour diffuser le message que les ministères ont l'obligation de changer leurs pratiques en matière d'approvisionnement et, pour ce faire, elles doivent élaborer des plans d'action pour atteindre cet objectif.

De plus, l'OGC doit accompagner les ministères et les agences dans l'amélioration de leur performance par l'utilisation des nouvelles formes d'approvisionnement, par une attitude de collaboration plutôt que de confrontation, par l'usage du processus de passerelles décisionnelles et par la mesure de performance (Office of Government Commerce, 2006b).

<sup>13</sup> Voir explication page 8.

<sup>14</sup> Pour lire les publications d'*Achieving Excellence in Construction*, consultez : [http://www.ogc.gov.uk/ppm\\_documents\\_construction.asp](http://www.ogc.gov.uk/ppm_documents_construction.asp)

Le processus de passerelles décisionnelles est particulièrement d'intérêt, car il force les clients à faire leurs devoirs et à démontrer au Trésor, avant de lancer le projet, que ce dernier répond aux critères de développement durable et de la valeur en fonction de l'investissement, que les bénéfices escomptés sont identifiés et quantifiés, qu'il y a quelqu'un qui porte la responsabilité des résultats, que le mode de réalisation a été soigneusement planifié et que les objectifs sont réalistes, bref, que le projet soit clairement défini et justifié au départ.

L'OGC signale que le choix du moins-disant peut résulter en des coûts d'opération plus élevés, à moins qu'une attention particulière ne soit accordée à la conception et à la qualité des composantes du bâtiment, aux méthodes de construction proposées par le fournisseur ainsi qu'au potentiel d'innovation et de valeur ajoutée. Il recommande d'abandonner la pratique de la politique du moins-disant et d'entreprendre les projets de construction en se basant sur l'une des trois approches décrites ci-dessous.

### **Partenariats public-privé**

Cette première approche consiste à octroyer un contrat à un seul fournisseur, dont le mandat est non seulement la construction d'une installation telle qu'une route ou une prison, mais encore la fourniture des services que cette installation doit offrir. Les risques associés à ces services sont donc transférés à ceux qui sont le mieux organisés pour les gérer. La performance attendue pour ces services doit toutefois être clairement définie. Le projet à financement privé (PFI) est une forme de PPP. Au Québec, le PFI est la base des PPP.

### **Conception et construction**

Selon cette approche, un seul fournisseur est responsable à la fois de la conception et de la construction de l'installation.

### **Fournisseur principal**

Cette troisième approche reprend le principe de confier les responsabilités de conception et de construction à un seul fournisseur d'une installation, mais dans une tout autre perspective, celle de la collaboration. Cette approche partage certaines similarités avec la gérance de construction. Tout comme le gérant, le fournisseur principal est au service du client pour définir la chaîne d'approvisionnement. Cette approche se distingue cependant de la gérance par le fait que le fournisseur principal a à sa disposition une chaîne d'approvisionnement déjà bien établie, comprenant des fournisseurs fiables offrant des produits de qualité. Celui-ci est

aussi retenu pour plus d'un projet. L'objectif de cette approche est de permettre au fournisseur principal de standardiser et d'optimiser le travail des fournisseurs de sa chaîne d'approvisionnement, encourageant ainsi la qualité et un accroissement de la valeur livrée. L'implication de la chaîne d'approvisionnement en amont dès l'amorce du processus de conception permet au fournisseur principal de mieux coordonner et gérer les activités faisant partie des étapes de conception et de construction, et de mettre à profit l'expertise des principaux fournisseurs.

### **3.1.2 Le PPP dans la stratégie de transformation de l'industrie**

Bon nombre de pays, y compris le Royaume-Uni, ont adopté des modes d'approvisionnement non traditionnels ou émergents afin de pallier au manque de financement criant pour réaliser des projets vitaux pour le bien-être de leurs citoyens. Depuis les années 1980, ces modes d'approvisionnement ont été utilisés sous diverses appellations telles que *Build Operate and Transfer (BOT)*, *Build Own and Operate (BOO)*, *Build Own Operate and Transfer (BOOT)*, *Build Lease and Transfer (BLT)*, *Design Build Operate and Transfer (DBOT)*, etc. Aujourd'hui, on utilise au Québec l'expression partenariat public-privé tandis qu'au Royaume-Uni on utilise Private Finance Initiative. Peu importe la terminologie, le principe derrière ces modes d'approvisionnements est le financement des projets par le privé.

Au Royaume-Uni, les projets PFI sont une forme de PPP employé par le gouvernement afin de fournir à la population les services de haute qualité qu'il s'est engagé à offrir. Deux importants documents qui situent le PFI dans la décision d'investissement ont été publiés en 2003. Le *Green Book* du Trésor (HM Treasury, 2003a), un guide des meilleures pratiques à l'usage de tous les ministères, présente les techniques et éléments à considérer pour l'évaluation de nouveaux programmes, politiques et projets.

Ce document soulève deux questions fondamentales à poser avant de s'engager dans un projet ou un programme :

- 1) existe-t-il de meilleures façons d'atteindre cet objectif?
- 2) existe-t-il de meilleures façons d'utiliser les ressources?

Le rapport, applicable à des projets de toute taille et de complexités variables suggère de considérer plusieurs facteurs, notamment d'ordre économique, financier, social et environnemental.

Le second document, intitulé *PFI: Meeting the Investment Challenge*, décrit la nature des PFI, les caractéristiques, les coûts, les avantages, la façon appropriée d'y avoir recours et les relations avec la meilleure valeur (HM Treasury, 2003b). On y présente les directives suivantes :

- les PFI sont une option d'approvisionnement parmi plusieurs offertes au secteur public pour moderniser ses infrastructures;
- le recours aux PFI est encouragé seulement lorsqu'ils répondent aux engagements du gouvernement en termes d'efficacité, d'équité et d'imputabilité;
- les PFI ne doivent être utilisés que lorsqu'ils offrent une meilleure valeur en fonction des investissements;
- les autorités responsables de l'approvisionnement ne doivent privilégier aucune méthode d'approvisionnement et ce principe devrait être respecté tout au long du processus de sélection du mode d'approvisionnement.

Ce rapport souligne la nécessité de continuellement améliorer ce mode d'approvisionnement en instaurant des relations et des partenariats entre les clients du secteur public et les fournisseurs privés. Lorsqu'il a été publié, le programme d'investissement du gouvernement britannique avait permis la livraison de 600 installations neuves ou remises à neuf, incluant 34 hôpitaux, 200 écoles, constituant ainsi un bon cadre pour l'analyse de l'approche et ses projets.

Enfin, le gouvernement britannique a publié en 2006 un rapport intitulé *Strengthening Long-term Partnerships* ». Ce document détaille l'approche gouvernementale en matière d'investissement dans le secteur public par le biais de PFI (HM Treasury, 2006). Le rapport mentionne notamment que les PFI constituent une part relativement modeste de livraison de services, mais néanmoins fort importante et que le gouvernement travaille à renforcer leur performance, leur flexibilité, leur valeur en fonction des investissements et l'excellence des projets. Il est estimé qu'actuellement et dans les années à venir, 10 à 15 % des projets destinés à offrir des services au public le seront par le biais de PFI.

### **3.2 INITIATIVES CLÉS**

En résumé, tous ces efforts ont été concentrés sur deux axes stratégiques :

- la recherche de la meilleure valeur qui touche les aspects de qualité de l'architecture par le truchement de la saine gouvernance et du développement durable;

- la recherche des meilleures pratiques en encadrement de projet pour devenir un client exemplaire.

La recherche de la meilleure valeur exige que le client fasse son travail dans la détermination de ses besoins et la justification du projet. Il doit de plus démontrer qu'il a la capacité et les moyens de mener le projet à bon port tout en maximisant les retombées. Il doit enfin être imputable du succès ou de l'échec de sa démarche. La recherche des meilleures pratiques vise le développement d'une culture d'amélioration continue, où les cibles sont claires et la mesure de performance est appliquée de façon systématique. La recherche de ces pratiques ne se limite pas à l'industrie de la construction. On emprunte ce qu'il se fait de mieux dans d'autres domaines ou disciplines en matière de gestion de projet.

### **3.2.1 La meilleure valeur**

Pour les projets PFI, on associe la notion de valeur réalisée à celle du plus bas coût. Il en est de même dans plusieurs pays qui ont repris ce concept, mais seulement sous cet aspect réducteur. L'idée première avancée par Latham était de s'éloigner du concept du coût le plus bas et de regarder plutôt vers les bénéfices que le projet apporte à la société. Un projet, quel qu'il soit, est un moyen de réaliser une fin. On construit un hôpital pour réduire le temps d'attente et mieux répartir l'accès à des soins, etc. Il est entendu qu'un bâtiment construit au coût le plus bas permettra de rencontrer le budget, mais ne donnera pas nécessairement les retombées ou la performance attendues. D'où la notion de choisir d'abord la solution qui produira les retombées attendues, pour se soucier ensuite du prix et des délais. Pour illustrer ce concept, on cite souvent l'exemple du musée Guggenheim de Bilbao, conçu par l'architecte Frank Gehry. Le but initial n'était pas de construire un musée, mais bien de créer un pôle d'attraction dans cette partie de l'Espagne pour le tourisme et les investissements étrangers, tout en permettant de revitaliser un secteur en friche de la ville. Le moyen choisi était de réaliser un musée de classe mondiale. On a trouvé comme combinaison gagnante une collection muséale de prestige et un architecte de réputation internationale. Les retombées du projet en termes d'investissements dépassent largement les montants investis pour la construction du musée.<sup>15</sup> Ce même cheminement a été appliqué avec succès au Québec dans

---

<sup>15</sup> The Return on Investment of the Guggenheim Museum Bilbao  
International Journal of Urban and Regional Research 30 (2), 452–467  
Evdoxia Baniotopoulou (2001) Art for whose sake? Modern art museums and their role in transforming societies: the case of the Guggenheim Bilbao, Journal of Conservation and Museum Studies Issue 7  
November 2001

le projet du Quartier international de Montréal. D'où le principe que pour obtenir une meilleure valeur en fonction de l'investissement, il vaut mieux miser sur la qualité pour la maximisation des retombées économiques que de se concentrer sur la réduction des coûts.

Le choix de rechercher la meilleure valeur implique deux volets :

- pour le décideur, il importe d'énoncer clairement les bénéfices escomptés et de s'en porter garant;
- pour le politique, il faut définir le cadre de la meilleure valeur.

Le premier volet se définit par la notion d'imputabilité, c'est-à-dire que le décideur doit être responsable des retombées du projet. L'organisation doit mettre en place le cadre de fonctionnement qui oblige les répondants des projets à démontrer la valeur qui sera générée par le projet et sa contribution au mieux-être de la société. Des mécanismes sont prévus pour faire un suivi durant l'ensemble du cycle de vie pour s'assurer que les promesses seront respectées.

Le deuxième volet touche les valeurs qui doivent être véhiculées par le gouvernement dans son ensemble. Le cadre que s'est donné le gouvernement britannique en matière de développement durable reflète ces valeurs.

### **3.2.2 La gouvernance**

Le Trésor britannique s'est vu confier le mandat de créer le cadre de gouvernance pour la réalisation des projets. Une agence a été créée spécifiquement pour s'acquitter de cette tâche, l'Office of Government Commerce (OGC). Elle est supportée par le National Audit Office (NAO), qui a entre autres comme mandat de faire le suivi des lignes directrices établies par l'OGC et de mesurer leur impact sur l'amélioration de la performance des ministères en matière de gestion de l'approvisionnement. Le premier facteur critique pour assurer une saine gouvernance est de systématiser les pratiques de gestion de projet et de programmes. Le gouvernement britannique a imposé à l'ensemble des ministères la méthodologie PRINCE2 et défini un cadre de mesure de performance pour vérifier les retombées des initiatives sur la capacité de l'État à encadrer les projets publics (Office of Government Commerce, 2006d). Le second facteur critique est de créer un cadre de gouvernance qui force les décideurs à bien faire leurs devoirs avant de lancer un projet. L'OGC a développé un modèle de gouvernance qui comprend :

- l'identification d'une instance décisionnelle, le *Senior Responsible Officer*, à qui incombe une série de responsabilités clairement définies. Cette personne, qui agira à titre de répondant du projet (project sponsor), devra recevoir une formation pour bien comprendre son rôle. Il est aussi prôné de faire appel à des conseillers au client (voir RIBA, p. 42,) pour les guider dans la définition du projet;
- l'établissement de passerelles décisionnelles qui ferment chacune des étapes, de la planification à l'opération du bâtiment ; les livrables intermédiaires d'une étape sont vérifiés et validés avant d'autoriser le passage à l'étape suivante. Si le livrable ne rencontre pas toutes les exigences de la passerelle décisionnelle, le projet ne peut cheminer plus loin et le répondant doit refaire ses devoirs.

Les contributions majeures de ce modèle de gouvernance à la qualité sont qu'il empêche le lancement prématuré de projets et qu'il élimine les mauvais projets et ceux qui sont inutiles. Un point d'intérêt de ce modèle est d'encourager le répondant à demander, en amont, l'intervention de professionnels pour l'assister dans la définition des projets.

### 3.2.3 Le développement durable

*« Everyone benefits from well-designed buildings, spaces and places. The built environment contributes a great deal to our quality of life and economic success, and delivers enormous value to society. »*

(Commission for Architecture and the Built Environment, 2006a)

La définition des retombées du projet doit se faire dans une perspective holistique du processus décisionnel qui exige d'équilibrer des besoins qui paraissent à première vue inconciliables entre les trois piliers de la construction durable :

- Le pilier **social** identifie les besoins des individus et considère leur bien-être dans le contexte de l'environnement bâti. Négligé dans la définition traditionnelle de la conception intégrée, il est celui qui offre le plus grand potentiel de bénéfices. Il couvre un grand nombre d'enjeux tels que la santé, la sécurité, l'éducation et la formation et va jusqu'à l'éradication de la pauvreté.
- Le pilier **économique** s'appuie sur l'importance d'une croissance économique stable. Il signifie qu'il faut veiller à ne pas outrepasser la capacité de régénération de l'écosystème en adoptant des mesures favorisant des emplois justes et gratifiants, sans négliger la compétitivité et le commerce.
- Le pilier **environnemental** est davantage considéré dans la définition traditionnelle de la conception intégrée en construction, mais avec des attributs qui sont négligés par cette dernière. Il vise la protection et la conservation de la biodiversité et de l'environnement notamment par la **réduction des pertes**, la prévention de la pollution et l'usage de l'eau et des autres ressources avec autant d'efficacité que possible.

(Office of Government Commerce, 2005):

Le répondant doit démontrer dans son dossier d'affaires comment le projet public va contribuer à favoriser une meilleure qualité de vie par un usage efficace des ressources, afin de réaliser un progrès social constant tout en maintenant une croissance économique et en prenant soin de l'environnement. La CABE accompagne le répondant du projet par des publications et des groupes de professionnels attirés pour faire la revue de conception.

### **3.2.4 Le gouvernement client exemplaire**

Latham a enjoint le gouvernement britannique à reprendre son rôle de modèle pour l'industrie en devenant un client exemplaire. Pour ce faire, le gouvernement devait éliminer les tracasseries administratives et assainir sa relation avec les fournisseurs. Il devait aussi créer un cadre favorable à l'innovation et à l'amélioration de la performance. Plusieurs engagements ont été pris pour atteindre ces objectifs :

- payer des honoraires justes, raisonnables et dans les délais;
- développer une culture de collaboration;
- assurer une planification exemplaire de ses projets;
- choisir ses fournisseurs (professionnels et constructeurs) non pas sur une base de coût, mais plutôt à partir de critères de qualité et de performance (Latham, 1994).

### **3.2.5 La mesure de performance**

L'étalonnage se fait aussi bien à l'intérieur du gouvernement que dans l'industrie. L'OGC propose des indices de performance au sein de l'appareil gouvernemental, mais les ministères ont l'opportunité de choisir lesquels seront applicables dans leur contexte. Pour s'assurer que les nouveaux processus mis en place soient perçus par l'industrie comme donnant les résultats escomptés, le gouvernement demande aussi à des organismes indépendants de mesurer la perception des fournisseurs de la qualité de la gestion et de la compétence des gestionnaires de projets publics, durant et à la fin de chacun des projets. Enfin, le gouvernement a créé une agence appelée Constructing Excellence in the Built Environment, qui est responsable de mesurer la performance des différents acteurs de l'industrie. Cette agence distribue une trousse d'étalonnage qui fournit aux différents acteurs les indices clés, la performance moyenne et la façon de la mesurer (Constructing Excellence Ltd, 2006). Il est à noter que le CIC et le Department of Health (DH) ont développé des outils d'étalonnage centrés sur la mesure de la qualité de la conception dont on parlera plus loin.

### **3.2.6 La relation avec le fournisseur**

Le titre du rapport Latham (1994), *Constructing the team*, est évocateur. En favorisant la collaboration entre tous les intervenants, le client obtiendra un meilleur produit, plus vite et au moindre coût. Il faut de plus récompenser les fournisseurs qui, par leur innovation et la qualité de leurs services, sont les leaders de l'industrie. Enfin, il faut favoriser l'établissement de liens durables entre ces fournisseurs, pour qu'ils apprennent à mieux travailler ensemble pour offrir un meilleur produit.

On dit dans ce rapport que la participation active du client public fait partie de la solution. Il doit partager avec les fournisseurs la responsabilité du succès du projet. Les délais dans la prise de décision, les changements dans les objectifs et le contenu du projet, les paiements en retard sont autant d'irritants qui affectent la qualité du résultat final.

Le gouvernement a donc convenu qu'il fallait d'abord simplifier cette relation, en encourageant un seul type de relation, celle du client avec un fournisseur principal qui représente l'ensemble des fournisseurs et est garant du résultat. On devait ensuite permettre à cette chaîne d'approvisionnement intégrée d'avoir une relation avec le client qui dépasse le cadre d'un seul projet, si sa performance rencontrait des barèmes préétablis.

### **3.3 IMPACT DE CES INITIATIVES SUR LA QUALITÉ DE L'ARCHITECTURE**

Le gouvernement britannique, conscient du fait que la relation traditionnelle entre client et maître d'ouvrage serait affectée, a mis des balises afin d'assurer la qualité de l'architecture.

#### **3.3.1 Le rôle de la valeur en fonction des investissements dans les PPP**

Le Royaume-Uni est le premier pays à avoir construit sa politique autour de la réalisation de la meilleure valeur, une approche centrée sur les besoins des usagers et des méthodes innovatrices d'approvisionnement. La valeur en fonction des investissements est un des éléments clés pour répondre aux attentes des intervenants et du public. En 2004, le Trésor britannique a fait paraître un cadre d'évaluation de la valeur en fonction des investissements et un guide d'utilisation pour l'évaluation quantitative et qualitative de tous les nouveaux projets. Cet outil permet de déterminer si, pour un projet donné, le PFI est effectivement la

méthode d'approvisionnement la plus économique par rapport aux méthodes traditionnelles. Le document intitulé *Value for Money Assessment Guidance* (HM Treasury, 2004) permet aux intervenants gouvernementaux d'évaluer aux premières étapes d'un projet si le PFI est dans le meilleur intérêt du public et s'il représente la meilleure valeur en fonction de l'investissement. Afin de maintenir une certaine flexibilité, on encourage les ministères à prévoir dans leur contrat des clauses échappatoires qui leur permettront, à n'importe quelle étape du projet, de se tourner vers d'autres méthodes d'approvisionnement dans l'éventualité où le PFI n'offre plus la meilleure valeur en fonction des investissements.

Dans l'évaluation de la valeur en fonction des investissements, la qualité de la conception et les besoins des usagers sont à considérer. Tous deux sont des facteurs essentiels au succès d'un projet livré de façon non traditionnelle. Le rôle et la responsabilité de l'architecte, qui représente les intérêts du client, apparaissent d'autant plus importants lorsque l'on comprend que la valeur en fonction des investissements ne se limite plus à la satisfaction du prix le plus bas. Un projet bien conçu apportera une valeur ajoutée en termes de qualité, de bien-être des usagers et de coûts d'utilisation pendant toute la vie du bâtiment.

Selon le *Value for Money Assessment Guidance*, le dossier d'affaires sommaire « Outline Business Case » (OBC) est le principal livrable de la seconde passerelle décisionnelle (HM Treasury, 2004). Ce document essentiel dans l'évaluation de la valeur du projet fournit de l'information détaillée sur le programme et les projets individuels. Cette information sert entre autres à démontrer s'il est souhaitable d'avoir recours à un PFI. L'OBC doit s'appuyer sur des preuves tangibles basées sur des expériences passées. Il sert de document de référence à l'équipe du projet pour valider les hypothèses initiales associées aux critères qualitatifs de viabilité, de désirabilité et de faisabilité (voir Annexe 2), ainsi qu'à celles attachées aux critères quantitatifs énoncés dans le Livre vert, tels que l'appréciation des bénéfices. Le *Value for Money Assessment Guidance* mentionne toutefois que ces critères sont des outils pour sélectionner la meilleure méthode d'approvisionnement et non pour justifier le recours à des arrangements de type PFI.

Il est évident que ce document, qui est dans la même veine que le *Green Book*, est réservé à l'usage des agences gouvernementales et requiert une expertise financière et une bonne connaissance des projets antérieurs. Il nécessite également une grande ouverture et de la transparence dans le partage des données relatives aux projets en cours et passés.

### **3.3.2 Les acteurs**

Le gouvernement britannique possède une structure décentralisée qui rend difficile la réglementation des pratiques. Chaque ministère a ses propres programmes d'infrastructure et ses pouvoirs se limitent souvent à l'identification des enjeux, à la définition de politiques et à l'encadrement d'agences responsables de la réalisation de ces programmes. Dans le domaine hospitalier, par exemple, ce sont les fondations régionales fédérées sous la bannière du National Health Services (NHS) qui sont responsables de la construction des hôpitaux (NHS Estates, 2006a). De ce fait, la promotion de la qualité de l'architecture prend la forme d'initiatives supportées par des acteurs clés de l'industrie et du gouvernement.

#### **3.3.2.1 Les architectes et l'industrie**

La toile de fond de la promotion de la qualité par les architectes britanniques est à la fois riche et complexe. Leur association, le RIBA, a comme stratégie de promouvoir et de mettre en valeur les bénéfices de l'architecture et de l'environnement bâti, de concert avec le gouvernement, l'industrie et ses partenaires. Cette stratégie s'aligne directement sur la politique de promotion de la qualité ou « Better Building » du gouvernement. Pour véhiculer sa stratégie, le RIBA compte sur le CIC, où des architectes occupent des rôles-clés sur le conseil d'administration. Une autre porte d'accès aux politiques et initiatives gouvernementales est la CABE, avec lequel le RIBA travaille en étroite collaboration.

La CABE est la plaque tournante des initiatives gouvernementales en matière de qualité de l'architecture. Elle supporte le BPBG, une table de concertation qui rassemble les principaux acteurs gouvernementaux qui définissent les lignes directrices des politiques sur la qualité de l'architecture et conseille l'OGC sur les initiatives visant la promotion de la qualité de l'architecture dans les processus de gestion de projet.

#### ***Le RIBA***

Le Royal Institute of British Architects, l'une des institutions d'architecture les plus influentes au monde, a fait la promotion de l'architecture et du métier d'architecte depuis l'obtention de

sa charte royale en 1837 (Royal Institute of British Architects, 2006a). Sa mission consiste à faire progresser l'architecture en démontrant ses bénéfices pour la société et en promouvant l'excellence dans la profession.

*The Value of Architecture: Context and Current Thinking*, un document important du RIBA publié en 2000, souligne la valeur économique d'une bonne architecture et aborde la nécessité de la recherche en ce domaine (Loe, 2000). Il explique l'évolution du concept de valeur du produit architectural dans une perspective historique, en présentant en toile de fond les changements dans les modes d'approvisionnement pour favoriser la rencontre des besoins du client, un aspect clé dans le processus. Ce document examine également d'un point de vue économique des projets internationaux qui se sont distingués en matière de qualité architecturale. Ce texte, écrit par un économiste, fait fort bien le lien entre les notions relatives au concept de valeur. Cependant, il ne s'applique qu'au secteur du bâtiment. Ces rapports ont changé la direction du marché et Parmi tous les documents dont il est fait mention ici, *The Value of Architecture* est l'un des plus importants et mériterait d'être lu en complément du présent rapport.

## ***LE CIC***

Le Construction Industry Council est un forum qui représente les organismes professionnels, institutions de recherche et associations d'affaires spécialisées dans l'industrie de la construction (Construction Industry Council, 2006a). Il agit au nom des professionnels de tous les domaines de l'environnement bâti et représente ainsi un total de 500 000 professionnels et de 25 000 entreprises de consultation dans le domaine de la construction. Son mandat est de représenter l'ensemble de l'industrie et de parler d'une seule voix au gouvernement. Son rôle consiste à :

- interagir avec les ministères et autres agences gouvernementales qui touchent l'environnement bâti;
- influencer l'élaboration des politiques et des législations ayant des implications importantes sur l'environnement bâti;
- influencer et, lorsque requis, assister à la mise en place d'initiatives de politiques publiques.

La contribution principale du CIC est le rôle qu'il a joué dans le développement de l'indicateur de qualité dans la conception (DQI), outil qui sera présenté plus loin. Le CIC loge sous son toit le Strategic Forum (Strategic Forum for Construction, 2006) qui regroupe

plusieurs agences gouvernementales et entreprises du secteur privé. Ce forum, mené par Sir Egan, a pour rôle de coordonner, surveiller, mesurer et faire état des progrès réalisés dans le cadre des énoncés précédents. Il regroupe les acteurs les plus influents de l'industrie, notamment : la British Property Federation, la Commission for Architecture and the Built Environment, la Confederation of Construction Clients, la Construction Confederation, le Construction Industry Council, la Construction Industry Training Board, la Construction Products Association, le Construction Research and Innovation Strategy Panel, le Constructors Liaison Group, le Department of Trade and Industry, la Design Build Foundation/Reading Construction, le Health and Safety Executive, le Housing Forum, le Local Government Task Force, le Major Contractors Group, le Movement for Innovation, l'Office of Government Commerce, le Rethinking Construction et le Trades Union Congress.

### **3.3.2.2 Le gouvernement**

Un facteur non négligeable dans la promotion de la qualité de l'architecture au gouvernement a été le concept du 1:5:200. Le message principal véhiculé par ce concept est qu'il faut toujours voir le projet en fonction du 200. Investir un peu plus pour un bâtiment de qualité aura un impact bénéfique sur la productivité, la réussite scolaire ou le traitement des patients. Afin d'accentuer ce message, le premier ministre décerne depuis six ans un prix pour les meilleurs bâtiments publics (*Prime Minister's Award for Better Public Buildings*). Par ce prix, il reconnaît l'excellence pour la qualité du design et les pratiques en matière d'approvisionnement de projets commandités par le gouvernement central, les gouvernements locaux ou les organismes subventionnés. Cette initiative vise la promotion d'une conception de qualité. On vise à souligner les projets qui permettent :

- de revitaliser des quartiers et des villes;
- de transformer des sites et des bâtiments négligés;
- de réduire les pressions sur les campagnes;
- d'élever et d'apporter de l'espoir dans certaines communautés;
- de réduire la criminalité, les maladies et l'absentéisme scolaire;
- de rendre les services publics plus performants;
- de recruter du personnel de soutien et de le garder.

(Finch, 2000)

Un tel intérêt pour des environnements de qualité de la part du dirigeant du pays donne encore plus de crédibilité à ce mouvement et en fait une priorité nationale.

## ***La CABE***

La Commission on Architecture and the Built Environment a été établie en 1999 par le Department for Culture Media and Sport et le Department for Communities and Local Government. Elle est chargée de conseiller le gouvernement en matière d'architecture, de design urbain et d'espace public et est l'un des principaux acteurs dans le mouvement actuel visant à améliorer la qualité par le biais du design.

Son rôle, tel qu'en font foi ses nombreuses publications et programmes, est de travailler directement avec les architectes, urbanistes, concepteurs, développeurs et clients et d'offrir des conseils pour réaliser des projets de qualité. Pour ce faire, la CABE informe les clients sur les façons de mieux planifier et gérer leurs projets. Elle les assiste également afin de les aider à éviter des erreurs et à saisir les opportunités.

Par l'initiative du BPBG, la CABE a contribué de façon innovante à la promotion de la qualité de l'architecture dans les projets publics. De plus, la Commission guide les clients dans le processus de design et de construction, et ce, à toutes les phases du projet à l'aide de ses revues de conception, de ses guides et outils ainsi que par de la formation. Sa publication de 2006 intitulée *The Value Handbook: Getting the Most from your Buildings and Spaces* est d'intérêt et pourrait être un modèle pour une publication similaire au Québec.

La CABE est l'une des agences à l'origine de l'idée du DQI. Cette commission est également impliquée dans la réalisation de plusieurs autres publications portant sur la qualité de l'architecture et les méthodes d'approvisionnement. Son guide pour les clients, intitulé *Creating Excellent Buildings* est un outil qui sert à assurer une gestion et une réalisation efficace des projets. Ce guide recommande le recours à des passerelles décisionnelles et conseille aux clients de choisir leur équipe sur la base de la qualité de leurs compétences et non en raison de leurs honoraires. Il démystifie un aspect important, le partage des risques et des économies (Commission for Architecture and the Built Environment, 2003).

La CABE offre aussi un cadre quantitatif afin d'évaluer la valeur en fonction des investissements d'un projet intitulé *Getting Value for Money from Construction Projects Through Design*. Il vise à sensibiliser les intervenants à ce qu'une bonne architecture, bien pensée, peut apporter à un projet tout au long de sa vie (National Audit Office, 2004).

L'annexe 3 présente une liste de 11 recommandations découlant du document intitulé *Getting Value for Money from Construction Projects Through Design*.

## **L'OGC**

Nous avons présenté le rôle confié à l'Office of Government Commerce pour supporter l'adoption de nouvelles pratiques d'encadrement de projets et d'approvisionnement. L'OGC joue aussi un rôle dans la promotion de la qualité. Il supporte de nombreuses recherches et rédige des publications visant à sensibiliser les ministères et les agences au fait que les environnements de qualité peuvent avoir un impact important sur la livraison de services, la santé, la sécurité et la productivité.

Publié en 2004, le document intitulé *Working without Walls: an Insight into Transforming Government Workplace* avait pour objectif de démontrer l'idée audacieuse que le bâtiment peut être un outil de transformation organisationnelle visant à changer l'image et les pratiques de gestion des services publics dans le cadre de la directive *New Best Practices* (Allen *et al.*, 2004). Le gouvernement du Québec s'est inspiré de cette dernière directive pour établir son cadre de modernisation de l'État. Le contenu de ce document souligne comment une bonne architecture et de bons environnements peuvent engendrer un sentiment de fierté et d'estime des occupants, améliorer leurs conditions de travail et ainsi contribuer à l'accroissement de leur productivité (Allen *et al.*, 2004). Les auteurs soutiennent que les bâtiments publics devraient être le reflet de la population qu'ils desservent et doivent être efficaces, utiles et durables.

D'après l'OGC, les trois composantes principales qui font qu'un bâtiment est bien réussi sont le rendement, l'efficacité et l'expression architecturale. Le rendement consiste à maximiser la valeur en fonction de l'investissement (Allen *et al.*, 2004). Selon l'OGC, les bâtiments devraient être conçus en tenant compte des préoccupations à l'égard de la gestion de l'entretien, consommer moins d'énergie, être écologiques et répondre à ce pour quoi ils ont été conçus. D'après l'OGC, le coût le plus bas n'implique pas nécessairement une meilleure valeur, en particulier en termes de valeur à long terme.

On recherche dans l'efficacité l'idée de « faire travailler l'espace » c'est-à-dire de le configurer en fonction d'une amélioration de la productivité. Les questions que l'on se pose par rapport à l'efficacité seraient :

- quel sera l'usage de cet espace et quelle est la nature du travail qui sera effectué dans le bâtiment?
  - comment les gens interagissent-ils?
- (Allen *et al.*, 2004)

Ces questions permettent aux concepteurs d'avoir une meilleure idée sur la façon dont l'espace devrait être organisé afin de répondre aux besoins de leur client et de prévoir une certaine flexibilité dans l'agencement des espaces afin d'éventuellement accommoder de nouveaux besoins.

La notion d'expression architecturale englobe notamment l'expression des valeurs de l'organisation (Allen *et al.*, 2004). En effet, la perception des individus est affectée par l'apparence. Qu'il s'agisse de l'intérieur ou de l'extérieur, la première prise de contact entre l'individu et l'organisation, déterminant dans la qualité de leurs rapports futurs, se fait par l'entremise du bâti qui l'abrite et la représente. Un espace stimulant peut notamment attirer et fidéliser du personnel de haut calibre, tout en étant fonctionnel et rentable. Dans les entreprises et le secteur public, il est également important qu'il y ait un sentiment de transparence et d'ouverture.

Ces trois composantes d'une bonne conception recommandées par l'OGC doivent être incorporées dans le développement des PFI. Elles ont été appliquées avec succès dans la réalisation du bâtiment abritant le Trésor.

### ***Les passerelles décisionnelles***

Le *Gateway Project Review Process* (Office of Government Commerce, 2006c) est une méthodologie certifiée comprenant des processus de passerelles décisionnelles qui doit être suivie par les ministères pour l'approbation et l'évaluation des projets. Un projet est évalué à cinq reprises durant son cycle de vie. L'évaluation porte principalement sur une liste de six facteurs qui permettent d'optimiser la valeur en fonction des investissements :

- maximisation de l'efficacité d'affaires;
- gestion efficace du projet et livraison;
- atteinte de la performance financière requise;

- impact positif sur la localité;
- minimisation des coûts d'opération et de maintenance, ainsi que de l'impact sur l'environnement;
- conformité avec les exigences des tiers.

Les trois premières de ces évaluations sont conduites avant même que le contrat ne soit attribué. Les deux dernières portent sur la vérification de l'atteinte des objectifs du projet en termes de rencontre du budget, des délais, de la performance et de la réalisation des retombées ou bénéfices annoncés dans le dossier d'affaires par le répondant. Il est important de noter que ce processus n'est pas rétroactif et qu'il met l'emphase sur l'évaluation aux premières étapes du projet en vue de maximiser sa valeur.

L'OGC met à la disposition des gouvernements locaux, pour la préparation des documents à soumettre à chaque passerelle décisionnelle, les services d'un spécialiste expérimenté en livraison de projets. Cet individu, qui est souvent un architecte fournit un support à une équipe multidisciplinaire ainsi qu'un savoir-faire sur les meilleures pratiques.

Le processus de passerelles décisionnelles fait partie intégrante du programme *Achieving Excellence in Construction*. Il encourage les clients à choisir les équipes en fonction de leurs compétences et de leurs expériences. Il leur permet de constater avant les faits, les périls ou les menaces d'une mauvaise planification. Il oblige également les clients à se donner des objectifs de délais et de coûts plus réalistes et atteignables. De plus, les habiletés et connaissances des fonctionnaires impliqués dans le projet se trouvent rehaussées par les échanges dans les revues de projet.

### ***L'atteinte de l'excellence***

Le programme *Achieving Excellence in Construction* est une initiative qui vise à ce que les clients du gouvernement central s'engagent à maximiser, par un processus d'amélioration continue, les ressources pour les nouveaux travaux et les travaux d'entretien ou de remise à neuf (Office of Government Commerce, 2006b). Cette initiative, lancée en mars 1999 en vue d'améliorer la performance du gouvernement en tant que client de l'industrie de la construction, met également l'emphase sur le souhait du gouvernement de montrer le bon exemple en participant à ses propres initiatives, plutôt que de simplement les imposer.

Les principaux éléments de ce programme sont le recours à des partenariats et le développement de relations à long terme, la réduction des délais, un développement accru des compétences, la responsabilisation, l'adoption d'indicateurs de performance et l'utilisation d'outils tels que la gestion de la valeur, la gestion des risques, et l'analyse du coût global.

Ce programme a été mis en place suite à une étude de l'Université de Bath, conduite en 1998, qui démontrait une performance lamentable du gouvernement en tant que client dans la gestion de ses projets (Office of Government Commerce, 2006a). D'abord mis en place pour une période de trois ans, le programme a été reconduit en 2002 et des cibles de performance ont été fixées pour pousser les ministères à accélérer l'adoption de mesures afin d'améliorer la livraison de projets de construction, en particulier à l'étape critique de l'approvisionnement.

Selon le dernier audit du NAO, 65 % des projets ont été livrés dans les délais en 2005, contre 34 % en 1999. De plus, 61 % des projets ont respecté les coûts, comparativement à 25 % six ans plus tôt (Office of Government Commerce, 2006b).

### ***Le DH***

L'importance de la participation du Department of Health aux initiatives de qualité dans le cadre bâti est mise en évidence par son programme visant à construire 100 nouveaux hôpitaux de 2000 à 2010, moyennant des dépenses annuelles de 4 milliards de livres sterling (8 milliards de dollars canadiens) (Marsh, 2005). Il faut souligner que la construction des hôpitaux est décentralisée. Ce sont les fondations locales (local trusts), fédérées sous la bannière du NHS, qui sont responsables de la planification et de la conduite des projets.

Les projets sont réalisés sous trois formes d'approvisionnement. Deux utilisent la formule du fournisseur principal, soit la *Local Improvement Finance Trust* (LIFT) pour les projets de moins de un million et le *Procure 21* pour les projets plus importants. La troisième formule, le PFI, est utilisée dans les projets majeurs et dans certains cas particuliers. C'est le DH qui trace les lignes directrices de ces programmes, qui font actuellement l'objet de modifications majeures suite au dernier audit du NAO qui suggérait entre autres d'éviter la formule des PFI

pour la réalisation d'hôpitaux. Cependant, le politique a demandé au DH de ne pas abandonner les PFI et de développer un cadre mieux défini pour leur usage. Comme les autres ministères, ces lignes directrices se basent sur le *Green Book* et les dossiers d'affaires.

Le programme *Procure 21* est le modèle le plus avancé de chaîne d'approvisionnement intégrée au Royaume-Uni (NHS Estates, 2006b). Ce programme innovateur a inspiré de nombreuses composantes du cadre *Achieving Excellence* de l'OGC. Lancé en 2002, il est maintenant employé dans la réalisation de près de 50 % des projets en cours. Plus performant que le PPP et les formules de réalisation traditionnelle, il a comme avantages :

- l'élimination des délais liés aux processus d'acquisition des services (de 9 à 12 mois) et une participation active des parties prenantes pour réaliser la meilleure valeur;
- une prédictibilité des coûts et des délais grandement améliorée;
- un coût de transaction nettement inférieur aux projets PPP.

(National Audit Office, 2005)

Le programme LIFT est un nouveau moyen de financer des projets de construction locaux qui visent à améliorer les services de santé. Les recherches menées par le DH démontrent que seulement 40 % des bâtiments ont été construits pour offrir des services médicaux. Le reste du parc immobilier (60 %) est constitué de maisons ou de magasins qui ont été transformés en cliniques et plus de 80 % de ces bâtiments sont trop petits (Department of Health, 2006). Le programme permet un développement d'équipements et d'environnements de qualité qui répond aux besoins des patients et qui leur permet d'accéder à des soins dans leur localité.

### ***Le CHAD***

Le Centre for Healthcare Architecture & Design (CHAD) est une agence du NHS dédiée à l'amélioration de la qualité du design dans l'environnement bâti. Ce centre, mis sur pied pour fournir un support professionnel à un réseau qui doit gérer la plus grande croissance de construction dans l'histoire du NHS, joue le rôle d'assurance-qualité pour la production architecturale et de support aux équipes de conception par l'entremise de recherches sur les initiatives et différents programmes de construction. Le CHAD gère entre autres des portails qui fournissent aux architectes, aux représentants du client et aux usagers de l'information relative à la programmation et à la conception des projets (NHS Estates, 2006a).

Le CHAD est formé de professionnels tels que des architectes, urbanistes, investisseurs et arpenteurs, qui ont pour rôle d'offrir des suggestions et de répondre aux questions relatives à la conception des édifices de soins de santé. Ils développent entre autres des outils et des programmes pour encourager une meilleure conception tels que l'*Achieving Excellence Design Evaluation Toolkit* (AEDET), le *Design Champion training*, le *Design Review Panel* et le *Design Portfolio*.

### *Trousse d'outils pour évaluer l'excellence de la conception*

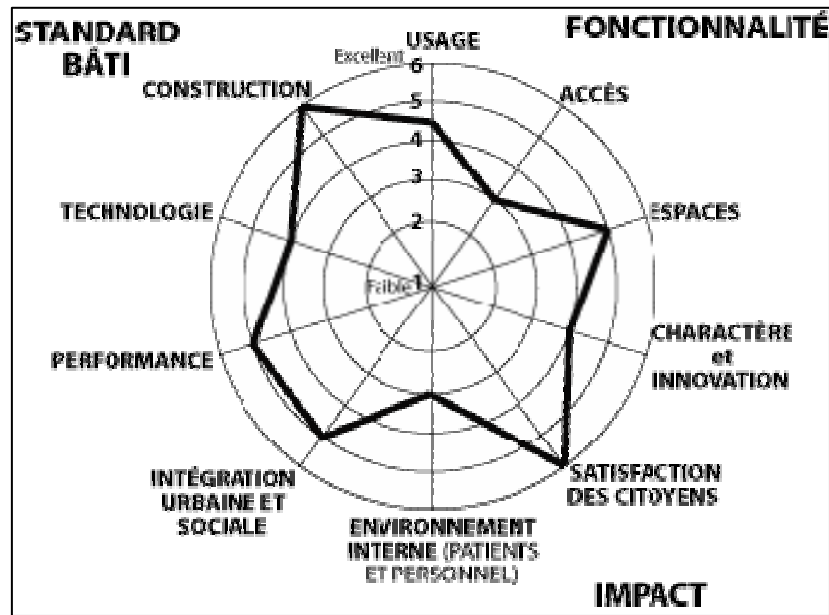
L'AEDET comprend le premier outil de mesure de qualité de la conception utilisé par un ministère (voir l'annexe 4). Le CIC s'en est fortement inspiré pour l'élaboration du DQI et a participé avec la CABE pour élaborer l'AEDET. Cette trousse d'outils est spécifiquement destinée à aider les clients à prendre de meilleures décisions lorsqu'ils évaluent les concepts architecturaux proposés. On invite les participants, à l'aide de questions simples, non techniques, à évaluer leur satisfaction face aux solutions présentées en fonction d'une série de critères, illustrés à la figure 3.1. Ces critères sont regroupés sous les thèmes de la fonctionnalité, l'impact et la qualité du bâti (Centre for Healthcare Architecture and Design, 2004).



**Figure 3-1 Critères de l'AEDET pour évaluer les projets**

L'outil AEDET doit être utilisé aussi tôt que possible dans le processus de conception et durant l'ensemble du cycle de conception du projet. On s'en sert aussi pour l'évaluation, postoccupation, du projet pour faire des comparaisons entre les projets.

Deux caractéristiques fondamentales de l'outil sont sa simplicité d'utilisation et sa facilité d'interprétation. Une fois que les participants ont rempli le questionnaire, une représentation graphique en toile d'araignée de leurs réponses est produite, laquelle permet d'identifier les forces ou faiblesses de la solution. Par exemple, on dénote dans la figure 3.2 que l'accès et l'environnement interne sont les points faibles du projet, tandis que la qualité de la construction et la satisfaction des citoyens sont ses points forts. L'équipe de projet peut ensuite utiliser cette évaluation pour corriger les faiblesses de la conception. L'AEDET fait aussi partie des outils de contrôle pour les passerelles décisionnelles.



**Figure 3-2 Exemple d'évaluation**

La trousse à outils AEDET est utilisée comme standard pour les nouveaux développements dans le domaine des méthodologies de design pour la construction de bâtiments reliés aux soins de santé au Royaume-Uni. L'AEDET sera à la base d'un système de mesures national de la qualité du design.

### ***Le DfES***

Le Department for Education and Skills (DfES) tout comme le DH, fait face à un énorme déficit d'infrastructure. D'ici 2020, toutes les écoles secondaires en Angleterre seront remplacées ou remises à neuf et la moitié des écoles primaires seront également touchées (Department for Education and Skills, 2005). En raison de l'ampleur de la tâche, le ministre a annoncé en décembre 2005 que les PFI et les PPP auraient à jouer un rôle important dans l'atteinte de ces objectifs. Il a déclaré que les écoles réalisées en PFI avaient contribué à l'amélioration du comportement des enfants, à une productivité accrue du personnel et à un nombre plus élevé d'inscriptions. Son discours laissait cependant paraître sa sensibilité aux imperfections du processus des PFI, d'où sa demande d'études plus approfondies sur ces projets. Les résultats serviront à l'exécution de nouveaux projets, dans l'optique de les rendre plus efficaces, moins coûteux et qu'ils soient réalisés dans des délais plus courts.

À ces études s'ajoutent d'autres initiatives, telles que le programme *Joined up Design for Schools* qui implique directement les écoliers dans le processus de conception (Department for Education and Skills, 2005). Le ministère encourage les partenariats par le biais de PFI avec plusieurs membres de la communauté locale afin que soit développé un sentiment d'appartenance et de fierté dans le cadre de ces projets.

Le ministère a émis une directive obligeant l'utilisation du *Design Quality Indicator for Schools*. Cet indicateur est une version du DQI adaptée aux besoins des écoles dans le processus de conception. Ce ministère s'est aussi inspiré du CHAD en créant le School Design Advisory Council, agence impliquée dans l'évaluation de la qualité lors de la conception et le transfert d'un projet à un autre des connaissances acquises.

Enfin, le DfES évalue la valeur en fonction des investissements des projets selon trois composantes principales adaptées du cadre que propose l'OGC, mais référant plutôt à l'économie, au rendement et à l'efficacité.

Le concept d'**économie** consiste à minimiser le coût des ressources utilisées dans le secteur public (Department for Education and Skills, 1995-2006). Ce concept remplace celui d'expression architecturale utilisé par l'OGC., un changement justifié par le fait qu'il est question d'écoles. L'objectif principal en est un d'économie, c'est-à-dire de créer des espaces architecturaux les plus propices à l'apprentissage et au travail du personnel au moindre coût dans la perspective de la durée de vie du bâtiment (principe du 1:5:200).

Le concept de **rendement** fait référence à la relation entre le rendement, en termes de biens, de services ou d'autres résultats, et les ressources utilisées pour les produire.

Le concept d'**efficacité** correspond au taux de succès dans l'atteinte des objectifs et des retombées du projet sur l'amélioration de la performance scolaire.

Tout comme le DH, le DfES a adopté et intégré, du programme *Achieving Excellence* de l'OGC, les concepts de la valeur en fonction des investissements, de meilleures pratiques et d'étalonnage pour la mesure de performance, conformément au *Local Government Act of 1999*. Ce cadre législatif cherche à améliorer la livraison des services et à rendre chaque

ministère plus efficace. Il vise l'obtention de la meilleure valeur, le respect des principes édictés par la valeur en fonction des investissements et l'usage de la conception et de la construction intégrés dans le but de rehausser les standards d'éducation et d'encourager l'amélioration continue des pratiques des partenaires. D'après le rapport du DfES intitulé *Best Value in Schools*, les quatre aspects qui sont susceptibles de contribuer à assurer une meilleure valeur sont :

- **défier** : pourquoi, comment et par qui une activité est-elle conduite? ;
  - **comparer** : la performance par rapport à d'autres écoles ou encore les sections composant chaque école;
  - **consulter** : en impliquant les intervenants, en particulier les élèves et leurs parents;
  - **concourir** : afin d'assurer des services plus efficaces et efficaces.
- (Department for Education and Skills, 2002)

Le DfES est un des modèles dans la mise en place d'un cadre de gestion des approvisionnements aligné sur les directives de l'OGC. Ce cadre exige que les objectifs de rendement, d'efficacité et d'économie soient fixés au départ et que les décideurs soient imputables de la rencontre de ces objectifs. En effet, la transparence et la rationalisation des processus de gestion sont inhérentes à ce cadre. Il a permis au DfES d'améliorer la performance de l'enseignement par le truchement d'une meilleure qualité de ses écoles.

### 3.3.2.3 L'indicateur de la qualité du design

Le *Design Quality Index (DQI)* est un outil créé par le Technical Audit Unit at the Housing Association Property Mutual dans le but d'évaluer de manière quantitative la qualité du construit et de comparer la performance de différents bâtiments (Newton and Christian, 2005). Cependant, la première version de l'outil portait uniquement sur un étalonnage technique de la performance d'éléments constituant le bâtiment, tels que les murs extérieurs ou encore la structure du toit.

Par la suite, le DQI a été remodelé par le CIC en réponse à des initiatives gouvernementales destinées à améliorer la qualité des édifices publics. Cette nouvelle version a été endossée par la CABE, le Department of Trade and Industry et le groupe de travail *Rethinking Construction*. L'outil actuel, similaire à l'AEDET, facilite l'évaluation par les usagers des évolutions successives du concept architectural durant le processus de conception. Le texte d'ouverture du document *Assessing Values: The Design Quality Indicator*, présente de façon simple et directe les attentes du CIC vis-à-vis de l'outil :

« L'utilisation du DQI permettra d'accroître la qualité moyenne des bâtiments, de maximiser la valeur en fonction des investissements par l'amélioration de la qualité de la conception en facilitant l'implication active des usagers du démarrage du projet jusqu'à l'occupation » (Dickson).

L'originalité de ce type d'outil réside dans le fait qu'il est destiné à être utilisé par tous les acteurs impliqués dans le projet dans un processus intégré. On a défini autour des trois composantes décrites par Vitruve d'« utilité, de solidité et de beauté » une série de critères qui sont pondérés par les participants en fonction de leurs attentes. L'outil permet d'abord de dégager rapidement des consensus sur les caractéristiques désirées par les participants et ensuite de permettre à ces derniers de mesurer à quel point les solutions proposées par l'équipe de conception rencontrent ces caractéristiques. Le DQI se présente sous deux formats. Le premier vise un usage général, tandis que le second, cité plus haut, est destiné à être utilisé pour la construction de bâtiments à vocation scolaire. Dans les deux cas, l'outil comprend quatre versions, chacune associée à une phase différente du projet.

- La version « programme » est utilisée pour aider un groupe d'intervenants à arriver à un consensus concernant les priorités et aspirations à rencontrer dans le programme fonctionnel. On cherche à savoir ce que l'on veut et sur quoi l'argent sera le mieux dépensé.

- La version « concept préliminaire » permet au client et aux équipes de conception de vérifier si les premières attentes ont été comblées et de faire une mise au point sur les objectifs et sur la qualité. Cette version peut être utilisée à plusieurs reprises dans le processus de conception.
- La version « mise en service » est utilisée pour vérifier à l'étape de l'occupation si les buts fixés au départ ont été atteints.
- La version « postoccupation » sert à obtenir une rétroaction de la part de l'équipe du projet et des utilisateurs du bâtiment afin de faire, si besoin est, des actions correctives et d'améliorer les pratiques.  
(Construction Industry Council, 2006b)

Le dernier volet est capital dans la stratégie d'encourager l'amélioration continue, car il permet de partager l'expérience acquise dans le cadre de projets passés.

Le processus DQI requiert l'implication de plusieurs types d'intervenants qui peuvent participer soit dans un atelier, soit à distance à partir d'un fureteur. Tout d'abord, il y a le leader du DQI, généralement un membre de l'équipe du projet, qui se fait le champion de ce processus d'étalonnage. Les autres intervenants, qui relèvent de lui, sont généralement au nombre de 5 à 15. Ces derniers représentent les différentes équipes impliquées dans le projet. Un troisième type de membre de l'équipe est le facilitateur du DQI, un expert, indépendant et accrédité. Le rôle du facilitateur est d'animer l'atelier et d'encourager la participation de tous et chacun. Son objectif est de recueillir à l'aide du DQI les avis des répondants relativement à la fonctionnalité du bâtiment, la qualité du bâti et son impact. Le grand avantage de cet outil est de donner un langage commun aux usagers, clients, entrepreneurs, concepteur, administrateurs et au gouvernement pour discuter de la qualité de la conception, fait rarissime dans notre industrie.

#### **3.3.2.4 Les nouveaux gardiens de la qualité**

De nouveaux rôles ont été créés pour supporter cette série d'initiatives visant la prise en compte de la qualité de l'architecture. Il y a d'abord celui du facilitateur DQI, qui accompagne l'équipe de conception. Il y a ensuite le rôle du conseiller du client, le « Client Design Advisor » (CDA), une initiative du RIBA dont il a été question plus haut. Il y a enfin le champion de la conception, le « Design champion » (DC) qui est un représentant du domaine d'affaires qui a la responsabilité de s'assurer que le produit architectural aura les retombées souhaitées sur la performance des opérations.

L'originalité de l'initiative du CDA est de créer une catégorie de professionnels certifiés qui agissent uniquement comme conseillers en amont, sans aucune intention de récolter par la suite un mandat pour la programmation ou la conception (Royal Institute of British Architects, 2006b). L'indépendance du CDA conforte le client, car il obtient une opinion professionnelle sur les stratégies et les moyens afin d'assurer une meilleure valeur et une qualité accrue. Cette initiative est supportée par l'OGC et la CABE qui recommandent l'utilisation d'un CDA dans le cas des PPP et des PFI afin de bien transmettre les aspirations du client à l'équipe de conception.

En l'an 2000, le NHS a introduit un nouveau rôle dans l'équipe de projet, celui de « Design champion », souvent au nombre de deux dans l'équipe de projet. Ces derniers peuvent être de hauts fonctionnaires dans le domaine de la santé ou des gestionnaires intermédiaires d'hôpitaux ou d'unité de soins qui ont une solide connaissance des opérations et du personnel, des expériences passées dans des projets, ainsi qu'une bonne compréhension des enjeux financiers et techniques (NHS Estates, 2001). Ils agissent à titre de gardiens des intérêts d'affaires pour le répondant du projet. De plus, les DC doivent avoir des habiletés d'empathie et de communication pour faciliter les consensus du côté du client sur la valeur des solutions proposées aux différents intervenants du projet. La sélection de ces individus qui agissent à titre de DC n'est donc pas faite en raison du statut de l'individu mais en fonction de la capacité de cette personne à mettre en œuvre des projets en ligne avec la vision du NHS de produire des équipements et des services centrés sur le mieux-être du patient. Ils doivent veiller à ce que l'édifice réponde aux besoins stipulés, qu'il s'intègre dans son environnement, qu'il utilise la meilleure technologie possible, qu'il soit durable et de haute qualité.

Une autre initiative à souligner est le jury de l'Architectural Review Board de la CABE. Ce comité est constitué d'environ 45 experts provenant de la communauté architecturale, de la communauté artistique et de l'industrie (Commission for Architecture and the Built Environment, 2006c). Ce service, offert gratuitement par la CABE aux donneurs d'ouvrage publics, vise à faire une évaluation indépendante en amont du processus d'approvisionnement de la qualité architecturale des projets. Le rôle de ce comité est d'aider le client à ne pas faire et refaire des erreurs qui sont fréquentes lors de la construction d'édifices publics, ainsi que de veiller à la qualité et à l'intégration architecturale et à la contribution du projet dans la qualité du service. Au total, le comité évalue près de 350 projets par an et transmet ses commentaires par écrit au promoteur, au client et aux agences gouvernementales. De ceux-ci, environ 75

sont évalués en détail, en donnant priorité aux projets qui auront un impact sur l'environnement collectif des villes et le développement national. Ces projets sont variés et comprennent des édifices à bureau, des galeries ou encore des écoles.

### **3.4 DISCUSSION**

Le gouvernement britannique se distingue par sa prise de conscience de l'importance stratégique d'une saine gestion de l'environnement bâti, qui représente près de 50 % des actifs du pays (Winch et Spencer, 2002). Ce gouvernement a associé à sa mission le rôle de maintenir et de faire fructifier cette richesse collective.

Les initiatives britanniques en matière de promotion de la qualité architecturale impressionnent par leur diversité, leur profondeur et leur portée. La communauté des architectes a réussi à se positionner de façon opportune pour profiter de la refonte des modes d'approvisionnement public. Cependant, pour ce faire, la profession s'est remise en question et a accepté que ce ne soit pas l'architecte, mais la société qui soit le juge de ce qu'est la qualité. L'architecte est un agent, un guide et un facilitateur. Il est aussi un gardien de l'intérêt public. Il est enfin un partenaire qui adhère à l'objectif du gouvernement qui est de favoriser la collaboration et l'amélioration continue pour créer une industrie de classe mondiale.

Au centre de cette transformation est le changement du paradigme, amorcé par Latham; d'une recherche du coût le plus bas à la meilleure valeur. Ce paradigme s'appuie sur les concepts du 1:5:200, sur les valeurs fondamentales édictées par Vitruve d'utilité, de solidité et de beauté et sur les principes du développement durable. Autre point à souligner, le PPP n'y est pas considéré comme une approche miracle comme au Québec, mais plutôt comme une solution temporaire pour combler un déficit d'infrastructure. On préconise de préférence les chaînes d'approvisionnement intégrées, une formule supérieure aux PPP, mais qui demande des changements profonds à ces façons de faire.

Nous nous proposons ici de résumer les grandes lignes des fondations du modèle britannique et de les associer au contexte nord-américain, afin de faciliter la prise de décision pour les stratégies qui, nous le souhaitons, émergeront de ce rapport.

### **3.4.1 Les assises de la qualité au Royaume-Uni**

La promotion de la qualité de l'architecture dans la revue des pratiques gouvernementales a été faite d'une part par le RIBA, du côté industriel, et d'autre part par la CABE, du côté gouvernemental.. La CABE a obtenu, grâce à l'initiative du BPBG, un engagement des plus hautes instances gouvernementales et des grands donneurs d'ouvrage publics à l'égard de la qualité de l'architecture. La CABE synchronise ses actions avec celles du RIBA et avec les initiatives de l'OGC pour en augmenter la portée. Par exemple, l'OGC fait la promotion des conseillers du client et des comités de revue d'architecture auprès des promoteurs de projet qui doivent passer à travers le processus de portes décisionnelles.

Le RIBA joue à travers le CIC un rôle de représentation de l'industrie comme partenaire dans la redéfinition du rôle et des actions du gouvernement à l'égard de la préservation et de la mise en valeur du patrimoine bâti. Le lien entre le gouvernement et l'industrie se fait à travers les rencontres du *Strategic Forum*, une table ronde où se réunissent deux fois l'an les membres du BPBG et du CIC pour discuter du chemin accompli et des actions futures à cibler pour le gouvernement et l'industrie.

### **3.4.2 Les assises sur lesquelles l'OAQ peut bâtir au Québec**

On retrouve deux camps dans la position des associations professionnelles au regard de l'impact des nouveaux modes d'approvisionnement sur la pratique, et dans une moindre mesure sur la qualité de l'architecture. La plupart observent d'un regard méfiant ces changements et certains, plus rares, comme le RIBA et l'AIA, adoptent une attitude proactive. Nous avons peu parlé de nos voisins américains, car leur préoccupation est tout autre. Cependant, les changements en cours aux États-Unis ne sont pas à négliger, car ils risquent d'affecter les fondements mêmes de la pratique de l'architecture. En effet, la puissante U.S. General Services Administration (GSA) impose depuis cette année que tous les projets soient conçus en utilisant le *Building Information Model* (BIM), basé sur les travaux d'intégration informatique de l'International Alliance for Interoperability. Le DoD entend faire de même dès l'an prochain. Le comité de l'AIA chargé d'analyser cette nouvelle politique a recommandé une revue de fond en comble de la pratique et du curriculum universitaire des écoles d'architecture vers une pratique intégrée pour faire face à l'impact qu'auront ces technologies. Suivant la recommandation de son comité, l'AIA a placé la pratique intégrée comme enjeu stratégique prioritaire pour 2006.

La simplification de l'approvisionnement se jouera désormais entre deux acteurs, le client et le fournisseur principal. L'association entre ces deux acteurs peut se faire sous différentes formes d'ententes contractuelles, de la chaîne d'approvisionnement intégrée à la formule des PPP. L'intégration prend une forme différente pour le RIBA et l'AIA, soit par de nouvelles pratiques d'approvisionnement au Royaume-Uni soit par un protocole liant les intervenants dans une entreprise virtuelle intégrée aux États-Unis. En réaction à ces enjeux, le RIBA a choisi de jouer sur l'échiquier politique pour placer la qualité de l'architecture aux premières loges des préoccupations dans l'application des nouveaux modes d'approvisionnement. L'AIA joue la carte d'une refonte de la pratique, pour que l'architecte puisse jouer ce rôle d'intégrateur. Pour cette dernière, ce n'est pas la qualité de l'architecture qui est en jeu, mais le futur même de l'existence de la profession.

Le contexte canadien se distingue de ces deux pays par la fragmentation des actions, qui se divisent entre le pays et les provinces. En 2003, deux rapports ont été publiés, l'un au Canada et l'autre au Québec, qui dressent un bilan relativement négatif de notre industrie. Le rapport du National Steering Committee on Innovation in Construction favorise des initiatives à l'image de ce qui s'est fait au Royaume-Uni (National Steering Committee for Innovation in Construction, 2003). Cependant, les deux paliers de gouvernement ont fait peu de cas de ces rapports, laissant à deux organismes à but non lucratif le soin de porter le flambeau : le Conseil canadien de l'innovation en construction (supporté financièrement par l'Institut de recherche en construction) et le Centre d'études et de recherches pour l'avancement de la construction au Québec (CERACQ). Le CERACQ a établi plusieurs ponts avec le gouvernement britannique, a réalisé un projet-pilote de mesure de performance en partenariat avec des grands donneurs d'ouvrages publics et organisé un colloque sur le client comme moteur de l'innovation.

Le gouvernement du Québec a choisi de s'inspirer du modèle britannique sur la forme plutôt que sur le fond. Il a formé une agence des PPP et a mandaté le groupe CIRANO de lui présenter un cadre de gouvernance des projets majeurs dont la raison officielle est de répondre aux recommandations du vérificateur général sur la saine gestion des projets majeurs. Une des caractéristiques de ce modèle est d'aiguiller les projets soit vers un mode de réalisation en PPP, soit en un mode traditionnel en utilisant un comparateur de coût.

Même si le portrait d'ensemble reste incohérent comparativement au modèle britannique, certaines pièces se mettent en place et il y a des opportunités pour l'OAQ de tirer son épingle du jeu.

### **3.4.3 Bâtir et innover**

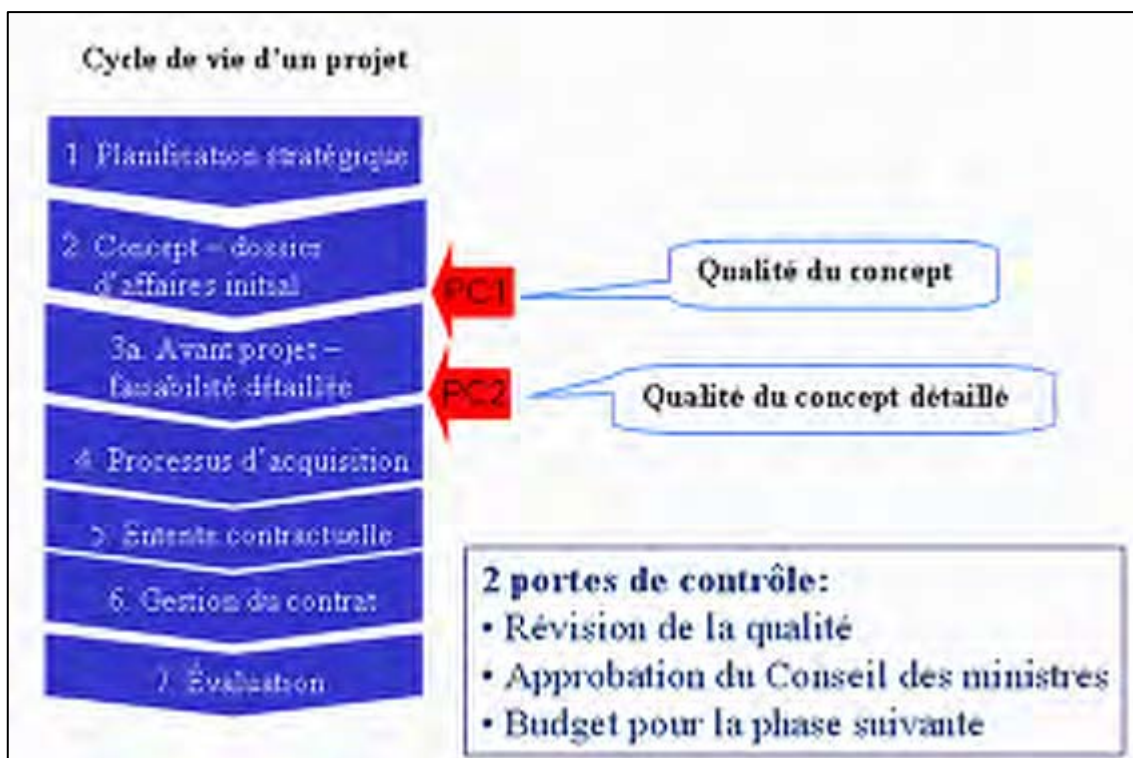
Le rapport *Bâtir et innover: tendances et défis dans le secteur du bâtiment*, présenté en 2003 par le Conseil de la science et de la technologie du Québec, dresse un portrait de l'industrie de la construction au Québec, avec ses pratiques et sa capacité à innover en toile de fond. Le rapport souligne le déficit d'innovation de ce secteur par rapport à d'autres industries et explique ce phénomène par une législation étouffante, les pratiques fragmentées, des modes d'approvisionnement favorisant la confrontation et une attitude à refiler la responsabilité à l'acteur suivant dans la chaîne d'approvisionnement (Conseil de la science et de la technologie, 2003). Le rapport favorise les approches intégrées et le recours aux technologies de l'information et à la préfabrication comme pistes de solution. Suite au rapport, le Conseil du trésor a nommé quatre personnes pour étudier la question. Cependant, aucune suite n'a été donnée au rapport. On attribue en partie cette inaction à l'absence d'un organisme crédible pouvant représenter l'industrie.

### **3.4.4 L'Agence des partenariats public-privé du Québec**

Depuis 2004, l'évaluation de possibles PPP au Québec s'effectue dans le cadre de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec (De Serres, 2005). Le but de cette agence est de mettre en place un cadre de conduite des PPP pour le Québec. D'après la politique cadre sur les partenariats public-privé, les projets qui sont désignés pour être des PPP ont un potentiel de créativité et d'innovation et peuvent grandement bénéficier des connaissances des partenaires du secteur privé (Gouvernement du Québec, 2004). De plus, cette politique cadre fait mention d'une « valeur ajoutée » pour les fonds publics investis. L'Agence fournit également un processus d'évaluation sommaire en dix étapes pour la préparation du dossier d'affaires. Ce processus, calqué sur le modèle britannique, a été amputé de tous les éléments non financiers reliés à la décision.

### 3.4.5 Le cadre de gouvernance

Le Conseil du trésor a commandé au groupe CIRANO en 2005 une étude pour déterminer les moyens d'éviter les dérapages fréquemment rencontrés dans les projets majeurs et aussi offrir un véhicule pour diriger les projets vers l'Agence des PPP. Ce rapport propose un processus de révision calqué sur le modèle norvégien, lui-même dérivé du modèle britannique. La figure 3.3 illustre le processus proposé (Miller et Castonguay, 2006).



**Figure 3-3 Le processus de révision de la qualité : deux portes de contrôle**

Le groupe CIRANO recommande de former un bureau des grandes infrastructures publiques qui veillera à former des comités indépendants pour vérifier la qualité du concept aux deux portes de contrôle. Ces comités seraient composés de cinq à six experts qualifiés dans divers domaines tels que l'approvisionnement, la réglementation, l'analyse économique, l'estimation des coûts, le montage financier, etc., selon le projet. Le rapport décrit le choix de ces experts selon les critères suivants :

- ils n'ont aucun lien ni intérêt dans le projet;
- ils ont une expérience étendue du terrain.

À noter que les compétences de ce comité à la porte de contrôle 1 sont en fait alignées sur une prise de décision pour le choix d'un mode d'approvisionnement conventionnel ou en PPP. La porte de contrôle 2 se fait uniquement pour les projets conventionnels, et ce, au moment où les plans et devis sont terminés et que l'on s'apprête à lancer le processus d'appel d'offres.

### 3.4.6 Le BIM

Le BIM risque un jour d'avoir un impact au Québec. Ces nouvelles directives du GSA et du DoD, les deux plus grands donneurs d'ouvrage nord-américains, imposent que tous les projets respectent une approche intégrée de production des documents de conception, de construction et d'opération. Le protocole établi par le BIM permet l'interopérabilité<sup>16</sup> des outils pour entre autres simuler la vie d'un bâtiment et estimer des coûts qui lui sont associés tout au long de sa vie, prévoir les besoins en matériaux, les processus de fabrication, les différentes étapes de la construction et conduire des études comportementales. Les dessins et modèles produits à l'aide du BIM peuvent être réalisés dans un format 2D, 3D ou binaire et peuvent être analysés pour permettre une meilleure compréhension de certains éléments tels que la consommation d'énergie ou le design structurel.

Il va sans dire que cette informatisation des processus est fortement supportée par les géants de l'informatique et les grandes sociétés d'ingénierie. Le président du comité de l'AIA chargé d'étudier la question a résumé au congrès de 2005 les conclusions du comité quant à l'impact de cette nouvelle exigence : « changer la pratique ou périr, c'est aussi simple que ça<sup>17</sup> ». On craint en effet que des grands pans du travail des architectes, tels que la préparation des dessins d'exécution, reviennent aux grandes firmes d'ingénieries qui ont les moyens d'acquérir les technologies nécessaires pour rencontrer les nouvelles exigences des donneurs d'ouvrage publics.

La solution préconisée est de transformer le mode traditionnel décrit dans les manuels de pratique en pratique intégrée. Bien qu'elle ne soit pas directement reliée au processus des PPP, la pratique intégrée est présentée par l'AIA comme étant une réalité commerciale qui est

---

<sup>16</sup> Protocole d'échange entre différents logiciels.

<sup>17</sup> Thom Mayne, FAIA, gagnant du prix Pritzker 2005, pendant la discussion du Building Information Modeling Panel à la conférence nationale de l'AIA en 2005, à Las Vegas: "If you want to survive, you're going to change; if you don't, you're going to perish. It's as simple as that."

en train de transformer la pratique en architecture. La pratique intégrée implique de s'écarter des façons de faire traditionnelles pour travailler avec des équipes productives qui collaborent étroitement et de façon hautement intégrée tout en impliquant les intervenants pendant toute la durée de vie du projet. Le modèle de pratique intégrée de l'AIA se distingue du modèle britannique parce qu'il repose de façon importante sur la technologie comme moyen permettant aux équipes de travailler en collaboration, rapprochant ainsi les activités de conception et de construction, et parce qu'il est construit sur les modes traditionnels d'approvisionnement.

En partageant le travail, le risque est transféré à tous les intervenants et les marges de profit sont également plus grandes pour tous. Par ailleurs, la complexité et l'ampleur des projets actuels, de même que la nature prolongée des contrats d'opérations et de maintenance, comme c'est le cas dans les PPP, requièrent une plus grande perspicacité pour les affaires et force l'architecte à élargir la base de ses connaissances pour voir les projets d'une façon plus globale..



## Bibliographie

Allen, T., Bell, A., Graham, R., Hardy, B. et Swaffer, F. (2004). *Working without Walls: An Insight into the Transforming Government Workplace*, OGC.

American Institute of Architects (2005). *Directory of Public Policies and Position Statements*, [http://www.aia.org/SiteObjects/files/Public\\_Policy\\_Directory\\_revised\\_1205.pdf](http://www.aia.org/SiteObjects/files/Public_Policy_Directory_revised_1205.pdf).

American Institute of Architects (2006). *Public Architects Committee Strategic Plan* [http://www.aia.org/pa\\_strategicplan](http://www.aia.org/pa_strategicplan).

Association des architectes en pratique privée du Québec (2004). *Projet de loi n° 61, loi sur l'agence des partenariats public-privé du Québec : Mémoire*, <http://www.aappq.qc.ca/publications/memoire.pdf>

Bougrain, F., Carassus, J. et Colombard-Prout, M. (2005). *Partenariat public-privé et bâtiment en Europe : quels enseignements pour la France ? Retour d'expériences du Royaume-Uni, d'Italie, du Danemark et de France*, Presses Ponts et Chaussées, Paris.

Camp, R. (1989). *Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*, ASQC Quality Press, Milwaukee.

Canadian Council for Public-Private Partnerships (2006a). *Definitions*, [http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP\\_definition.asp](http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp).

Canadian Council for Public-Private Partnerships (2005). *A National Survey on Attitudes to Public-Private Partnerships*, <http://www.pppcouncil.ca/poll.asp>.

Canadian Council for Public-Private Partnerships (2006b). *PPP Project Tracker*, <http://www.pppcouncil.ca/pdf/tracker.pdf>.

Carthey, J., Venny, C. et Colanzi R. (2006). *Report into Healthcare Designers*, [http://www.architecture.com.au/i-cms\\_file?page=8479/ASoHFD\\_Report.pdf](http://www.architecture.com.au/i-cms_file?page=8479/ASoHFD_Report.pdf)

Centre for Healthcare Architecture and Design (2004). *Achieving Excellence Design Toolkit Evaluation - Instructions, version five*, [http://195.92.246.148/nhsestates/chad/chad\\_assets/downloads/aedet/AEDET\\_instructions\\_v5.doc](http://195.92.246.148/nhsestates/chad/chad_assets/downloads/aedet/AEDET_instructions_v5.doc).

Churchill, W.S. (1943). *We Shape Our Buildings*, British House of Commons, <http://www.winstonchurchill.org/i4a/pages/index.cfm?pageid=388#buildings>.

Commission for Architecture and the Built Environment (2006a). *About the Better Public Building Initiative*,  
<http://www.betterpublicbuildings.gov.uk/about/>.

Commission for Architecture and the Built Environment (2003). *Creating Excellent Buildings: A Guide for Clients*, CABE.

Commission for Architecture and the Built Environment (2006c). *Services: Design Review*,  
<http://www.cabe.org.uk/default.aspx?contentitemid=363>

Commission for Architecture and the Built Environment (2006d). *The Value Handbook: Getting the Most from Your Buildings and Spaces*,  
<http://www.cabe.org.uk/AssetLibrary/9131.pdf>.

Conseil de la science et de la technologie (2003). *Bâtir et innover: tendances et défis dans le secteur du bâtiment*,  
<http://www.cst.gouv.qc.ca/IMG/pdf/CSTBuildInnovate.pdf>.

Conseil des architectes d'Europe (2004). *Response of the Ace to the Commission Consultation on the Green Paper on Public-Private Partnerships*,  
<http://www.ace-cae.org/Public/DownloadCae/EN/position/ResponsePPP.doc>

Constructing Excellence Ltd (2006). *"Constructing Excellence in the Built Environment"*  
<http://www.constructingexcellence.org.uk/#>.

Construction Industry Council (2006a). *What Is CIC*,  
<http://www.cic.org.uk/home/index.shtml>.

Construction Industry Council (2006b). *DQI Overview of the Process*,  
<http://www.dqi.org.uk/DQI/overview.htm>.

Construction Task Force (1998). *Rethinking Construction*, Department of Trade and Industry,  
[http://www.constructingexcellence.org.uk/pdf/rethinking%20construction/rethinking\\_construction\\_report.pdf](http://www.constructingexcellence.org.uk/pdf/rethinking%20construction/rethinking_construction_report.pdf).

Crawford, L. H. et Cooke-Davies, T. J. (2005). *Project Governance : The Pivotal Role of the Executive Sponsor*, PMI Global Congress Proceedings, Toronto.

CyberArchi (2006). *PPP : Les architectes français restent coi dans l'attente des miettes du pactole*,  
[http://www.cyberarchi.com/actus&dossiers/imprime\\_article.php?rub=32&article=4839](http://www.cyberarchi.com/actus&dossiers/imprime_article.php?rub=32&article=4839).

Demers, C. (2006). *A-t-on le centre-ville qu'on mérite? L'aménagement : un luxe ou une nécessité?*, [http://www.cmmm.qc.ca/documents/discours/2005\\_2006/06\\_04\\_27\\_discours\\_cDemers.pdf](http://www.cmmm.qc.ca/documents/discours/2005_2006/06_04_27_discours_cDemers.pdf)

Department of Defense (2000). *Lackland Air Force Base Privatized Housing Project, Frank Tejada Estates*,  
<http://ncppp.org/cases/lackland.shtml>

Department for Education and Skills (2002). *Best Value in Schools*  
[http://www.dfes.gov.uk/valueformoney/docs/VFM\\_Document\\_80.pdf](http://www.dfes.gov.uk/valueformoney/docs/VFM_Document_80.pdf).

Department for Education and Skills (2005). *Minister of State for Schools and 14-19 Learners: Dfes Schools' Design Launch*.

Department for Education and Skills (1995-2006). *Value for Money*,  
<http://www.teachernet.gov.uk/management/atoz/v/valueformoney/>.

Department of Health (2006). *About Nhs Lift*,  
[http://www.dh.gov.uk/ProcurementAndProposals/PublicPrivatePartnership/NHSLIFT/AboutNHSLIFT/fs/en?CONTENT\\_ID=4000519&chk=D3TGGB](http://www.dh.gov.uk/ProcurementAndProposals/PublicPrivatePartnership/NHSLIFT/AboutNHSLIFT/fs/en?CONTENT_ID=4000519&chk=D3TGGB)

De Serres, A. (2005). *La structuration des partenariats public-privé dans le contexte québécois*, Université du Québec à Montréal, Montréal.

Dickson, M. (année inconnue). *Assessing Values: The Design Quality Indicator*.

Ernest, M. (2006). Communication par courriel, 8/10/2006.

Finch, P. (2000). *Better Public Buildings*, Department for Culture Media and Sport.

Forum européen des politiques architecturales (2005). *Un réseau européen*,  
<http://www.architecture-forum.net/pdf/fr/presentation.pdf?PHPSESSID=2d879088ae77edbc8c76ef9160ffe7d7>.

Gouvernement de l'Ontario (2005). *Renew Ontario: 2005-2010, a Five Year Infrastructure Investment Plan to Strengthen Our Economy and Communities*, Ministry of Public Infrastructure Renewal, Toronto,  
<http://www.pppcouncil.ca/pdf/renewont.pdf>.

Gouvernement du Québec (2004). *Moderniser l'État: pour des services de qualité aux citoyens*, Conseil du trésor,  
[http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/partenerariat/politique\\_cadre.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/partenerariat/politique_cadre.pdf).

HM Treasury (2003a). *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*,  
[http://www.hm-treasury.gov.uk/media/785/27/Green\\_Book\\_03.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/785/27/Green_Book_03.pdf).

HM Treasury (2003b). *Pfi: Meeting the Investment Challenge*,  
[http://www.hm-treasury.gov.uk/media/648B2/PFI\\_604.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/648B2/PFI_604.pdf).

HM Treasury (2006). *Pfi: Strengthening Long-Term Partnerships*,  
[http://www.hm-treasury.gov.uk/media/1E1/33/bud06\\_pfi\\_618.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/1E1/33/bud06_pfi_618.pdf).

HM Treasury (2004). *Value for Money Assessment Guidance*,  
<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/95C/76/95C76F05-BCDC-D4B3-15DFDC2502B56ADC.pdf>.

Industry Canada (2004). *The Public-Private Partnership (P3) Office - Mandate*,  
<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inpupr-bdpr.nsf/en/Home>.

Industry Canada (2003). *The Public Sector Comparator a Canadian Best Practices Guide*,  
[http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inpupr-bdpr.nsf/vwapj/PSC.pdf/\\$FILE/PSC.pdf](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inpupr-bdpr.nsf/vwapj/PSC.pdf/$FILE/PSC.pdf).

Kirk, S.J. (2005). *Value-Based Team Design Decision Making*,  
[http://www.aiamail.aia.org/pa\\_a\\_value\\_based](http://www.aiamail.aia.org/pa_a_value_based).

Latham, M., (1994). *Constructing the Team*, Secretary of State for the Environment, London.

Le Conseil de l'Union européenne. (2001). *Résolution du Conseil sur la qualité architectural dans l'environnement urbain et rural* Journal officiel des Communautés européennes.

Loe, E. (2000). *The Value of Architecture Context and Current Thinking*  
[http://www.buildingfutures.org.uk/pdfs/pdf\\_file\\_23.pdf](http://www.buildingfutures.org.uk/pdfs/pdf_file_23.pdf).

Marsh, M.H. (2005). *Implications of Changes in the National Health Service in England for the United States*  
<http://www.calhealth.org/Download/Walker-SullivanReport05.pdf>.

Miller R. et Castonguay J. (2006). *La gouvernance des grands projets d'infrastructure publique, Chantier 6*, consultation tenue le 22 février 2006, CIRANO Montréal.

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (2005). *Les contrats de partenariat: principes et méthodes*,  
[http://www.ppp.minefi.gouv.fr/guide\\_contrat\\_partenariat.pdf](http://www.ppp.minefi.gouv.fr/guide_contrat_partenariat.pdf).

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (2004). *Ordonnance n° 2004-559 du 17 Juin 2004 sur les contrats de partenariat*,  
<http://www.admi.net/jo/20040619/ECOX0400035R.html>.

Ministry of Municipal Affairs (1999). *Public Private Partnership: A Guide for Local Government*,  
[http://www.cserv.gov.bc.ca/lgd/policy\\_research/library/public\\_private\\_partnerships.pdf#search=%22BC%20PPPs%22](http://www.cserv.gov.bc.ca/lgd/policy_research/library/public_private_partnerships.pdf#search=%22BC%20PPPs%22).

National Audit Office (2004). *Getting Value for Money from Construction Projects through Design*,  
<http://www.nao.org.uk/guidance/VFMfromConstruction.pdf>.

National Audit Office (2005). *Case studies: Improving Public Services through better construction*, Auditor General, London.

National Council for Public-Private Partnerships (2006a). *Case studies*  
<http://ncppp.org/cases/index.shtml>.

National Council for Public-Private Partnerships (2006b). *About us*  
<http://ncppp.org/aboutus/index.shtml>.

National Steering Committee for Innovation in Construction (2003). *Forum 2003: Building a Strategy for Tomorrow*, article présenté au 2<sup>e</sup> Canadian Construction Innovation Forum, Calgary.  
<http://irc.nrc-cnrc.gc.ca/symposium/calgary/>.

Newton, L.A. et Christian J. (2005). *Measuring Quality in Building Design*, article présenté à la 6<sup>e</sup> Construction Specialty Conference, Toronto.

NHS Estates (2001). *NHS Design Champions*,  
<http://www.dh.gov.uk/assetRoot/04/12/28/49/04122849.pdf>.

NHS Estates, (2006a). *Centre for Healthcare Architecture & Design*,  
[http://195.92.246.148/nhsestates/chad/chad\\_content/home/home.asp](http://195.92.246.148/nhsestates/chad/chad_content/home/home.asp).

NHS Estates (2006b). *Procure21: Achieving Excellence in NHS Construction*,  
<http://www.nhs-procure21.gov.uk/content/home/home.asp>.

Office of Government Commerce (2006a) *Achieving Excellence in Construction – Background*,  
[http://www.ogc.gov.uk/guidance\\_achieving\\_excellence\\_in\\_construction\\_4676.asp](http://www.ogc.gov.uk/guidance_achieving_excellence_in_construction_4676.asp).

Office of Government Commerce (2006b). *Achieving Excellence in Construction (C12)*,  
[http://www.ogc.gov.uk/PPM\\_Guidance\\_achieving\\_excellence\\_in\\_construction\\_c12.asp](http://www.ogc.gov.uk/PPM_Guidance_achieving_excellence_in_construction_c12.asp).

Office of Government Commerce (2006c). *OGC Gateway Review for Programmes & Projects*,  
[http://www.ogc.gov.uk/what\\_is\\_ogc\\_gateway\\_review.asp](http://www.ogc.gov.uk/what_is_ogc_gateway_review.asp).

Office of Government Commerce (2006d). *Prince2*,  
[http://www.ogc.gov.uk/methods\\_prince\\_2.asp](http://www.ogc.gov.uk/methods_prince_2.asp).

Office of Government Commerce (2005). *Achieving Excellence in Construction Procurement Guide 11: Sustainability*, Office of Government Commerce.

Ontario Association of Architects (2003). *P3 Primer*,  
[http://www.oaa.on.ca/client/oaa/OAAHome.nsf/object/P3/\\$file/P3Primer.pdf](http://www.oaa.on.ca/client/oaa/OAAHome.nsf/object/P3/$file/P3Primer.pdf).

Ontario Association of Architects (2002). *Public-Private Partnerships (P3) - a New Direction in Procurement for Ontario Infrastructure*,  
<http://www.oaa.on.ca/client/oaa/OAAHome.nsf/PracticeBulletinByDate/DA9EEC85AC465FF485256BF20053D478?Opendocument>.

Ordre des architectes de France (2004). *3 ministres lancent un plan d'action conjoint pour la qualité architecturale*,  
<http://www.architectes.org/actualites/3-ministres-lancent-un-plan-d2019action-conjoint-pour-la-qualite-architecturale/>.

École d'architecture (2005). «Forum de la relève en architecture», Québec,  
[http://www.raic.org/resources\\_archives/research/forumreleve-rapport.pdf](http://www.raic.org/resources_archives/research/forumreleve-rapport.pdf), université Laval, Québec

Ordre des architectes du Québec (2006). *Mission*,  
<http://www.oaq.com/fr/ordre/index.jsp>.

Partnerships British Columbia (2006). *Partnerships Bc: About Us*,  
<http://www.partnershipsbcc.ca/files/about.html>.

QIM (2006). *Project: Quartier International de Montréal*,  
<http://qimtl.qc.ca/PARTNERSHIP.php>.

Québec (2004). *Projet de loi n° 61 Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*,  
Assemblée nationale (2004, chapitre 32).

Raymond E. *et al.* (1998). *The Long Term Cost of Owning and Using Buildings*, London, The Royal Academy of Engineering.

Rioux, C. (2006). *La France, pionnière des PPP*,  
<http://www.ledevoir.com/2006/05/08/108666.html>.

Roberts, G. (2005). *2005 AGM President's Address*,  
<http://www.oaa.on.ca/client/oaa/OAAHome.nsf/web/2005+AGM+President's+Address?>.

Royal Architectural Institute of Canada (2006). *Existing Curriculum*,  
[http://www.raic.org/raic/professional\\_development/courses/index\\_e.htm](http://www.raic.org/raic/professional_development/courses/index_e.htm).

Royal Institute of British Architects. (2006a). *About Riba*,  
[http://www.riba.org/go/RIBA/About/About\\_1.html](http://www.riba.org/go/RIBA/About/About_1.html).

Royal Institute of British Architects (2006b). *Riba Client Design Advisors*,  
[http://www.architecture.com/go/Architecture/Using/Finding\\_4979.html](http://www.architecture.com/go/Architecture/Using/Finding_4979.html).

Shanker, A., et Rodman L, (1996). «Public-Private Partnerships», *Journal of the American Water Works Association*, vol. 88 n° 4.

Strategic Forum for Construction (2006). *Strategic Forum for Construction*, <http://www.strategicforum.org.uk/>.

Vitruvius, P., Perrault C. et Dalmas A. (1979). *Les Dix Livres D'architecture*, Paris: Balland.

Winch, G. et Spencer, N.C. (2002). *How Buildings Add Value for Clients*, London: Thomas Telford.

**EUROPE****UK**

The UK has a long history of contracting for public services in some sectors, such as prisons and railway construction.

Today, the UK provides one of the most advanced case studies in the world, of the use of competition and contracting in the reform of public infrastructure and services.

**Netherlands**

From the outset, the Dutch government undertook to develop strong foundations for its PPP programme. In 1999 it established a PPP Knowledge Centre (Kenniscentrum), under the umbrella of the Ministry of Finance, with the specific aim of developing and sharing knowledge and experience about PPPs.

As such, the Netherlands has a sophisticated approach to PPPs, based on the principles of value for money and service quality improvements. The scope of the Dutch PPP market includes roads, water, healthcare and transportation, amongst others. There have also been some tentative moves into more unusual sectors of public service contracting such as research and development institutions.

**Belgium**

Belgium has a relatively long history of decentralised public service provision. However, public service delivery under competition and contracting is a more recent phenomenon. In particular, a market for PPPs has begun to emerge in Belgium in the last few years, and is now beginning to grow. Belgium's three political regions approach the use of PPP in different ways. The Flemish (Dutch) region is perhaps the most advanced, with PPP models already being used for a number of major projects in a range of sectors. The Walloon region is now looking to develop its use of PPP, and Brussels has embraced PPPs for a number of large recent projects.

In 2002, the Flemish regional government established a PPP Knowledge Centre (Vlaams Kenniscentrum PPS). The Walloon region is now considering developing a similar PPP unit.

**Denmark**

The Danish administration is a proponent of the spread of best practice and sharing of experiences in public sector competition and procurement in Europe. The Danish Competition Authority helped drive the establishment up of the Public Procurement Network (PPN), which brings together and encourages cooperation and knowledge transfer between the EU member states, and a number of other countries, including Switzerland.

The public private partnership model of contracting is a relatively new concept in Denmark. But it has developed quickly. In 2004, the Danish government launched a National Action Plan, which includes certain measures to assist the development of PPP projects.

<sup>18</sup> Serco Intitute, The. Geographical Regions <<http://www.serco.com/instituteresource/regions/index.asp>>.

## EUROPE

### France

There is an established PPP market in France, in the roads and prisons sectors in particular. The French government has set up a dedicated PPP unit, 'Les Partenariats Public-Privé', to oversee the introduction of new legislation, and to help facilitate the implementation of pilot PPP projects in a range of sectors.

France faces a specific difficulty in the implementation of its PPP programme. The structure of French government is, in practice, highly decentralised, which means that responsibility for public procurement is devolved down to different levels of government. This makes it difficult for the central government to control procurement policy or spending, making complex PPP projects more risky.

In the longer term, it is possible that the risk involved in managing complex PPP projects from such a remote governance position could deter the French government from moving into some of the sophisticated public service markets that are now opening up to competition and contracting in some other developed countries.

### Germany

The need to upgrade its roads infrastructure prompted the German Government in 1994 to begin updating its laws governing the use of private finance in roads construction, and latterly, to move towards the use of public private partnerships. The federal government is now promoting the use of PPPs as a part of a drive to improve efficiency in public administration and infrastructure projects. It recently established a Public Private Partnership Taskforce to support individual projects and facilitate knowledge transfer.

### Italy

Private sector participation in public infrastructure and services projects is a relatively recent concept in Italy. However, the introduction of new project finance legislation in recent years has helped to change that. Today, Italy has an established track record in PPP and other forms of public service contracting, which includes projects in a range of sectors, from hospitals to housing, roads, rail and waste.

In 2000, the Italian government set up a dedicated PPP unit, the Unità Tecnica Finanza di Progetto (UFP), to help meet the challenges of public sector investment, and specifically, to help identify projects suitable for private sector involvement, and to provide specialist advice on PPPs. The creation of the UFP was heavily influenced by the UK Treasury's PFI taskforce, established in 1997, which became a precursor to Partnerships UK.

At project-level, the UFP plays an important role in project consultations. At a strategic level, it contributes to the broader development of the Italian PPP market.

### Portugal

Portugal has been using the public private partnership model of public service contracting for about 10 years, a similar length of time to the UK, and Portuguese PPP investment is now comparatively high. More recently, PPP contracting in Portugal has spread from the transport sector to other public service sectors.

### Spain

The Spanish market for public service contracting is developing, although the government has been slow to introduce a dedicated PPP unit, as many other European countries have now chosen to do. The current government is broadly in favour of the use of private finance in infrastructure renewal and development. And a number of large projects have been announced in recent years, with noticeable activity in the roads sector.

Funding and funding decisions often take place at regional level in Spain. And contracts are often let at regional community level, rather than with municipal authorities.

## ASIA

### **Australia**

Australia was a pioneer in the development of PPPs in the late 1980s, pioneering the new generation of private tollroads, and breaking new ground in hospital and prisons management, case-mix funding in the hospitals sector, and the contracting of the nation's job network. In the late 1990s, it was no longer a centre of innovation, and only recently have the Australian state governments – which have the primary responsibility for public service delivery – begun to seriously explore private provision once again.

### **Japan**

While many of the PFI contracts in Japan have been construction based, with only limited service elements, this has begun to change, with the first contract for a PFI prison being awarded, and innovative models emerging in the hospitals sector.

### **Singapore**

Whilst traditionally conservative about involving private firms in the public services sector, the government of Singapore has actively embraced PPPs, particularly in the education sector, with a view to increasing the city's international competitiveness. In 2003, the Singapore government introduced the Best Sourcing policy for new services. Best Sourcing requires public sector agencies to market test their services and to engage private sector providers to deliver those services where it is more efficient and effective to do so. PPP is part of the Best Sourcing framework.

### **China**

China has been one of the largest recipient countries of foreign direct investment for years. Nevertheless, public service sectors have remained relatively closed until very recently. Under the planned economy system in the past, investments in public sectors such as infrastructure and utilities were dependent upon central and local level governments. However, many public sector services have been plagued by mal-administration, lack of transparency, and overall inefficiency. In considering these problems, in conjunction with the desire to develop China's poorer countryside and western regions, the government has begun recently to stress the importance of private sector involvement in the delivery of public services.

### **Hong Kong**

Private sector involvement in delivering public services has been fairly commonplace in Hong Kong for many years. In many sectors, private sector delivery goes back even further than it does in countries such as the UK and Australia - for example, private provision of electricity, public buses and trams, tolled tunnels, and so on. However, whilst the Government continues to be committed to 'Big Market Small Government', with the result that outsourcing continues apace, a degree of inertia is now setting in as the market awaits the extension of the PFI model to other public services.

**New Zealand**

Throughout the late 1980s and early 1990s, New Zealand was a world leader in public sector reform. Governments since that time have been more conservative in their approach to competition and contracting.

**MIDDLE EAST AND AFRICA****Jordan**

Jordan began a privatisation programme in the 1990s. After an initially slow start, since around 1998, it has been one of the most successful of such programmes in the region. In particular, the privatisation programme has concentrated on national infrastructure and utilities, including transport, electricity, water and telecoms. However, gradually it is beginning to extend towards human service sectors.

**South Africa**

For a number of years, the South African Government has been actively developing the environment for PPPs. In 1997, an inter-departmental task team was appointed to develop a package of related policy, legislative and institutional reforms. Early PPP projects emerged between 1997 and 2000 in sectors such as roads, prisons and water. A Strategic Framework for PPPs was put in place in 1999. Then in 2000, the South African National Treasury issued the Public Finance Management Act (Act 1 of 1999) and established a dedicated PPP Unit.

## ANNEXE 2

**Table 3.1 Stage I Qualitative Assessment**

<b>VIABILITY</b>	
<p>For PFI to be viable the investment objectives and desired outcomes need to be translated into outputs that can form the basis of a contract and a sound payment mechanism; for example, the quality and quantity of the outputs need to be ones that can be clearly defined and measured. Many service areas can be described in contractual terms, but some areas will be inherently 'non-contractible as outputs.</p>	
Issue	Question
Programme level objectives and outputs	<p>Is the department satisfied that long-term contracts could be constructed for projects falling in this area? Can the contractual outputs be framed so that they can be objectively measured?</p> <p>Is the requirement deliverable as a service and as a long-term contractual arrangement? Could the contracts describe service requirements in clear, objective, output-based terms?</p> <p>Can the quality of the service be objectively and independently assessed?</p> <p>Is there a good fit between needs and contractible outcomes?</p> <p>Can the contracts be drafted to avoid perverse incentives and deliver quality services?</p> <p>Will there be significant levels of investment in new capital assets?</p> <p>Are there fundamental issues relating to staff transfer or other workforce issues?</p> <p>If there are interfaces with other projects, are they clear and manageable?</p>
Soft services	<p>Are there good strategic reasons to retain soft service provision in-house e.g. longer-term implications of skill transfer?</p> <p>What are the relative advantages and disadvantages? Is optimal risk allocation achieved by transfer or not?</p> <p>Is there a commitment that the assumed benefits can be delivered without eroding the overall terms and conditions for staff?</p>
Operational flexibility	<p>Is there a practical balance between the degree of operational flexibility that is desired and long term contracting based on up-front capital investment?</p> <p>What is the likelihood of large contract variations being necessary during the life of the contract?</p> <p>Can the service be implemented without constraining unacceptably the flexibility of the department to deliver future operational objectives?</p>

**Table 3.1 Stage I Qualitative Assessment**

Equity, efficiency and accountability	<p>Are there public equity, efficiency or accountability reasons for providing the service directly, rather than through a PFI contract?</p> <p>Does the scope of the service lend itself to providing the contractor with "end-to-end" control of the relevant functional processes? Does the service have clear boundaries?</p> <p>Are there regulatory or legal restrictions that require services to be provided directly?</p>
OVERALL VIABILITY	<p>Overall, in considering PFI, is the department satisfied that suitable long term contracts with sufficient flexibility can be constructed, and that strategic and regulatory issues are appropriate for departments to proceed with PFI?</p>
<p><b>DESIRABILITY</b></p> <p>PFI can provide better risk management and produce incentives to develop innovative approaches to output delivery. Consistent high quality services can be incentivised through performance and payment mechanisms. However, risk transfer is priced into the contract. The purpose of these questions is to consider whether the benefits of PFI are likely to outweigh any additional costs and disbenefits.</p>	
Issue	Question
Risk management	<p>Is the private sector likely to be able to manage the generic risks associated with the programme more effectively than the procuring authority?</p> <p>Bearing in mind the relevant risks that need to be managed for the programme (see Box 3.2), what is the ability of the private sector to price and manage these risks?</p> <p>Can the payment mechanism and contract terms incentivise good risk management?</p>
Innovation	<p>Is there scope for innovation in either the design of the solution or in the provision of the services?</p> <p>Does some degree of flexibility remain in the nature of the technical solution/service and/or the scope of the projects? Is the solution adequately free from the constraints of imposed by the procuring authority, legal requirements and/or technical standards?</p> <p>Does a preliminary assessment indicate that there is likely to be scope for innovation in the programme?</p>
Contract Duration & residual value	<p>How far into the future can service demand be reasonably predicted?</p> <p>What is the expected life of the assets? What are the disadvantages of a long contract length?</p> <p>Are there constraints on the status of the assets after the contracts end?</p>
Incentives and monitoring	<p>Can the outcomes or outputs of the investment programme be described in contractual terms, which would be objective, specific and measurable?</p> <p>Can the service be assessed independently against an agreed standard?</p> <p>Would incentives for delivery of service levels be enhanced through a PFI payment mechanism?</p>
Lifecycle costs	<p>Is it possible to integrate the design, build and operation of the projects in the programme?</p> <p>Are there significant ongoing operating costs and maintenance requirement? Are these likely to be sensitive to the type of construction?</p>

**Table 3.1 Stage I Qualitative Assessment**

OVERALL DESIRABILITY	Overall, is the accounting officer satisfied that PFI would bring sufficient benefits that would outweigh the expected higher cost of capital and any other disadvantages?
<p><b>ACHIEVABILITY</b></p> <p>While PFI may allow a more efficient and effective combination of public and private sector skills, determining the rules that will govern the relationship between the two sectors does involve significant transaction costs. In particular, the procurement process can be complex and significant resources, including senior management time, may be required for project development and the ongoing monitoring of service delivery. Authority capacity and capability, together with private sector side aspects will have direct consequences for procurement times and the level and quality of market interest. PFI needs a robust competitive process to fully deliver its benefits and so the choice of procurement route should be informed by an assessment of the likely market appetite.</p>	
Issue	Question
Market Interest	<p>Is there evidence that the private sector is capable of delivering the required outcome?</p> <p>Does a significant market with sufficient capacity for these services exist in the private sector?</p> <p>Is there likely to be sufficient market appetite for the projects in the programme? Has this been tested robustly? Is there any evidence of market failure for similar projects?</p> <p>Have any similar programmes been tendered to market? Has the procuring authority's commitment to a PFI solution for projects of the type covered in this programme been demonstrated?</p>
Other Issues	<p>Is the procurement feasible within the required timescale? Is there sufficient time for resolution of key procuring authority issues?</p> <p>Is the overall value of the contract significant (sufficient for the public and private sector to justify their transaction costs?)</p> <p>Does the nature of the deal and/or the strategic importance of the work and/or the prospect for further business suggest that it will be seen by the market as a potentially profitable venture?</p> <p>Does the procuring authority have the skills and resources to define, deliver and support the service throughout the procurement and the subsequent delivery period?</p>
OVERALL ACHIEVABILITY	Overall, is the accounting officer satisfied that a PFI procurement programme is achievable, given an assessment of the market, procuring authority resources and the attractiveness of the proposal to the market?

## ANNEXE 3

### IMPROVING STANDARDS OF DESIGN IN THE PROCUREMENT OF PUBLIC BUILDINGS

The joint CABE/OGC publication *Improving Standards of Design in the Procurement of Public Buildings* sets out 11 recommendations for improving the design quality of building and infrastructure projects procured by the public sector. The recommendations are:

1. Every public sector client undertaking one or more capital projects above an agreed threshold should appoint a senior design champion for the project.
2. All Departments should also have in place clear procedures to ensure that schemes that do not achieve an acceptable level of design quality do not receive public funding and do not proceed until they do.
3. Government Departments should repeal or update procurement guidance to bring it into line with the Government's policy on design and sustainability issues.
4. OGC should keep under review in its Gateways and Project Review Group processes, and in Departmental review processes, how design issues are addressed, to ensure that the design process is properly managed within the procurement process, including:
  - the use of appropriate design advice;
  - the benchmarking of design standards;
  - the evaluation of design quality;
  - endorsement and approval processes.
5. Departments should ensure that clients adopt an appropriate mix of minimum design standards or quality thresholds, outputs and desired outcomes, within their project specifications, sufficient to reflect and protect the legitimate interests of the public sector client as an ongoing service provider.
6. Within their design action plans, Government Departments should demonstrate how they will devote appropriate time, training, research, resources and expertise to individual construction clients falling under their responsibility, including design management issues.
7. Departments should ensure that clients use PFI only where it offers best value for money, taking account of a properly constructed and realistic Public Sector Comparator which reflects current best practice and conformity to all relevant Government policy, including its commitment to design excellence.
8. CABE (and OGC) should publish specific guidance on involving users of buildings in the procurement process, including the design stages.
9. Public sector clients procuring project bundles under a single contract should demonstrate to the satisfaction of the relevant Department and, where applicable, the Gateway process and Project Review Group, how they will address the design challenges involved.
10. CABE and OGC should investigate further the benefits and demerits of the use of design exemplars in real cases, wherever undertaken.
11. Departments should ensure that clients are signalling the importance of design quality as a project selection criterion from the outset of the selection process through the documentation, in the weighting given to design and design capability in the bid evaluation criteria, and finally in the development of contractual documentation and sign-off procedures.

Department of Health

## **Achieving Excellence Design Evaluation Toolkit**

### **A toolkit for evaluating the design of healthcare buildings from initial proposals through to post project evaluation**

#### **Why is this Design Evaluation toolkit being made available?**

There is very clear desire to raise standards and achieve excellence in the design of new healthcare buildings.

The Design Evaluation Toolkit has been developed, to help us make better decisions when evaluating Design proposals. The toolkit uses a series of simple, non-technical questions, to score how people react to a particular healthcare buildings design. The toolkit provides a way to evaluate designs to understand if they meet the design criteria that have been specified and supports the non-financial assessments required in business cases.

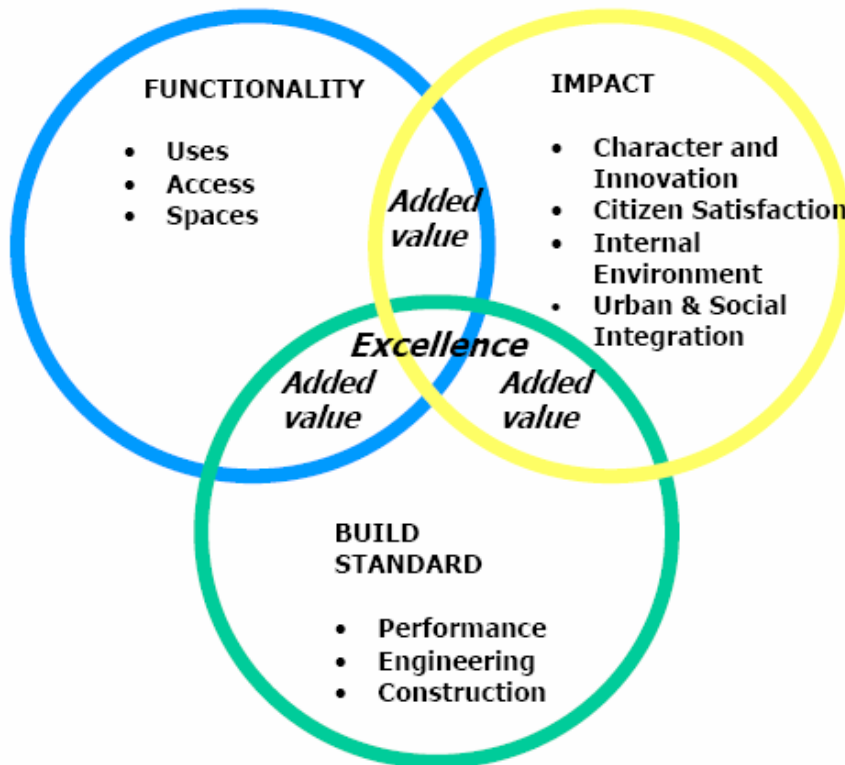
#### **What is the purpose of this Design Evaluation toolkit?**

The Achieving Excellence Design Evaluation Toolkit has a number of different functions, including providing:

- ❖ assistance to Primary Care Trusts (PCTs) and NHS Trusts to develop design specifications for their schemes.
- ❖ a methodology for evaluating and assessing the design of healthcare building proposals.
- ❖ assistance to NHS Estates in performing their approval role on behalf of the Department of Health.
- ❖ the basis for a national benchmarking system of design quality for healthcare buildings.

## What design criteria does the Design Evaluation toolkit assess?

The Design Evaluation draws its inspiration from many sources, from within the NHS and beyond. The resulting set of design evaluation criteria have been synthesised from a number of sources which include: The Patient Journey Model, Better By Design, the NHS Design Quality Portfolio technical and user criteria, the PFI Design Development Protocol and the Model Design Quality Specification. The NHS has worked closely with CABE and the CIC to develop the criteria to ensure we are all working within a common industry wide framework. The diagram below shows the basic framework and criteria:



## When should The Design Evaluation Toolkit be used?

The toolkit is intended to be used at various key stages in the design development process and to support the non-financial assessments required in business cases. However, it may also be used in other situations where clients, designers or building users wish to review the quality of design proposals or existing premises or on less complex projects.

## **Instructions for using the Design Evaluation Toolkit:**

The Design Evaluation Toolkit comprises:

- ❖ These instructions
- ❖ A chart showing the design process stages over time set against the CIM and PFI stages (Appendix one)
- ❖ Questionnaire Prompt Sheets (Appendix two)
- ❖ Questionnaire scoring system on Excel (Appendix three)
- ❖ A worked example of the questionnaire scoring system (Appendix four)

### **How does the Design Evaluation Toolkit work?**

The toolkit comprises a series of key questions supported by lists of related issues which need to be considered. The questions are answered by entering a numeric score (between 1 and 6) into an Excel spreadsheet. The spreadsheet then automatically averages out the answers in each of the 10 sections and enters them into a table, and a radar chart, to create what is known as the 'Design Evaluation Profile'.

### **At what stages of the design development should the Design Evaluation Toolkit be used?**

The Achieving Excellence Design Evaluation Toolkit has been devised to enable NHS and PCT Trusts to measure and score a design. The toolkit should be used firstly as early as possible in the design process, then repeated as appropriate throughout the development of the design before being applied in the post-project evaluation. Thus it can not only be used to inform the briefing process but also to assess the degree of compliance with the original brief.

The criteria used in the toolkit may be adapted by PCT and NHS Trusts, and incorporated into their specifications of design vision, philosophy and quality, to form an important part of their briefing, whether using exchequer funding or a PFI contract.

The design evaluation process consists of the following stages:

- ❖ Set and agree the time table of milestones when design will need to be evaluated for the particular project (see Appendix one for a chart showing the various design and business case process stages);
- ❖ Assemble the data and arrange the workshop date, venue, etc, for each milestone;

- ❖ Run an interactive multidisciplinary decisions analysis workshop (For smaller projects it may not be necessary to hold a formal workshop);
- ❖ Feed the agreed output into the other evaluation criteria of the business case, report or notify others, as appropriate.

## Comparing and selecting schemes on the basis of design excellence

Where several design proposals are competing, the Trust can use their design evaluations to make direct comparisons of the competing schemes. In a discussion of the relative merits of schemes or design options, the team can make informed comparisons which will enable them to confidently select the design which best meets their vision and requirements. The toolkit will also facilitate the identification of key issues or areas for further development by the designer, depending on the stage of procurement.

NHS Trusts and PCTs pursuing PFI schemes are strongly recommended to ensure that they have an audit trail that is fully integrated into the final selection processes that records the Design Evaluations of all of the bids at the various stages.

## Suggested Use of Criterion at Design Development Stages

Users may find that it is inappropriate to use all ten criteria of the toolkit at the early stages of a project, ie before the PITN stage. In such circumstances it would be appropriate to enter a 4 as a default score in the omitted sections. The attached table suggests that the criteria, marked with an 'X', should be used at the respective stages of the process:

	USES	ACCESS	SPACES	CHARACTER and INNOVATION	CITIZEN SATISFACTION	INTERNAL ENVIRONMENT	URBAN and SOCIAL INTEGRATION	PERFORMANCE	ENGINEERING	CONSTRUCTION
STRATEGIC OUTLINE CASE										
OUTLINE BUSINESS CASE	X									
OJEC	X	X		X		X				
<i>PRE-ITN (6 BIDDERS)</i>	X	X	X	X	X	X	X			
<i>ITN (3 BIDDERS)</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>PREFERRED BIDDER</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
FULL BUSINESS CASE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
FINANCIAL CLOSE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
POST PROJECT EVALUATION	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

X = Criteria to be used

## **Analysing and presenting the information to the workshop**

At the main evaluation stages of a large project there will be technical reports, specifications etc., which will need to be analysed by the technical advisers. They will be seeking to test the design proposals against the output specifications set in the brief. It will therefore be necessary for the technical advisers to present the evaluation team with as much pre-analysed information as possible giving, them more time to make the key judgements during the workshop.

The information available to the Trust from technical advisers should be summarised and presented to the client project team in a simple form. This may include technical aspects such as energy use, or less tangible aspects, such as the qualities of light and shade in the interiors, which may not be obvious to the untrained eye from looking at plans of the building.

## **Running the evaluation workshop**

The purpose of running design evaluation workshops is to enable multi-disciplinary teams, supported by their technical advisers, to have an opportunity to discuss the evaluation scores together.

The toolkit questions will need to be printed out and given to each member of the evaluation team, as an aid to the debate during the workshop. (See Appendix two). The groups evaluation scores should be discussed in the workshop and then scores given from 1 – 6, where 1 is very poor / disagree, and 6 is excellent / agree.

Appendix three provides an Excel spread sheet that lists the questions, contains the numeric data collection fields and automatically converts the data into a radar chart known as the Design Evaluation Profile. It would be helpful to display the Design Evaluation scores using a computer data projector as the team agrees them.

## **How should the Design Evaluation Toolkit be used for benchmarking?**

It is intended that the design evaluation toolkit tool will be used to benchmark design and a national framework to support this will be developed. For the present Trusts should of course seek to achieve as high a score as possible, but at least a score 3, for each of the ten main criteria. Where scores fall below that level Trusts should clearly be actively seeking to work with their advisers to improve the design and raise the evaluation scores.

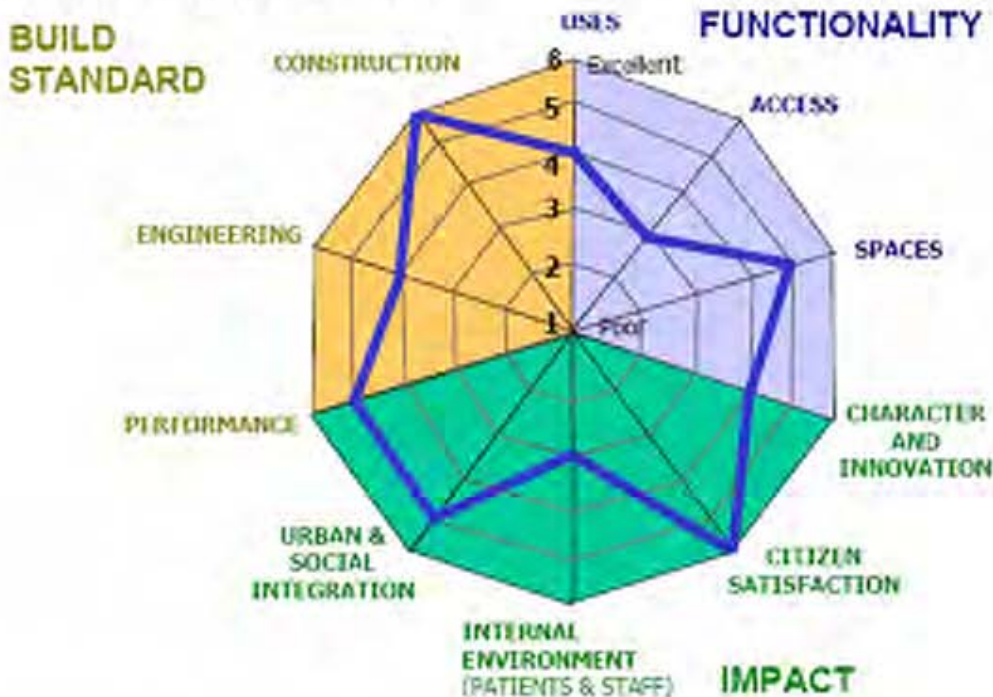
## Outputs from the Design Evaluation Workshop

The main output from the workshop should be a Excel radar chart and a table (see examples below) which both contain and illustrate the numeric values of the decisions of the evaluation team.

**Table listing notional scores from a Design Evaluation Workshop:**

	DESIGN EVALUATION PROFILE Scores achieved by each criteria
Uses	4
Access	3
Spaces	5
Character and Innovation	4
Citizen Satisfaction	6
Internal Environment (Patients and Staff)	3
Urban and Social Integration	5
Performance	5
Engineering	4
Construction	6

The Design Evaluation Workshop also enables the production of a radar chart, known as a Design Evaluation Profile. The example below shows notional scores.



## Appendices

- 1 AEDET - Appendix one - Achieving Excellence Design Evaluation Toolkit: PFI in the NHS stages – VERSION FIVE.
- 2 AEDET - Appendix two - Achieving Excellence Design Evaluation Toolkit: The Ten Main Criteria and their Supporting – VERSION FIVE.
- 3 AEDET - Appendix three - Achieving Excellence Design Evaluation Toolkit in GCCP format – VERSION FIVE.
- 4 AEDET - Appendix four - Achieving Excellence Design Evaluation Toolkit in GCCP format - worked example – VERSION FIVE.

**Commission permanente des finances publiques**

Le jeudi 15 novembre 2007 — Vol. 40 N° 16

Consultations particulières sur le projet de loi n° 32 — Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets (3)

**Ordre des architectes du Québec (OAQ)**

**M. Bourassa (André):** Alors, si j'ai l'heure ici, avec moi, ce n'est pas parce que j'ai peur de m'endormir, c'est parce que je veux essayer de rentrer dans les temps.

Alors, M. le Président, Mme la ministre, mesdames messieurs, membres de la Commission parlementaire des finances publiques, à titre de président de l'Ordre des architectes du Québec, il me fait plaisir d'être ici, aujourd'hui, pour échanger avec vous sur le projet de loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets. L'Ordre des architectes du Québec se considère privilégié de pouvoir intervenir lors des présentes audiences, et nous vous en remercions, bien évidemment.

Avant de discuter du projet de loi n° 32, je vais demander à Jean-Pierre Dumont, avocat et secrétaire de l'ordre, de vous présenter en quelques mots l'Ordre des architectes du Québec et d'annoncer les grandes lignes de notre intervention de cet après-midi.

**M. Dumont (Jean-Pierre):** L'Ordre des architectes du Québec est un ordre professionnel qui a pour mission d'assurer la protection du public en régissant l'accès et en contrôlant l'exercice de la profession d'architecte au Québec. Présentement, l'ordre compte quelque 2 775 architectes, dont sept sur 10 exercent en pratique privée. Dans l'accomplissement de son mandat, l'ordre s'intéresse à la qualité de l'architecture et aux moyens qui peuvent être mis en œuvre pour améliorer la qualité du cadre bâti.

Notre intervention d'aujourd'hui vise trois choses. Premièrement, elle vise à appuyer le principe du projet de loi n° 32 et les objectifs qu'il vise. Nous voyons en effet dans ce projet de loi... On voit ce projet de loi comme porteur de changement dans les façons de faire de l'État quant au développement et à l'entretien des infrastructures publiques. Deuxièmement, nous vous ferons part de certaines améliorations qu'il conviendrait d'apporter au projet de loi n° 32, ou sinon ailleurs dans la législation québécoise, pour favoriser une meilleure qualité de la conception, de la construction et de l'entretien de nos infrastructures. Troisièmement, étant donné l'orientation générale du gouvernement de tendre vers la formule des partenariats public-privé pour la réalisation des infrastructures publiques, nous vous ferons part de quelques études que l'ordre a commandées pour mieux comprendre cette façon de faire et, plus important encore, que soit assurée, dans un tel contexte, la construction de bâtiments de qualité. Vous avez reçu ces études dans un cahier que nous avons remis aujourd'hui.

**M. Bourassa (André):** Alors, il faut le dire, le projet de loi n° 32 est une heureuse initiative du gouvernement. Bien que la gestion rigoureuse et l'entretien des infrastructures sont des choses qui doivent aller de soi, lorsqu'on est propriétaire d'un parc immobilier de l'ampleur de celui du

gouvernement du Québec, l'expérience récente nous rappelle l'importance de légiférer et de s'obliger, comme société, à construire nos infrastructures selon les règles de l'art.

Une fois construites, il est tout aussi essentiel d'assurer un entretien vigilant de ces infrastructures tout au long de leur vie utile, qui, soit dit en passant, devrait être la plus longue possible, ce qui veut dire bien au-delà de 100 ans pour les ouvrages d'architecture, et non pas 40 ans comme on l'entend trop souvent par les temps qui courent. Les exemples de bâtiments et de ponts qui traversent les siècles sont nombreux dans ce monde. Pour y arriver, il faut que le bâtiment ou l'ouvrage soit conçu et construit par des professionnels et des entrepreneurs compétents qui bénéficient de toutes les ressources nécessaires au bon accomplissement de leur ouvrage, c'est-à-dire humaines, financières et matérielles. Des règles strictes doivent être ensuite appliquées pour assurer un entretien suivi et rigoureux des ouvrages ainsi construits.

Nous croyons donc que le projet de loi n° 32 est un grand pas dans la bonne direction. Il est un grand pas en ce qu'il vient enfin instituer, au sein du gouvernement et des ministères, une culture empreinte de vision et de rigueur pour la planification, la gestion et l'entretien des infrastructures publiques au Québec. Ne serait-ce que parce qu'il s'oblige, à l'article 2, le Conseil du trésor, à soumettre une fois par année au gouvernement un projet d'investissement pluriannuel à l'égard des infrastructures publiques, avec une répartition telle que mentionnée à l'article 4, ce projet de loi mériterait d'être encouragé. Cela étant dit, nous croyons toutefois que le projet de loi n° 32 est grandement perfectible, notamment quant à sa portée et aux objectifs visés.

On retrouve les objectifs de la loi à l'article 1. L'Ordre des architectes adhère sans aucune réserve à tous les objectifs indiqués à cet article. Nous sommes d'accord avec l'objectif que les investissements de l'État dans les infrastructures soient faits conformément aux meilleures pratiques de gestion. Nous sommes d'accord avec la transparence qui doit caractériser les prises de décision. Et nous sommes aussi hautement d'accord avec la répartition adéquate qui doit être faite entre les budgets consacrés à l'entretien et ceux liés au développement de nouvelles infrastructures. Enfin, l'objectif d'une planification et d'un suivi rigoureux des grands projets pour éviter les dépassements de coûts et le retard dans les échéanciers nous semble également un incontournable.

Cela étant dit, en lisant et en relisant cet article, on constate pourtant qu'il manque un objectif essentiel, c'est-à-dire ce pour quoi nous, les professionnels, les entrepreneurs et les décideurs publics, œuvrons tous, soit de doter le Québec de demain d'infrastructures publiques qui seront durables, fonctionnelles et sécuritaires. Bref, malgré que le projet de loi n° 32 comble un vide important, il demeure silencieux quant à l'objectif primordial pour lequel on conçoit un projet d'architecture ou de génie, soit d'atteindre les plus hauts standards de qualité sur les plans technique et fonctionnel.

*(16 h 50)*

En omettant de traiter de la qualité des ouvrages à construire et des conditions à mettre en œuvre pour y arriver, il nous semble que nous passons à côté de l'essentiel. Le fait d'être rigoureux dans la gestion du coût et dans le respect des échéanciers, comme indiqué à l'article 1 du projet, est certes important, voire essentiel à la bonne marche d'un projet. Pourtant, ces éléments à eux seuls ne sauraient garantir la réussite d'un projet d'architecture ou de génie. Vous auriez commandé une voiture, vous auriez reçu une Lamborghini dans le temps prévu et dans les coûts prévus, cette

voiture ne vous permettrait pas d'aller reconduire votre garçon avec sa poche de goaler à l'école ou à l'aréna. Voyez-vous? On aura atteint... On aura notre produit, on aura le produit dans les temps donnés, dans les coûts donnés, mais quelle sorte de produit aurons-nous? C'est de ça dont il faut parler maintenant.

Et c'est là-dessus qu'en Angleterre, avec la large expérience des PPP, on s'est cassé les dents et qu'on a dû réagir, et cette expérience, on ne peut pas ne pas en tenir compte aujourd'hui, c'est extrêmement important. Nous aurions devant nous une situation où le respect des coûts et des échéanciers n'aurait pas donné lieu à un ouvrage de qualité. Un mauvais projet est un mauvais investissement, et ce, peu importe la qualité de la gestion qui peut en être faite. Une horreur, c'est une horreur. Un projet non fonctionnel, ça reste un projet non fonctionnel, fut-il livré dans les budgets et dans les temps prescrits.

Cet exemple sert à illustrer l'importance au moins égale, sinon supérieure qui doit être accordée à d'autres éléments fondamentaux liés au succès d'un projet d'architecture ou de génie. Comme premier élément fondamental d'un bon projet d'architecture, il faut un client éclairé, et l'État peut être un client éclairé. Et, à cet égard, nous vous présenterons tout à l'heure certains éléments auxquels l'État du Royaume-Uni s'est astreint pour lui-même: être un bon donneur d'ouvrage et arriver à de bons résultats.

Comme deuxième condition d'un bon projet, on note la compétence des professionnels engagés pour la conception, la construction et l'entretien de l'ouvrage. Il est donc important que la sélection des professionnels se fasse sur la base de la compétence, et nous savons que là-dessus il y a eu des avancées importantes. Présentement, dans les municipalités — pour faire suite à ce que M. Ghavitian disait — et dans d'autres organismes publics, la méthode de sélection employée accorde une importance prépondérante au coût des honoraires au détriment de la compétence. Comme le suggère le rapport Johnson, nous croyons que cette façon mérite d'être revue.

Il faut aussi dire que, dans un projet d'architecture, les honoraires représentent une fraction infime des coûts reliés à un bâtiment, ce que nous avons exprimé déjà à la commission sur le développement durable. Une étude produite au Royaume-Uni démontre que le coût d'approvisionnement des services publics suit un ratio de 1-5-200, 1 étant le coût d'investissement initial pour la construction — construction, honoraires, etc.; 5, c'est le coût d'opération; et 200, c'est le coût de la conduite des affaires à l'intérieur des bâtiments. Donc, pour 1 \$, on aura généré — excusez-moi l'expression — 200 \$ de business à l'intérieur d'un bâtiment donné. À cheaper — excusez l'expression encore une fois — sur les honoraires, et sur les coûts de construction, et sur la fonctionnalité de l'immeuble, on aura augmenté considérablement les coûts d'opération, et les exemples ne manquent pas pour le démontrer. Et c'est encore une fois ce que le modèle anglais nous a démontré. Alors, ça vaut vraiment la peine de penser comme il faut dès le départ.

Troisièmement, il faut favoriser un cadre de fonctionnement où l'indépendance des professionnels sera mise en valeur et où on attribuera aux professionnels des ressources et des délais suffisants pour pouvoir faire preuve d'innovation dans la recherche des solutions à préconiser. Ceci s'applique notamment pour les choix de matériaux, les méthodes de réalisation et le suivi rigoureux des étapes de réalisation du projet sur le plan technique.

Récemment, on parlait d'innovation — je peux vous transmettre cette anecdote — récemment, cette semaine, on parlait d'innovation dans les bâtiments d'habitation pour la Société d'habitation du Québec, et je peux vous dire que le premier élément qui est ressorti, c'est que les budgets sont insuffisants pour faire de la qualité, et de la pérennité, et quelque chose qui va tenir compte des changements climatiques qui s'en viennent. On ne peut pas passer à côté de ça, on ne peut pas vraiment éviter ces questions.

Enfin, comme quatrième condition d'un bon projet, on doit mentionner la surveillance des travaux d'architecture par un architecte. Il nous appert que le moment est venu enfin d'imposer dans la législation québécoise, soit dans le projet n° 32, soit dans la Loi sur les architectes, soit dans le Code de construction, l'obligation que les travaux d'exécution d'un bâtiment soient surveillés par un architecte. On retrouve cette obligation de surveillance d'ailleurs ailleurs au Canada et aux États-Unis, on n'a rien inventé par rapport à cela.

Mais évidemment, dans certains modes d'exécution, si vous faites un clés en main, par exemple, et que l'entrepreneur rémunère ses professionnels, vous comprenez qu'en termes d'indépendance on n'a pas là l'indépendance des professionnels qu'il faut. Encore aujourd'hui, si vous avez pu entendre ces éléments d'actualité, vous savez à quel point les condominiums sont un problème, la réalisation sur la qualité des condominiums. Pourquoi? Parce que, dans le mode de réalisation des condominiums, il n'y a pas d'autorité indépendante pour exercer une surveillance adéquate, et les associations de propriétaires de condos le disent depuis plus de 10 ans. Là aussi, l'ordre fait écho au rapport Johnson, qui nous rappelle l'importance que les travaux d'exécution soient surveillés, et surtout bien surveillés.

Cette surveillance nous apparaît fondamentale comme condition de réalisation des travaux d'architecture au Québec, et pas seulement pour les grands projets. Or, rien dans la Loi des architectes ni dans le Code de construction ne prévoit une obligation d'assurer un suivi des travaux d'exécution. Cette situation est pour le moins incongrue, puisque, pour les bâtiments d'une certaine ampleur, on exige que les plans et devis d'architecture soient préparés par un architecte. Or, à quoi peut bien servir les meilleurs plans d'architecture si personne ne fait la surveillance et si on ne peut pas dire que les bâtiments sont faits selon ces plans? Alors, nous souhaitons que la portée du projet soit élargie pour tenir compte de cet objectif de qualité des projets tels que construits.

M. le Président me fait signe qu'il reste deux minutes, c'est une coupure substantielle, ce qui fait que je m'empresserai de vous référer à certains éléments de cette étude... deux études importantes, une de Me De Serres et une de l'École de technologie supérieure, concernant la réalisation des PPP en Angleterre, et de toutes les procédures et de tous les groupes de travail, beaucoup plus décentralisés, en passant, que ce que vous parliez tout à l'heure, parce que ce sont des groupes qui s'occupent des écoles, d'autres groupes qui s'occupent...

On a eu assez, en Angleterre, d'écoles aux corridors trop étroits, mal isolés, mal ficelés finalement, on a payé cher pour ces projets mal faits, ce qui fait que, pour élever un peu, je citerai Tony Blair, qui, avant la fin de son mandat comme premier ministre britannique, déclarait: «J'ai demandé à tous les ministères et agences de faire les démarches nécessaires pour en arriver à une amélioration progressive de la qualité de la conception des édifices publics. Je suis résolu à ce que les fonds additionnels soient dépensés de la meilleure manière qui soit, qui nous permette de

léguer un patrimoine de bâtiments de haute qualité, comparable à ce que nous avons hérité de l'époque victorienne et d'époques antérieures. Et je suis déterminé à faire en sorte que la conception de qualité ne soit pas réservée aux immeubles prestigieux des grandes villes mais qu'elle profite à l'ensemble des usagers des services publics où ils se trouvent.»

Chez nous, on parlait, on disait qu'on était trop pauvres pour faire cheap. Alors, quand on a des ressources limitées, on doit les utiliser, je pense, le mieux possible. Et encore une fois l'expérience anglaise est extrêmement importante à cet égard.

«Suite à une première génération de projets...» Je cite le rapport De Serres; «Suite à une première génération de projets affichant des lacunes évidentes au point de vue [de la] qualité des bâtiments publics, un nouvel organisme a été mis en place au Royaume-Uni [...]. Appelé [la Commission pour l'architecture et l'environnement bâti], cet organisme est financé par le gouvernement britannique. Son rôle est de veiller sur la qualité architecturale dans les espaces bâtis et non bâtis. Elle regroupe 75 personnes qui proposent leurs services de conseil gratuit aux maîtres d'ouvrages publics et privés sur des sujets comme la programmation, la sélection des architectes, le choix d'une procédure de passation des marchés», etc.

**M. Dumont (Jean-Pierre):** Excusez, c'est à la page 41 du rapport De Serres.

**M. Bourassa (André):** Merci, Jean-Pierre. Et la qualité de l'architecture, ce n'est pas quelque chose d'éthéré, d'arbitraire et dingue. Ça se qualifie, il y a des critères pour en parler, de cette qualité des projets et de l'architecture qui est sous-tendue dans ça.

**Le Président (M. Paquet):** Merci beaucoup, M. Bourassa. Mme la ministre.  
(17 heures)

**Mme Jérôme-Forget:** Alors, bienvenue, M. Bourassa et M. Dumont, ça me fait plaisir. J'étais très contente de recevoir votre mémoire et de le lire. Vous savez, vous parlez à une personne extrêmement convaincue de la nécessité de bien faire et de faire à long terme. Et ce pour quoi j'ai une proposition actuellement sur une période de 15 ans, c'est que je souhaite que l'on regarde tout le patrimoine québécois, qu'on le regarde à long terme, parce qu'il y aura des successeurs qui vont me suivre et qu'ils auront également la responsabilité de regarder justement à long terme le patrimoine du Québec. Je suis parfaitement en accord avec vous que tout mauvais projet, là, c'est inacceptable.

Par ailleurs, vous mentionnez la Grande-Bretagne. Je suis très heureuse de vous entendre parler de la Grande-Bretagne parce que j'y suis allée, et j'y suis allée plus d'une fois. Et non seulement j'y suis allée, en Grande-Bretagne, mais je suis en contact beaucoup avec d'autres pays qui font maintenant des PPP, notamment en France, notamment aux Pays-Bas, notamment en Italie, en Espagne, en plus bien sûr de nos voisins. Et vous avez raison, il fallait apprendre.

D'un autre côté, ne soyons pas trop sévères à l'endroit de la Grande-Bretagne. Ils ont 600 projets actuellement en PPP. Et ils refont toutes leurs écoles, ils refont tous leurs hôpitaux. Et bien sûr peut-être qu'à certains égards, à des moments, on peut s'interroger sur la qualité de l'architecture, hein? J'ai visité Middlesex, moi, qui est un PPP là-bas, je vous dirais que c'est beaucoup mieux que c'était avant, mais ce n'est pas génial. D'un autre côté, Barts, là ça va être un projet

absolument remarquable, mais le prix est là. Le prix est là. C'est un hôpital patrimonial, et par conséquent c'est extrêmement coûteux évidemment de le refaire. Alors, je suis d'accord avec vous, tout mauvais projet, il faut vraiment que ce soit exclu.

Vous mentionnez par ailleurs, à un moment donné, que vous avez été invités à soumettre un projet pour une habitation à loyer modique, ou quelque chose comme ça, je ne sais pas, ou la Corporation d'hébergement?

**M. Bourassa (André):** Si vous permettez, situer le contexte, et c'est un beau contexte en fait. C'est qu'Ouranos, le groupe qui étudie les changements climatiques, s'est vu accorder un mandat par la Société d'habitation du Québec pour voir comment on doit considérer dans le futur l'impact des changements climatiques sur la façon de concevoir les habitations. C'est extrêmement pertinent et extrêmement juste, je dois dire. Et c'est dans ce contexte-là tout simplement que ce qui est ressorti clairement, c'est qu'on ne pouvait pas innover, avec les budgets qu'on a en ce moment, pour faire de l'habitation.

**Mme Jérôme-Forget:** Bon, je peux présumer que, dans un cas particulier, peut-être... Vous me direz au bout de cinq minutes, parce que je vais quand même également laisser le temps à mes collègues d'en face. Je suis d'accord avec vous que probablement que, pour un projet particulier, on ne pouvait pas arriver avec de l'innovation au niveau de l'environnement. Je pense qu'à ce moment-là ce serait la responsabilité du gouvernement, via le ministère de l'Environnement, d'arriver avec un projet quelconque qui pourrait être séducteur.

Mais, moi, ce que vous proposez, vous... J'avais du mal à comprendre exactement ce que vous souhaitiez vraiment, à part l'idée de la responsabilité de l'architecte de suivre les travaux, de surveiller les travaux, parce qu'un mauvais projet, il n'y a personne autour de la table qui veut ça. Il est clair, je vais vous rappeler, que... M. Bourassa, vous comprendrez qu'il y a une assiette limitée d'argent, et les architectes doivent le reconnaître, comme les ingénieurs doivent le reconnaître, comme les politiciens doivent le reconnaître, hein? On voudrait tous en faire plus, mais on est limités avec les sommes d'argent que les contribuables nous donnent.

Vous, là, pour la surveillance des travaux, quelles sont les limites que vous avez au Québec, que vous n'auriez pas, par exemple, en Ontario ou ailleurs au Canada? Qu'est-ce qui vous prive ici, de quoi êtes-vous privé, au Québec, par rapport à d'autres provinces?

**Le Président (M. Paquet):** M. Bourassa.

**M. Bourassa (André):** En fait, comprenons-nous bien, on n'est pas à quêter quoi que ce soit en cette matière-là. Tout ce qu'on dit, c'est que, puisque la surveillance de chantier, des ouvrages, n'est pas un acte réservé en ce moment... Il n'y a pas aucune obligation réglementaire pour la surveillance des travaux, en ce moment. Alors qu'en Ontario, par exemple, on dira: Tel type d'ouvrage doit nécessairement avoir la surveillance d'un architecte ou d'un ingénieur, selon le genre de situation. Donc, vous comprenez la différence? Donc, n'importe qui fait faire n'importe quel ouvrage, et il n'y a pas de surveillance obligatoire. Dans les ouvrages publics, le gouvernement va évidemment demander qu'il y ait une certaine surveillance des travaux, mais ce n'est pas obligatoire. Donc, il y a un paquet d'ouvrages privés qui se font, comme les

condominiums, qui n'ont pas la surveillance adéquate. Et ça fait ce que ça fait, et c'est une perte pour la société. On n'est pas... encore une fois, on ne manque pas d'ouvrage, là.

**Mme Jérôme-Forget:** Donc, M. le Président, ce serait pour une autre loi, la loi, par exemple, qui touche les architectes. Parce que la loi ici s'occupe d'organismes publics, ce dont nous parlons aujourd'hui.

**M. Bourassa (André):** Oui. Pour revenir à ça, ce qu'on suggère fortement, et ceux qui auront l'opportunité de lire les deux premiers rapports, particulièrement celui de Me De Serres et celui de Daniel Forgues et autres, ce qui est très important, comme suggestion en tout cas qu'on peut faire, qu'on peut vous faire par rapport à ça, c'est que, dans la démarche qui est faite sur la gestion rigoureuse, on ne voit pas à nulle part quels outils seront mis en place pour que les projets soient de bons projets, hormis la question administrative et des coûts et la question de la gestion des échéanciers. C'est là-dessus qu'on focusse.

Alors qu'en Angleterre, par exemple, on a mis un groupe sur pied pour s'occuper des écoles, pour que la qualité soit évaluée. Après ça, quand le projet est construit, il y a des façons d'évaluer comment le projet a répondu à ses objectifs ou pas, et c'est ça qu'on vous suggère de mettre en place en même temps, sinon encore une fois on risque de réaliser des projets dans les temps puis dans les coûts, mais pas des bons projets. Et il y a des façons objectives d'évaluer ça. Je ne voudrais surtout pas qu'on pense que: Ah, l'architecture, telle bâtisse, j'aime ça, telle bâtisse, je n'aime pas ça, et que tout est affaire de goût. Non, ce n'est pas ça.

**Le Président (M. Paquet):** Mme la ministre, en terminant.

**Mme Jérôme-Forget:** Je vais simplement vous dire, par exemple, la démarche qui est suivie dans les CHU actuellement, le CHUM et le CSUM. Je peux vous dire qu'il y a des équipes qui travaillent actuellement sur la qualité et justement de s'assurer, avec les architectes et les ingénieurs, avant de démarrer, pour déterminer justement le plan fonctionnel et technique et développer des projets préliminaires... Mais je peux vous dire que la qualité doit être là. Ça, là, c'est clair. Puis il y a du monde qui surveille ça avec des yeux de lynx, là. Et tous se surveillent. Enfin, je vais laisser mon temps aux autres. Merci.

**Le Président (M. Paquet):** Merci beaucoup, Mme la ministre. M. le député de Lévis.

**M. Lévesque:** Merci beaucoup. Je suivais les discussions, tantôt. On compare avec l'Angleterre, on compare avec la France, on compare avec beaucoup de groupes un peu partout à travers le monde. Je prends un exemple simple. Je pense que c'est 80 millions de personnes en France, à peu près? En Angleterre, je ne sais pas combien qu'il y en a de millions. On est 7 millions, ici. Quand on parle d'un PPP... Je veux juste voir si mon raisonnement est correct, là. Quand on parle de PPP, quand on veut l'évaluer, mettons, pour une autoroute ou un projet à long terme, le nombre d'utilisateurs va toujours être moindre ici, au Québec, versus ces places-là, versus la France ou l'Angleterre. Est-ce qu'on peut comparer, est-ce qu'on peut vraiment comparer ces deux structures-là entre ces pays-là et l'État du Québec?

**M. Bourassa (André):** On peut comparer certainement, mais il reste que les gens qui ont étudié davantage que nous, à travers ces différentes études, toute la question des PPP dans les pays

européens, par exemple, arrivent aux mêmes conclusions, c'est-à-dire que la formule PPPienne est une formule qui est plus adaptée à des projets simples qu'à des projets complexes. Ça, ça ressort constamment, et c'est une chose à faire attention. Un projet d'autoroute, ce n'est pas la même chose qu'un projet, je ne sais pas, moi, d'un nouveau type d'hôpital ou d'un nouveau type de quelque chose. Comment on définit la complexité d'un projet? Il peut y avoir plusieurs critères, mais il y aura certainement des critères de coûts, des critères d'intervenants, des critères de durée de réalisation du projet. Il y a plusieurs critères qu'on doit, je pense, considérer dans la complexité d'un projet. On peut faire un projet de 100 millions qui est un projet simple, quand même.

**M. Lévesque:** Ça va me ramener à la question que je posais tantôt aux ingénieurs: Pour vous, c'est quoi, un grand projet?

**M. Bourassa (André):** Bien, un grand projet, pour moi, c'est un projet auquel on aura attribué un certain niveau de complexité, plus que la moyenne des autres projets, c'est un projet encore une fois qui a une durée plus grande, qui a un nombre d'intervenants plus élevé. Ça fait partie des critères, je pense, assez fondamentaux pour parler d'un grand projet. Ceci dit, un grand projet pour la municipalité de Tingwick, où je suis conseiller, ce ne sera pas la même chose qu'un grand projet pour la ville de Montréal comme maître d'oeuvre. On se comprend là-dessus.

**M. Lévesque:** Mais, pour nous, l'évaluation... Parce que, là, actuellement, l'évaluation qui se fait, c'est de 40 millions et plus, c'est un grand projet. Au niveau des ingénieurs, tantôt, ils me disaient: Bien, des fois, ça peut être un projet de 40 millions, mais il y a juste 2 millions de travail, puis le reste, c'est toute la marchandise qui est importée ou qui est fabriquée, mais ça n'a pas rapport au grand projet.

**M. Bourassa (André):** Je pense que le seul critère de coût ne peut être le seul critère qui définisse ce qu'est un grand projet.

**M. Lévesque:** O.K. Vous parlez de surveillance, vous parlez de faire des suivis. On a souligné, depuis quelque temps, peut-être un bureau des grands projets. De quelle façon est-ce que vous voyez ça?

**M. Bourassa (André):** Écoutez, c'est extrêmement important de souligner que la question de la qualité en architecte, quand on l'aborde sous l'angle de la surveillance, évidemment qu'elle s'accroche aux grands projets, mais évidemment qu'elle concerne l'ensemble du cadre bâti aussi, qui en ce moment fait cruellement défaut en termes de qualité, et c'est une perte de productivité pour notre société. Alors, la perte de productivité qu'ont des propriétaires de résidences unifamiliales qui n'ont fait l'objet d'aucune surveillance et qu'il n'y a pas la qualité de travaux adéquats, c'est une perte de productivité, aller jusqu'aux grands ouvrages, aller jusqu'aux grands travaux, de A à Z. Donc, il y a une nécessité que ce soit mieux fait à cet égard-là.

Avez-vous idée de tout ce qui se passe en ce moment? Vous avez peut-être suivi, le contexte des condos est le même en France qu'ici, c'est en train de dégénérer. Il faut faire attention à ça, sinon on fait vivre toutes sortes d'industries inappropriées pour régler ces problèmes-là, je pense. On peut faire mieux que ça. On peut viser mieux, à faire mieux, plus rapidement et sans reprise.

**M. Lévesque:** Tantôt, je parlais du cadre de gouvernance des grands projets, puis je pense qu'il faut que je le répète encore pour qu'on puisse voir c'est quoi, la structure. Parce qu'on dit «faire plus vite et mieux», et des choses comme ça.

Alors, ce qui est proposé à l'intérieur du projet, c'est de commencer par une présentation d'un plan stratégique au ministre. Après ça, le ministre va aller au Conseil du trésor présenter son projet. Après ça, on attend l'autorisation du Conseil du trésor. Après ça, on doit faire un dossier d'affaires initial, le faire évaluer par un comité d'experts. Le comité d'experts transmet son avis au Conseil du trésor. Le Conseil du trésor... Le ministre présente après au gouvernement, le gouvernement doit donner son autorisation. Après ça, on doit faire un dossier d'affaires détaillé par l'organisme. Après ça, on doit faire une évaluation par un comité d'experts. Après ça, le comité d'experts doit transmettre un avis au Conseil du trésor. Après ça, le ministre responsable présente au gouvernement, et le gouvernement autorise. Et après on peut aller en appel d'offres et au BSDQ après. Comment vous trouvez ça? Est-ce que vous...

*(17 h 10)*

**M. Bourassa (André):** Ainsi que vous l'exprimez, ça semble véritablement un peu longuet, c'est certain. O.K. Le mot clé, pour moi, en termes de qualité, parce que, pour nous c'est un aspect important de notre intervention aujourd'hui, les mots importants dans ce que vous venez d'évoquer, c'est «le comité d'experts». Quelle sorte de comité d'experts aurons-nous pour apprécier la qualité de ces projets? Est-ce qu'on aura des experts qui vont parler de la finance du projet seulement? Est-ce qu'on aura des experts qui vont nous parler de la réalisation dans le temps ou si on aura aussi des experts qui, en fonction de critères de qualité précis, en fonction d'appréciation... Et ce ne pourra pas être les mêmes experts, si on parle de bâtiments scolaires, que si on parle de bâtiments dédiés au monde de la santé. Les comités d'experts sauront quelles sortes d'experts qui pourront agir en fonction de quelles sortes de critères. Je pense que tout est là, hormis le reste de la procédure, sur laquelle je ne me prononcerai pas davantage.

Mais il faut penser aussi que, dans un contexte qui est plus long, l'actualisation d'un projet est souvent un problème parce que les besoins qu'on a définis d'un projet au début, si le processus est trop long dans le temps, les besoins ont changé. Écoutez, je suis quand même... j'en fais, des projets, aussi, et je peux vous dire que c'est un vécu qu'on a constamment. Alors, il faut être très présent à ça, que ce soit un grand, un petit, un moyen projet, il faut être attentif.

J'ai entendu l'expression, tout à l'heure, «tant qu'à y être». C'est l'expression que j'utilise fréquemment pour faire comprendre à mes clients qu'à chaque fois qu'ils disent «tant qu'à y être» dans une phrase, sur un projet, qu'il faut qu'ils savent que l'argent va revoler à quelque part, hein? Et pourtant il y en a qui m'ont dit, à un moment donné: Regarde, j'aime mieux un «tant qu'à y être» qu'un «j'aurais donc dû». Alors, je leur dis: C'est parfait, mais assumez-le.

**M. Lévesque:** C'est bien. Tantôt, dans la discussion, au niveau des ingénieurs, j'ai posé une question à la fin, disant: Qui établit les coûts? On m'a dit que c'était un travail d'équipe, les architectes et les ingénieurs ensemble. Est-ce que vous connaissez le BSDQ?

**M. Bourassa (André):** Évidemment!

**M. Lévesque:** O.K. Alors, j'ai une liste ici assez incroyable de projets. Tantôt, je parlais du Centre Molson, mais le Centre d'accueil Pierre-Dupré, à La Malbaie, travaux de peinture, valeur

des travaux, 9 500 \$; aussitôt qu'on arrive aux soumissions du BSDQ, la plus basse soumission est à 38 900 \$. À l'Université Laval, enlèvement de l'amiante, valeur des travaux, 85 000 \$; cinq soumissions au BSDQ, la plus basse soumission à 410 000 \$. Pensez-vous que le BSDQ... Parce que, vous, premièrement, pensez-vous que vos évaluations normalement sont bonnes? Puis pensez-vous qu'il se passe quelque chose entre les deux quand ça arrive au BSDQ?

**M. Bourassa (André):** Écoutez, il y a une chose qui est certaine — pour vous faire part de l'incongruité qu'on peut voir dans le marché de la construction — fréquemment, j'ai vu des projets, encore une fois des petits, des moyens, des grands, avec des plans et devis clairs, nets et précis, définis de A à Z, j'ai vu des soumissions aller du simple au double. Donc, évidemment, il y a des problèmes majeurs à cet égard-là. Le problème est où? Est-ce que c'est parce que je n'ai pas les bons entrepreneurs? Évidemment, ça prend la bonne classe d'entrepreneurs pour aller avec la bonne classe de projets.

Nous n'embarquerons... Vous me permettrez de ne pas embarquer dans la question des travaux de désamiantage, c'est un sujet extrêmement complexe qui réfère à des situations commerciales, je dirais, extrêmement complexes aussi, et un contexte de santé et sécurité au travail encore plus complexe, merci, et un cadre réglementaire qui impose des recettes plutôt que de définir des objectifs. Alors, ça fait que, dans ce contexte-là, on a ce genre de situation là. Et j'ai des exemples très frais à la mémoire, qui concernent même des immeubles gouvernementaux. Donc, c'est pour vous dire à quel on se sent très concernés par ça.

Pour revenir au BSDQ et qui fait les évaluations, évidemment, sur un projet, le plus souvent, l'architecte est le chef d'orchestre d'un projet, et, si, par exemple, on a à fournir des coûts au propriétaire pour dire: On prévoit que votre immeuble va coûter tant, bien on aura demandé à l'ingénieur en mécanique son estimation des coûts pour sa part de travaux, on aura demandé à l'ingénieur en structures son estimation des coûts pour la part de travaux, nous ferons de même pour les travaux d'architecture, c'est-à-dire... et les éléments du civil qui entourent le bâtiment aussi. Sauf que, dans ces évaluations qui sont faites, très souvent, avant que ça arrive en bout de ligne, il arrive qu'il y a des changements qui sont faits au projet.

Et, autre situation qu'on vit très souvent, c'est que, pour un avant-projet donné, il y a des estimations de type préliminaire, mais on avance beaucoup le projet, avec ces estimations préliminaires. Or, entre-temps, le projet s'est raffiné de bout en bout, il y a eu des «tant qu'à y être» en veux-tu en v'là, de sorte que les estimés, s'ils n'ont pas été mis à jour, ça peut amener à des situations comme vous le relatez.

Par contre, vous pourriez, dans les chiffres du BSDQ, sortir plein de chiffres qui n'ont pas de bon sens. Et là-dedans je peux vous dire qu'il y a des entrepreneurs qui se trompent aussi, là. Des pages qui ont été oubliées dans un calcul de soumission, ça arrive, ça. Des entrepreneurs, il y en a plusieurs qui m'ont dit: Bon, bien, je suis le plus bas, là, mais je peux-tu me retirer parce que j'ai oublié telle ou telle chose? Ça arrive, ça aussi, et ça explique des divergences de montants majeures d'un entrepreneur à l'autre. Et on n'aime pas, franchement, ce genre de disparités là, parce qu'on sait que ça va être une gestion de chantier costaude.

**M. Lévesque:** Il me reste deux minutes? Pour vous, là — on a les Québécois qui entendent — pour vous, c'est quoi, l'indépendance professionnelle, l'indépendance des professionnels, là, clairement, là, que vous recherchez?

**M. Bourassa (André):** Je vais vous illustrer plutôt ce que n'est pas l'indépendance professionnelle. Puis je vais revenir aux condos, c'est une des situations les plus remarquables en ce moment. O.K.?

Vous êtes un entrepreneur, et vous voulez construire des condos, et puis vous voulez faire des condos, des bons condos puis selon votre manière à vous. Vous avez engagé une firme d'architectes, une firme d'ingénieurs et vous avez un financement bancaire sur les condos. Donc, la banque, qu'est-ce qu'elle dit? Elle dit: Avant que je vous donne les derniers montants, bien je voudrais savoir si l'immeuble est bien construit, je voudrais savoir si l'immeuble est bien conçu, etc. Et c'est là que le bât blesse parce que l'entrepreneur, et c'est des témoignages qu'on entend souvent, l'entrepreneur dira à son architecte, ou à son ingénieur, ou à autre professionnel: Bien là, il faudrait que tu me signes l'attestation parce que sinon les fonds ne seront pas débloqués puis sinon vous ne serez pas payés. Ça, ce n'est pas de l'indépendance, et ce n'est pas normal parce qu'on arrive avec un résultat qui n'est pas adéquat. Je pense, ce n'est pas approprié.

Alors, c'est sûr que les architectes ne doivent pas faire ça, c'est bien évident. Mais je veux vous faire comprendre c'est quoi, la non-indépendance à un endroit. Quand on demande à un entrepreneur un clés en main où l'entrepreneur engage l'architecte, l'ingénieur, comment se passe la surveillance des travaux pour quelque équipement public que ce soit, ou privé? Alors, la surveillance des travaux, c'est l'architecte et l'ingénieur, qui est payé par l'entrepreneur, qui fait la surveillance. Écoutez, on ne se place pas en situation d'indépendance. On demande un clés en main pour avoir un meilleur rapport qualité-prix, mais on n'est pas en situation d'indépendance du tout, à ce moment-là.

Donc, il faudrait, comme ça se fait en Espagne... L'Ordre des architectes d'Espagne retient les sommes en fidéicommiss pour payer les architectes, pour que l'argent transite par un tiers, de la même façon qu'il y a de l'argent en fidéicommiss qui transite chez les notaires — je n'ai encore une fois rien inventé dans le monde — mais pour que les professionnels soient en indépendance par rapport à la rémunération qui leur est due. Et on ne vit pas de l'air du temps, ni les architectes, ni les ingénieurs, ni vous non plus.

**M. Lévesque:** Je veux poser une dernière question. Il me restait-u une minute?

**Le Président (M. Paquet):** C'est serré un peu, parce que votre temps a été.... Ça devrait être au tour du député de Richelieu, mais... À moins que vous vouliez le prendre par rapport à votre temps de tout à l'heure? C'est comme vous voulez. On peut essayer de l'organiser à peu près.

**M. Lévesque:** Bon, bien, je vais te laisser y aller.

**M. Bourassa (André):** Moi, j'ai tout mon temps.

**Le Président (M. Paquet):** D'accord. M. le député de Richelieu.

**M. Lévesque:** Merci beaucoup.

**M. Simard:** Voilà. Merci beaucoup, M. le Président. D'abord, vous saluer, MM. Bourassa et Dumont, et vous dire ma plus profonde admiration, à l'Ordre des architectes, pour la production de ce document.

Je m'excuse, depuis quatre, cinq ans, on s'occupe beaucoup ici et on a eu l'occasion, pendant des mois et des mois, de travailler notamment sur la création de l'Agence des partenariats public-privé, de s'interroger sur la pertinence des PPP. Et cette étude est, pour moi, là, je vous le dis, pour en avoir lu certainement une bonne cinquantaine, là, le meilleur résumé, la meilleure étude faite jusqu'à maintenant, applicable au Québec. Déjà, d'ailleurs, on voyait dans l'Ordre des ingénieurs des conclusions à peu près semblables, des mises en garde qui recourent vos grandes conclusions et qui peuvent se résumer ainsi: les PPP ont connu d'énormes difficultés ailleurs, peuvent être un mode de construction intéressant, mais parmi d'autres, et encore faut-il s'assurer que ce soient des projets qui correspondent à un certain nombre de critères.

Notamment, vous avez dit, et je vous cite, tout à l'heure, vous avez dit que les partenariats public-privé s'appliquaient beaucoup plus facilement pour des édifices ou des constructions de type simple, disons répétitif, des types déjà normalisés, que dans des édifices complexes. Dans votre esprit, est-ce qu'un centre hospitalier universitaire est un édifice simple ou complexe?

**Le Président (M. Paquet):** M. Bourassa.

**M. Bourassa (André):** Quelle question piège! Évidemment, à certains égards, il est simple parce qu'il y a beaucoup d'éléments qu'on contrôle déjà, mais l'ampleur du projet fait qu'il y a une complexité évidente. Et je pense que, dans le cas des hôpitaux, la complexité vient davantage du nombre d'intervenants et d'une importante et nécessaire... — je ne discute pas que ce n'est pas fait comme il faut, là, c'est tout à fait correct — mais d'une importante actualisation. Entre les intervenants de la santé même, ça bouge.

*(17 h 20)*

**M. Simard:** Vous voulez dire qu'entre, par exemple, 2003 ou 2004, où on prend une décision, et 2013 ou 2014, où c'est réalisé, il y a eu des transformations considérables au niveau technologique...

**M. Bourassa (André):** Et c'est normal.

**M. Simard:** ...qui font que le projet a nécessairement évolué tout au long?

**M. Bourassa (André):** Absolument. Absolument.

**M. Simard:** Très bien.

**M. Bourassa (André):** Mais on avance.

**M. Simard:** Vous avez noté que ce projet de loi avait deux parties. Vous avez vous-même commenté la première partie, surtout sur les objectifs. Vous avez dit que vous étiez, en gros, d'accord avec les objectifs, la partie... ce que j'appelle tarte aux pommes, là. Tout le monde est pour la vertu. Cependant, vous y avez ajouté quand même un commentaire important en disant qu'il y a un élément majeur qui n'est pas là, c'est la question de la qualité, de la pérennité par la qualité des édifices et des infrastructures.

Le projet de loi est ainsi constitué que la deuxième partie, elle, semble plutôt aller vers une seule voie. C'est-à-dire qu'il y a ce qu'on pourrait appeler une voie rapide, par défaut, dirions-nous en informatique, celle des partenariats public-privé. Quand ça va vers le PPP, l'Agence des PPP, il y a très peu d'obstacles, les délais d'approbation sont là. Mais, pour ce qui est de tous les autres types de construction, que ce soit clés en main, que ce soit mode conventionnel, que ce soit BOT, tout autre mode de construction, là on tombe dans un délire d'allers-retours, de contre vérifications, qui fait que tout ça sera d'une lourdeur absolue.

L'objectif est évidemment, ici, de pousser vers la réalisation dans tous les secteurs, les commissions scolaires, les hôpitaux, les universités — d'ailleurs, personne n'en veut, là — tous les pousser vers une construction selon le mode partenariat public-privé. Est-ce que vous ne craignez pas, avec votre expérience d'architectes, que cela se fasse nécessairement à l'encontre de la pérennité et de la qualité, donc du coût à long terme des édifices?

**M. Bourassa (André):** Bien, c'est évident que, suivant en tout cas les études qu'on a commandées, si on ne met pas en place des moyens de contrôler cette qualité-là avec des comités d'experts, des vrais experts, pour apprécier la qualité des choses, c'est vrai qu'on risque d'avoir des projets qui ne feront pas toujours l'affaire, comme on a eu ailleurs. Alors, ce qu'on dit, c'est que, puisqu'en Angleterre ils ont eu à vivre ces écueils-là, est-ce qu'on est obligés de passer par le même chemin? Est-ce qu'on ne devrait pas mettre en place ces mécanismes là maintenant et ne pas avoir peur? Il faut en parler, de ce que c'est.

En Angleterre, par exemple, on a dit: La qualité de l'architecture. On parle de quoi? On parle des aspects visuels d'un projet, de la qualité des aménagements et de leur impact sur le bien-être des occupants, on parle de la qualité de la construction et de qualité... de coûts des opérations et d'entretien, on parle de l'impact économique, social et environnemental. On l'a défini. Il ne faut pas qu'on soit dans l'arbitraire avec ça, c'est extrêmement dangereux, alors il faut définir. Et, au niveau des bâtiments de santé, ce serait une chose; pour l'éducation, ce serait une autre chose. Et nous vous encourageons très fortement à mettre en place ces mécanismes, qui ne sont plus, là, que des mécanismes administratifs.

Ils ont aménagé, dans le processus, en Angleterre, beaucoup... toutes sortes d'étapes, des fenêtres d'opportunité pour les modifications à l'intérieur des projets, et, passé telle fenêtre d'opportunité, bien c'est trop tard, on ne revient plus sur certains items, pour qu'on avance avec célérité là-dedans. Et je pense qu'il faut vraiment aller chercher tous ces mécanismes-là et non pas... Je ne crois pas qu'un seul organisme central puisse satisfaire à toutes ces nécessités-là. Je ne crois pas ça.

**M. Dumont (Jean-Pierre):** Je ne sais pas si on l'a mentionné tantôt, mais en fait le modèle qu'on aimerait bien voir appliquer au Québec, ici, c'est la fameuse Commission for Architecture and

Built Environment, mise en place par le Royaume-Uni, établie en 1999. C'est une commission qui regroupe 75 personnes qui proposent leurs services de conseil gratuits aux maîtres d'ouvrages publics et privés sur des sujets comme la programmation, la sélection des architectes, le choix d'une procédure de passation des marchés. Tout ça a été mis en place après la première vague de PPP qui avait eu lieu au Royaume-Uni. Donc, c'est un peu le sens de notre intervention, ici. Nous sommes dans cette première phase, là; mettons donc en place cette commission-là en même temps, pour éviter les écueils qu'ils ont vécus là-bas.

**Le Président (M. Paquet):** M. Bourassa.

**M. Bourassa (André):** Il s'est construit, et puis je témoigne, d'excellents projets en PPP, en Angleterre, d'excellents projets, de très haute qualité. Alors, ça, soyez certains que... Mais c'est juste qu'on n'est pas obligés de passer par les mauvais projets pour arriver aux bons projets. C'est ce qu'on se souhaite, en tout cas.

**M. Simard:** Peut-être une dernière question là-dessus.

**Le Président (M. Paquet):** M. le député de Richelieu.

**M. Simard:** Est-ce que vous ne croyez pas, à partir de votre expérience, qu'avant de nous lancer dans des projets de PPP de plusieurs milliards il faudrait peut-être expérimenter au niveau de projets intermédiaires avant de tomber dans des grands projets pour lesquels nous n'avons aucune expérience?

**Le Président (M. Paquet):** M. Bourassa.

**M. Bourassa (André):** C'est aussi ce que l'expérience anglaise démontre.

**M. Simard:** Merci. Un commentaire final de votre part — c'est une minute. Si nous comparons l'architecture générale au Québec, privée comme publique, il s'est élevé, au cours des années... pour ceux qui comparent avec certaines grandes villes du monde, il y a plusieurs critiques. Il y a un constat souvent d'une certaine médiocrité. Vous en parliez tout à l'heure dans les condos privés, vous en parliez dans certaines expériences. Alors que, dans d'autres juridictions — je pense par exemple... vous parliez de l'Espagne, moi, je pense à la Catalogne — on assiste là à une architecture publique et privée exceptionnelle, reconnue partout dans le monde. Qu'est-ce qui pourrait faire que la tendance, dans la qualité esthétique et de durée de nos édifices, puisse évoluer vers ce type de qualité, plutôt que de stagner dans des modèles qui souvent ne sont pas très impressionnants — pour être prudent dans mes mots?

**Le Président (M. Paquet):** M. Bourassa.

**M. Bourassa (André):** Écoutez, je nuancerai votre appréciation de l'architecture qui est faite au Québec parce que, si on se fie aux prix d'architecture qui sont donnés à travers le Canada, je peux vous dire que le reste du Canada nous envie notre production architecturale par la qualité qu'elle démontre et par les prix qu'elle s'est vu attribuer fréquemment, ces dernières années, d'une façon

très grande. Je vous dirais, presque à l'image du cinéma versus les prix canadiens, l'architecture ne fait pas piètre figure du tout à cet égard-là.

Est-ce que ça veut dire qu'on ne peut pas faire mieux? On peut toujours faire mieux, et surtout c'est dans la multiplicité de nos critères qu'on peut toujours faire mieux, c'est-à-dire que notre architecture puisse être harmonieuse, fonctionnelle et durable. C'est quand on a atteint en équilibre tous ces éléments-là qu'on parle d'une architecture la plus accomplie possible. Mais cette architecture harmonieuse, fonctionnelle et durable, je souscris encore une fois entièrement aux objectifs, on veut qu'elle soit livrée dans les budgets puis dans les temps. C'est normal de vouloir cela. Autrement, si on ne fait qu'une œuvre qui est belle, ça peut s'appeler une sculpture, mais ce n'est pas forcément de l'architecture. C'est plus que ça, l'architecture. Et ce n'est pas non plus que de la construction. C'est plus que ça, de l'architecture.

**Une voix:** Merci beaucoup.

**Le Président (M. Paquet):** Merci beaucoup. Alors donc, M. Bourassa et M. Dumont de l'Ordre des architectes du Québec, merci pour votre participation à nos travaux.

Je suspends brièvement la commission pour permettre aux prochains intervenants, la Fédération des commissions scolaires, de se joindre à nous.

*(Suspension de la séance à 17 h 28)*

# FAUT-IL AVOIR PEUR DES PPP?

ON A BEAU EN PARLER RÉGULIÈREMENT, LES PPP CONSERVENT LEUR PART DE MYSTÈRE. AFIN DE JETER UN PEU DE LUMIÈRE SUR CETTE ÉTRANGE BESTIOLE, NOUS AVONS PRÉPARÉ UN DOSSIER AUSSI COMPLET QUE POSSIBLE. AU MENU, DONC, UN PREMIER TEXTE GÉNÉRAL SUR LES RAISONS QUI ONT INCITÉ LE GOUVERNEMENT À OPTER POUR CETTE FAÇON DE FAIRE, SUIVI D'UN ARTICLE EN PROFONDEUR EXPLORANT LES CONSÉQUENCES DE CES PARTENARIATS SUR LA QUALITÉ ARCHITECTURALE. ENSUITE, QUELQUES TEXTES D'APPOINT SUR LES EXPÉRIENCES FRANÇAISE, BRITANNIQUE ET... LÉVISIENNE. PUIS, NOUS CÉDONNS LA PAROLE À UN ARDENT DÉFENSEUR DES PPP, LE PDG DE L'AGENCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ, AINSI QU'À UN SPÉCIALISTE DE LA COMMANDE PUBLIQUE QUI NE PARTAGE PAS TOUT À FAIT SON ENTHOUSIASME. BONNE LECTURE !

UN DOSSIER D'HÉLÈNE LEFRANC, AVEC LA COLLABORATION DE MARIE-CLAUDE ÉLIE MORIN

## LA PROMESSE

MARIE-CLAUDE ÉLIE MORIN

**POUR LE GOUVERNEMENT CHAREST, LES PPP REPRÉSENTENT LA SOLUTION À TOUS LES MAUX EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURE. PLUS AGILE, PLUS SOUPLE, PLUS EFFICACE ET PLUS INNOVANTE, L'ENTREPRISE PRIVÉE VIENDRAIT À LA RESCOURS D'UN ÉTAT EMPÊTRÉ PAR LA LOURDEUR DE SA BUREAUCRATIE POUR OFFRIR DE MEILLEURS SERVICES À MOINDRE COÛT. PENSÉE MAGIQUE ?**

Les partenariats public-privé (PPP), tels qu'on les conçoit aujourd'hui au Québec, trouvent leur origine dans la pensée politique néolibérale au Royaume-Uni. « Dans les années 1980 et 1990, sous les conservateurs Margaret Thatcher et John Major, on a introduit le nouveau management public, l'idée d'une modernisation de l'État, qui continuerait à fournir les services, mais sans en assurer l'exploitation », explique la chercheuse Andrée De Serres, professeure au Département de stratégie, responsabilité sociale et environnementale à l'UQAM. « C'est un modèle qui a gagné presque tous les pays d'Europe et qui a été adopté par l'OCDE et la Banque mondiale. »

Les partenariats public-privé s'inscrivent dans la volonté des États de limiter les dépenses publiques. « Le traité de Maastricht, le traité constitutif de l'Union européenne, a imposé aux pays membres des normes plus sévères en ce qui concerne la dette publique et les déficits, ce qui explique l'engouement pour des formules de réalisation de projets où le secteur privé aurait un plus grand rôle à jouer. C'est une manière de

balayer la poussière sous le tapis, puisque les investissements ne passent plus sur la dette publique », ajoute Pierre J. Hamel, professeur et chercheur au centre Urbanisation, Culture et Société de l'Institut national de la recherche scientifique (INRS).

« Dans un contexte de contrainte budgétaire et financière, les PPP mettent à contribution le secteur privé pour financer des projets de grande envergure et de longue haleine. Pour le gouvernement, c'est une chance de réaliser des projets de manière plus efficace et, pour le secteur privé, ce sont des occasions d'affaires et des possibilités de travailler à des projets plus ambitieux », résume Norma Kozhaya, économiste en chef au Conseil du patronat du Québec.

Le Québec s'est doté, en juin 2004, d'une politique-cadre sur les PPP. Celle-ci exprimait l'intention du gouvernement d'avoir recours à ce mode de réalisation de projet lorsqu'il permet « d'obtenir des services de meilleure qualité au meilleur coût, [de] faire appel à l'innovation et à l'expertise du secteur privé lorsque cela s'avère avanta-

geux, [de] réduire les coûts, les délais et les risques inhérents aux projets d'infrastructure ou de prestation de services et [de] tirer pleinement avantage de la concurrence ».

L'Agence des partenariats public-privé du Québec, créée en 2005, définit un PPP comme suit : 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.

### OCCASIONS D'AFFAIRES

« L'un des grands arguments invoqués pour faire la promotion des PPP est que le secteur privé fait forcément mieux, est plus astucieux et plus efficace que le système public, et qu'il faut lui donner l'occasion de le démontrer », explique Daniel Turp, professeur de droit à l'Université de Montréal et ancien député du Parti québécois. Le partenariat public-privé permettrait ainsi d'éviter les délais et les dépassements de coûts mirobolants.

# DES PPP



HÔTEL DE VILLE DE LONDRES | NIGEL YOUNG FOSTER PARTNERS

C'est en effet l'un des avantages évoqués par Marcel Boyer, économiste de l'Institut économique de Montréal qui est aussi membre du conseil de l'Agence des partenariats public-privé du Québec. « La contrainte budgétaire est plus rigoureuse pour une entreprise privée. Dans un projet financé en mode conventionnel par le public, s'il y a des dépassements de coûts, on va au Conseil des ministres et on obtient des fonds supplémentaires. Il y a bien sûr des justifications à apporter, mais c'est ce qu'on appelle une contrainte douce. Dans un PPP, l'opérateur privé, lié par contrat, va toucher un montant fixe. Il doit s'organiser pour rentrer dans ses frais. »

Pierre J. Hamel n'est toutefois pas convaincu de la validité de cet argument. « Les contrats de PPP sont extrêmement complexes et les entreprises privées se protègent et monnaient tous les risques qu'elles encourent. Dans le cas du parachèvement de l'autoroute 25, par exemple, le gouvernement garantit au consortium privé un certain revenu provenant du péage. Si l'achalandage de l'autoroute est moins élevé que prévu, le gouvernement paiera le manque à gagner. C'est donc le gouvernement qui assume tous les risques. Sans compter qu'une entreprise privée n'aura jamais la même imputabilité qu'un gouvernement, qui peut se faire interpellé à l'Assemblée nationale ou dans les médias. »

## FINANCER À CRÉDIT

Pour le gouvernement, le recours au PPP offre aussi la possibilité d'amortir les coûts d'un projet sur plusieurs années plutôt que d'effectuer un investissement massif à court terme. « Autrefois,

si on voulait construire une route pour 100 M\$, on puisait l'argent dans les impôts de cette année-là, ce qui pouvait déséquilibrer le budget. Maintenant, avec des emprunts sur une longue période, on remplace cette dépense immédiate par des paiements étalés », précise Marcel Boyer.

Une stratégie comptable douteuse aux yeux de certains critiques. « Les PPP fonctionnent comme une grosse carte de crédit pour le gouvernement. Et qui dit crédit dit aussi intérêts à payer », souligne Kim Cornelissen, ancienne élue municipale à Saint-Marc-sur-Richelieu et titulaire d'une maîtrise en études urbaines à l'UQAM sur les partenariats public-privé et le développement durable en Suède. « Une bêtise incommensurable puisqu'on sait que personne ne peut emprunter à de meilleurs taux d'intérêt que l'État et que le privé va inclure les intérêts dans ses frais », renchérit Pierre J. Hamel.

Derrière l'engouement du gouvernement pour les partenariats public-privé, il y a une volonté de stimuler l'innovation des entreprises. La rigidité et la durée des contrats – qui s'étirent parfois sur plus de 40 ans – font cependant craindre à certains que les PPP soient justement un frein à l'innovation. « Le cas du CHUM est éloquent à cet égard, souligne Pierre J. Hamel. La médecine progresse à une vitesse folle, et un hôpital doit pouvoir être continuellement réaménagé. Il se peut très bien que, dans quelques années, les interventions se fassent en majorité à domicile et qu'on n'ait plus du tout besoin d'un hôpital de 700 lits. Le partenaire privé, pendant ce temps, est mort de rire, car il va quand même être payé. »

« La complexité des contrats fait perdre beaucoup de flexibilité. En mode conventionnel, l'État demeure propriétaire du projet et peut en changer l'usage si un imprévu survient. Quand l'État est lié par contrat à un opérateur, il doit rouvrir le contrat et négocier, ce qui entraîne des délais et des frais considérables », s'inquiète Andrée De Serres. Kim Cornelissen abonde dans le même sens : « Le PPP est une formule qui fonctionne contre l'innovation, surtout en matière de développement durable, car les pratiques changent d'année en année et il faut pouvoir adapter nos infrastructures. »

## CONCURRENCE ET TRANSPARENCE

La concurrence créée entre les entreprises pour obtenir des mégaprojets lucratifs devrait stimuler l'inventivité du secteur privé : deux firmes en concurrence pour un projet devront en effet rivaliser d'imagination pour se faire valoir. Pourtant, cette concurrence comporte aussi des risques. « Comme il s'agit de mégaprojets, ce sont les grandes entreprises qui ont accès aux PPP. Les PME et les petites firmes sont exclues, sinon comme sous-traitantes. Même les grandes firmes doivent souvent s'associer à d'autres pour remplir toutes les conditions de qualification. Dans les faits, il y a donc très peu de concurrence », fait valoir Andrée De Serres.

Pour Norma Kozhaya, ce désavantage n'est toutefois pas l'apanage des PPP : « Il n'y aurait pas plus d'occasions favorables pour les petits joueurs en l'absence de PPP », remarque-t-elle.

Daniel Turp, ancien critique de l'opposition officielle pour la culture, est souvent intervenu dans



BRAMPTON CIVIC HOSPITAL, ONTARIO

le dossier du PPP pour la construction de la nouvelle salle de l'Orchestre symphonique de Montréal. Il s'inquiète du manque de transparence qu'entraîne justement la concurrence entre les entreprises privées. « Comme il faut protéger la confidentialité des projets que les différentes entreprises soumettent, il n'y a personne d'autre que les décideurs qui ont accès aux propositions. C'est un déficit démocratique très réel. »

#### DES PREUVES ENCORE À FAIRE

Le partenariat public-privé est-il une formule gagnante pour le Québec? Il est peut-être tout simplement trop tôt pour le dire, puisque la plupart des grands projets en mode PPP en Europe et ailleurs ne remontent qu'au début des années 1990. « On ne peut pas encore étudier le cycle de vie complet d'un projet de ce type, constate

Andrée De Serres. Je m'inquiète donc de voir le Québec s'engager dans des ententes de 30 ou 40 ans. À savoir si le contribuable y gagne vraiment au change, c'est loin d'être clair. » Un autre aspect, néanmoins, la rassure : « Nous aurons toutefois gagné beaucoup au chapitre de l'identification des risques, et la probabilité d'un autre éléphant blanc comme le Stade olympique s'en trouve diminuée. »

Reste aussi à savoir si ces juteux contrats pour des mégaprojets au Québec enrichiront véritablement des entreprises d'ici : « Il y a un nombre très réduit d'entreprises qui peuvent se qualifier pour de tels contrats. Ils ne seront pas nécessairement attribués à des firmes locales et les retombées pour la société québécoise sont incertaines », conclut Andrée De Serres.



#### DOSSIER : PPP

Au Royaume-Uni, les partenariats public-privé se nomment *Private Finance Initiative* ou PFI.

Les PFI prennent la forme d'un contrat entre l'État et un consortium d'investisseurs privés (constructeur, opérateur et institution financière).

Le consortium s'engage à financer un projet et à fournir un service autrefois assuré par l'État et touche en contrepartie des montants fixes sur plusieurs années.

En France, les PPP existent depuis l'époque monarchique sous la forme de concessions de travaux publics (une société privée prend en charge les frais d'exploitation et d'entretien d'un service public et se rémunère directement auprès de l'utilisateur par une redevance fixée dans le contrat de concession).

Dans les dernières années, de nouvelles formes de partenariat public-privé sont aussi apparues en France, comme les contrats de partenariat (CDP), par lesquels l'État confie à une entreprise privée le financement, la construction, l'entretien ou l'exploitation d'un ouvrage ou d'un service public.

# PLAN D'AUSTÉRITÉ

HÉLÈNE LEFRANC

**PUISQUE LES PPP SONT SUPPOSÉS NOUS FOURNIR LES MEILLEURS SERVICES AU MEILLEUR COÛT, NOUS NOUS SOMMES DEMANDÉ SI « MEILLEURS SERVICES » SOUS-ENTENDAIT QUALITÉ ARCHITECTURALE. NOUS AVONS PU CONSTATER QUE NOMBRE DES PROFESSIONNELS IMPLIQUÉS DANS LES DOSSIERS PORTÉS PAR L'AGENCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ DU QUÉBEC S'INQUIÈTENT POUR LA QUALITÉ ET PENSENT QUE LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE EN SORTIRA PERDANTE. SANS COMPTER QU'ILS Y VOIENT AUSSI UN RISQUE POUR LA PROFESSION.**

Motus et bouche cousue. « Dans le milieu concerné, il y a une quasi-loi du silence », affirme un architecte impliqué dans plusieurs dossiers menés par l'Agence des partenariats public-privé du Québec (PPP). L'expression ne semble pas exagérée. Il est difficile de recueillir des opinions ou des témoignages sur les PPP, si ce n'est de la part des universitaires, dont la liberté de parole est garantie. La plupart des acteurs publics ne s'expriment que sous couvert de l'anonymat ou renvoient – gênés – au discours officiel de l'Agence. Il n'est pas plus facile de faire parler les professionnels du privé. Rares sont ceux concernés par ces dossiers, et ceux-là sont en porte-à-faux vis-à-vis de leur client, ont signé des ententes de confidentialité strictes ou craignent d'être ostracisés à l'avenir.

Selon la plupart des intervenants – et peu importe que l'on considère les PPP comme une bonne ou une mauvaise chose –, la doctrine, relevant avant tout d'un parti pris idéologique, émane surtout du Conseil du Trésor. Même au sein du précédent cabinet ministériel, les avis étaient partagés, mais ne pouvaient s'exprimer.

Au-delà des partis d'opposition ou des syndicats, qui soulèvent régulièrement des questions, plusieurs regroupements d'ingénieurs ou d'architectes qui ont des réserves sur ce mode de réalisation ont tenté, dans les coulisses, d'infléchir la politique de mise en œuvre des PPP ou d'obtenir des améliorations. L'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ) l'a fait publiquement. Ni les uns ni les autres n'ont été entendus jusqu'à maintenant.

## DÉMESURE HASARDEUSE

C'est en 2004 que le gouvernement québécois a pris résolument le virage des partenariats public-privé. Il suit en cela une tendance mondiale. Pour ses premiers pas en la matière, le Québec ne fait pas les choses à moitié. Il se lance dans des PPP de taille considérable (jusqu'à 1,5 G\$), complexes et porteurs d'enjeux essentiels pour la communauté. Le Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) sera l'un des plus gros hôpitaux du monde à être conçu, construit, financé et géré de cette manière. Deux hôpitaux de taille comparable sont en construction en PPP à Londres, mais le Royaume-Uni possède une expérience de près de 15 ans dans cette formule (lire également p. 21). Avec le Centre universitaire de santé McGill (CUSM) – et, éventuellement, l'agrandissement de l'hôpital Sainte-Justine qui pourrait être mené en PPP – Montréal est sans conteste le plus gros chantier hospitalier en PPP dans le monde.

Le processus du PPP pour des projets institutionnels comme les hôpitaux est pourtant nouveau au Québec et il est encore expérimental. Il comporte donc un certain risque, estime l'architecte d'un bureau qui est partie prenante dans les dossiers du CHUM et du CUSM : « Je ne suis pas contre, mais il est dommage de roder le processus sur des mégaprojets. Il faudra se reparler dans 30 ans, une fois le projet achevé et remis au gouvernement, pour en tirer le bilan. »

Daniel Forgues, architecte, chercheur à l'École de technologie supérieure et auteur d'un rapport sur les PPP pour l'Ordre des architectes, estime



PROJET (NON FINAL) POUR LE CUSM.



## DOSSIER : PPP

qu'une période d'apprentissage aurait été nécessaire pour apprivoiser la démarche. « Le *design build*, qui est un peu l'ancêtre des PPP, représente une grande proportion des projets au Royaume-Uni et aux États-Unis. Ici, on ne le connaissait pratiquement pas. C'est donc une grosse marche à monter pour les architectes. »

Pour l'un d'eux, qui s'intéresse à cette question : « On a travaillé de la pire façon. Il faut essayer d'abord une méthode à petite échelle, avec des projets pilotes simples. Là, on se lance dans des hôpitaux ! Je ne connais aucune organisation sérieuse qui fonctionne comme ça. On aurait aussi pu faire un hôpital en PPP et l'autre en mode conventionnel. Il aurait été intéressant de comparer les résultats. » Sans compter que l'Agence des PPP n'a pas, selon lui, toute l'expertise nécessaire. « Je suis assez stupéfait de voir que ceux qui mènent cet organisme n'ont jamais dirigé un véritable projet de construction de leur vie. »

## DOCUMENTS IMPRÉCIS

Difficile de prévoir le résultat de la méthode telle qu'elle est mise en place au Québec, notamment en termes de qualité de bâtiment. Les projets achevés sont inexistant parmi ceux menés par l'Agence des PPP. Mais les professionnels, même ceux qui sont plutôt favorables à la formule, expriment une inquiétude. « Le principal défaut des PPP est que tout est matière à interprétation », explique un architecte maître dans un dossier et candidat avec un consortium pour un autre. « L'intérêt du proposant est de réduire son risque, notamment sur le plan financier. Il répondra à la commande en visant le coût le moins élevé possible, et c'est normal. Quand on fait un projet, plus on avance et plus le coût devient évident. Le proposant démarre donc avec une marge de sécurité en soumettant des produits qui correspondent à une norme de qualité, mais qui reste minimale. L'Agence des PPP prétend qu'on peut contrôler la qualité en ayant des devis de performance. C'est téméraire de le croire. Ils imposent seulement une gamme de produits. »

« L'absence de critère minimal de qualité inquiète ingénieurs et architectes, renchérit un de ses confrères. Il y a eu beaucoup de discussion, mais nous n'avons pas réussi à convaincre l'Agence des PPP d'imposer cette contrainte. La qualité dépendra donc du soumissionnaire, en fonction de ce qu'il est prêt à y consentir sans s'exposer à y être disqualifié. On nous dit que la qualité sera nécessairement au rendez-vous, puisque le partenariat dure 30 ans et que le soumissionnaire est soumis à des clauses de pénalités financières. À mon avis, les entreprises contourneront ces clauses lorsqu'elles le pourront. Si on ne précise pas au départ que le hall d'entrée et les locaux où des gens travaillent doivent recevoir de la lumière naturelle, le soumissionnaire ne s'en préoccupera pas et on ne pourra rien y faire. Or, il est prouvé que la fenestration naturelle augmente la productivité et diminue les dépressions. Ces bonnes conditions de travail favorisent le maintien en poste du personnel médical. Le document que j'ai vu circuler énonce seulement des principes philosophiques, non contractuels, sur la qualité. Dans le processus traditionnel, le client partage sa préoccupation et l'architecte en tient compte. En PPP, honnêtement, je ne sais pas quel sera le résultat. »

Les PPP donnent parfois l'impression que le donneur d'ouvrage se décharge de ses responsabilités dans la définition de ses besoins. Quel que soit le processus, en effet, le succès d'un projet tient beaucoup à la vision du client. Dans les hôpitaux, le client possède évidemment mieux que quiconque l'expertise de ses besoins. Il doit clairement les exprimer pour bien les communiquer. Ce professionnel constate pourtant « que l'on ne veut pas préciser trop le projet en amont. Dans les conditions actuelles, je crains que la sélection finale permette simplement de choisir le moins mauvais des deux projets. Il n'y a pas de pensée magique : si on reste imprécis sur les besoins, les soumissionnaires vont passer un temps fou à les définir, avec le risque de ne pas être correctement compris. »



PROJET POUR LE NOUVEL HÔPITAL ROYAL LONDON, R.-U. | SKANSKA



### DISTRIBUTION DES RÔLES

Autre source d'inquiétude : le concepteur est rémunéré par le consortium, ce qui bouleverse la nature du dialogue avec l'utilisateur. « Le rôle de l'architecte change, car il n'a pas de contact direct et normal avec le client-utilisateur », note un autre interviewé, soumissionnaire pour le CUSM. Dans le processus traditionnel, le client choisit son architecte, travaille avec lui et, le cas échéant, avec d'autres consultants. L'architecte soumet *a priori* un projet qui répond aux besoins. « En PPP, pour notre client, le soumissionnaire, c'est l'argent qui est le plus important, pas la qualité », reprend-il. D'après lui, cependant, « l'Agence des PPP a fait des efforts pour mettre en place une procédure correcte. Dans notre projet, le devis de performance est bien fait ». Il refuse de se prononcer maintenant sur la qualité finale, mais fait remarquer que, « jusque-là, le consortium est ouvert, permettant l'innovation et la créativité. On verra ce qu'il en est au moment du calcul des coûts ».

Le manque de contact entre l'architecte et l'utilisateur du bâtiment est une véritable pierre d'achoppement, selon un professionnel à qui le processus est familier : « Normalement, un bon architecte – et il faut avoir recours aux meilleurs pour les projets publics – va au-delà de la commande du client et la fait évoluer. Ce n'est pas possible en PPP, car il n'y a pas d'interaction avec le client véritable. Comme si, pour se faire soigner, un patient devait juste écrire ses symptômes sur une feuille, que le médecin la lisait et posait son diagnostic sans le rencontrer ni l'examiner. À mon avis, ce n'est pas professionnel. »

Un architecte travaillant au sein d'un ministère résume la situation : « Je n'ai rien contre les PPP. Ça peut être intéressant ! Mais le contexte change pour l'architecte qui travaille avec le promoteur et doit rester à l'intérieur d'un cadre budgétaire ferme et souvent minimal. » Daniel Forgues complète : « Avec les PPP, la place de l'architecte devient de plus en plus étriquée dans une machine qui prend des proportions énormes, puisque le concessionnaire réunit un ensemble d'intervenants. Il devient un simple pion dans l'échiquier, avec peu de pouvoir. Sa marge de manœuvre est plus serrée. »

Et pendant qu'il voit sa marge de manœuvre se restreindre, l'architecte doit aussi se débrouiller avec la judiciarisation qui accompagne les PPP, souligne l'un des concernés : « Le processus est dirigé par l'Agence des PPP, qui fonctionne avec des avocats et des comptables pour prendre des orientations sur le long terme, car ce sont des firmes extérieures au Québec qui soumissionnent. Les ateliers de présentation se font dans un cadre rigide. Les avocats contrôlent comment et quand on dit les choses. Ce n'est pas une discussion ouverte. » Étant donné la longueur des contrats en jeu – 30 ans, parfois 40 –, pas étonnant que tout le monde tente de se protéger...

### POINTS D'INTERROGATION

Les craintes proviennent également du manque de transparence dans le processus de sélection des projets, particulièrement en ce qui concerne le design. Ainsi, les critères et le pointage alloué aux différents éléments liés à la conception ne sont rendus publics que très tardivement dans le processus et, quand ils le sont, paraissent souvent obscurs. Pour les dossiers du CHUM et de son centre de recherche, le nombre de points attribués à l'architecture et aux autres critères tels que le prix, le respect de l'échéancier ou la solidité du compétiteur n'est pas encore connu. Pour la salle de l'Orchestre symphonique de Montréal (OSM), un pointage est donné, mais il ne concerne que les « critères de qualité additionnelle ». Il est difficile de comprendre comment l'ensemble du projet sera évalué au vu des documents accessibles sur le site de l'Agence, seul endroit où ils le sont. Pour le CHSLD du CSSS Champlain, il semble que 15 points sur 100 soient attribués à la « qualité architecturale » et deux au « développement durable » dans l'évaluation des soumissions, et l'information reste finalement assez vague. L'appel de propositions du CUSM paraît plus clair et ambitieux et accorde un pointage de 20 sur 100 pour les « conception architecturale, intégration urbaine et qualité des espaces publics » et de 40 sur 100 pour la « fonctionnalité du complexe hospitalier eu égard à la mission et aux activités du campus Glen ».



BRAMPTON CIVIC HOSPITAL, ONTARIO

Le discours politique ne rassure pas non plus. En effet, dans la justification des PPP, le gouvernement ne met en avant que les avantages de maîtrise des coûts et délais. Rien sur la qualité des services ou des bâtiments. « Nous ne semblons pas avoir retenu la leçon britannique, explique Daniel Forgues. Dans le discours de Monique Jérôme-Forget, ministre des Finances, et de Pierre Lefebvre, PDG de l'Agence des PPP, la qualité architecturale n'existe pas. C'est la différence avec le Royaume-Uni, où elle fait partie des considérations politiques. Là-bas, les politiciens estiment que l'amélioration du bâtiment comme produit architectural contribue au bien-être des usagers et apporte une valeur patrimoniale et une plus-value à la société. Ici, la seule préoccupation pour justifier les PPP est que cela permet de respecter les coûts et les échéanciers. C'est dommage. Faire le mauvais projet au bon coût, est-ce une bonne idée ? »

#### QUAND LE PRIX LE PLUS BAS FAIT LOI

Marc Chevrier, politologue à l'UQAM, s'est exprimé à propos du « scandale » architectural de l'îlot Voyageur, ce PPP mal monté et mal géré par son université. Il élargit sa réflexion et pose la question de l'expertise des autorités publiques et de la volonté politique. « Quand on a, d'un côté, des entrepreneurs qui promettent mer et monde pour avoir des projets, il faut avoir, de l'autre, des gens rigoureux capables de les remettre en question et d'avoir des exigences urbaines et architecturales.

« Malheureusement, ce n'est pas le premier souci de la classe politique. Pourtant, la moindre des choses, quand on engage des fonds publics pour de telles sommes, dans des quartiers emblématiques, serait que l'État encadre le projet, le valide et le corrige au niveau architectural. Le discours sur les PPP sert les grandes firmes et conforte l'idée de l'impuissance de l'État, qui n'aurait pas grand-chose à dire et serait un simple client. C'est regrettable. »

Et même si ce client s'en défend, les choix techniques ou esthétiques seraient avant tout assujettis à l'aspect financier. Une réalité qui serait inhérente au processus. Pour un des participants interrogés, « c'est une procédure de concours et de compétition, mais ce n'est pas une compétition architecturale, c'est une compétition de prix ». Il

est vrai que le design intéressant risque d'être plus cher et, du coup, de rendre le projet moins compétitif. Un autre intervenant est convaincu que « pour l'OSM, le critère de choix à la fin va être le prix, aboutissant à un produit de moins bonne qualité. Pour moi, le PPP affecte la qualité visuelle de la construction et la qualité des matériaux utilisés ».

En 2006, Clément Demers, le directeur général du Quartier international de Montréal qui s'intéresse à la qualité en architecture et à la gestion de projet, disait déjà devant la Chambre de commerce du Montréal métropolitain : « La qualité sera prise en compte dans l'évaluation des soumissions, mais les économies le seront toujours davantage. Quoi qu'on dise, c'est un système qui finit par récompenser les projets les moins coûteux. Je ne dis pas que la bonne architecture coûte forcément cher, mais elle peut parfois coûter un peu plus cher. Si on considère qu'elle rapporte beaucoup plus, c'est un investissement. »

#### SALAIRE MINIMUM

À cela s'ajoute le risque d'affaires. Le montage des PPP est un processus de longue haleine, divisé en plusieurs étapes, et nécessitant de nombreux documents et ateliers de travail sur une longue période. Pour le CUSM, par exemple, l'appel de propositions a été lancé en juin 2007, puis suivi de 14 addendas successifs et d'un appel de propositions en octobre dernier. Pour évaluer le coût d'un projet, il faut des plans. Les architectes sont donc en première ligne. Dans la plupart des dossiers, comme au CHUM et à l'OSM en ce début d'année, s'ajoutent des reports d'échéance, mais sans qu'il y ait plus d'argent pour les professionnels. Ce qui fait dire à l'un de ceux-ci qu'il s'agit d'une « forme de compétition à laquelle l'architecte participe avec une rémunération insuffisante. On le fait travailler au rabais et on le met dans une situation difficile. Le travail est démesuré par rapport à la compensation financière. Nous avons préparé une soumission. C'est un effort financier sur 12 mois de travail avec une rétribution carrément en dessous de nos dépenses. Même avec un bureau de grande taille, je ne peux pas faire deux dossiers comme cela par année. De plus, à moyen terme, les PPP nous enlèvent du travail, car, s'il y a peu de postulants au Québec capables d'être actionnaires-



PROJETS DE TUNNEL, DE PONT ET DE VIADUC POUR L'AUTOROUTE 30  
I GRACIEUSETÉ DE NOUVELLE AUTOROUTE 30



CENTRE UNIVERSITAIRE DE SANTÉ MCGILL (CUSM)

propriétaires pour des projets de cette envergure, il y a encore moins d'architectes qui sont à même de s'investir. Les sociétés étrangères vont donc arriver avec leurs architectes. C'est une perte potentielle de commandes pour les professionnels québécois, pourtant qualifiés ».

« Le processus est en rodage et ce sont les constructeurs et les professionnels qui en souffrent, déplore l'un des acteurs déjà cités. C'est pour diluer le risque financier qu'il y a cinq firmes dans le consortium du CUSM. Nous ne sommes pas contre le principe des PPP. Nous assumons et nous nous adaptons. Dans notre bureau, nous avons la capacité, mais si tous les projets institutionnels devenaient des PPP, nous serions inquiets. » Un collègue concurrent estime, pour sa part, que les problèmes de rémunération ne sont pas propres aux PPP, dont il juge les honoraires adéquats.

Quoi qu'il en soit, seuls quelques bureaux ont les reins assez solides pour participer. Résultat : on retrouve les mêmes noms dans un rôle ou un autre – architectes maîtres ou participant à un consortium – dans les projets en cours. De l'avis des professionnels architectes, ingénieurs et même entrepreneurs, tout cela se passe dans un

contexte où il y a de moins en moins de joueurs et où la concurrence est réduite. »

PPP et qualité architecturale seraient-ils donc définitivement incompatibles? Pas forcément. En tous les cas, le besoin de garde-fous semble faire consensus. D'abord, la volonté politique doit être clairement affirmée et le respect à tout prix des coûts et des délais doit cesser d'être une obsession. Ensuite, les documents doivent exprimer clairement les besoins du client-utilisateur et imposer des critères de qualité précis. La transparence doit être totale dans le processus de sélection du projet. Il faut également une collaboration exemplaire avec le donneur d'ouvrage et un dialogue le plus direct possible pour la recherche commune de solutions innovantes tout au long de la conception. Enfin, des fonctionnaires formés, compétents et disponibles doivent exercer un contrôle pointilleux tout au long du processus et des étapes de conception-construction.

Mais, en l'état actuel des choses, en attendant d'éventuelles améliorations du processus, le risque demeure que la qualité ne soit pas au rendez-vous. Plusieurs pensent même que « les PPP vont nuire à l'architecture ». Mais ils le disent tout bas. Motus et bouche cousue.

1. Recensement des pratiques internationales pour l'encadrement de la qualité de l'architecture dans les PPP, mai 2007.



## AU COMPTE-GOUTTES

Les PPP seraient-ils un mythe? Cela fait déjà huit ans que l'on parle de PPP au Québec et cinq ans que l'agence gouvernementale chargée de les promouvoir et de les mener a été créée. Or, à l'heure actuelle, il n'y a pas pléthore.

Seuls trois contrats ont été signés : autoroute 25, autoroute 30 et construction de haltes routières. Les appels de propositions ont été lancés pour le CUSM et le CHSLD du CSSS Champlain. Ce n'est pas encore le cas pour le CHUM, son centre de recherche et la salle de l'OSM, trois dossiers où les reports s'accumulent. Les projets de l'échangeur Turcot et du centre hospitalier de Québec sont en démarrage. La crise économique actuelle risque de ralentir encore le développement de ce type de contrat, le privé ayant du mal à trouver des financements à long terme.

Au final, « il n'est pas sûr que l'on puisse faire beaucoup de PPP », reconnaît un architecte travaillant au sein d'un ministère. « C'est une nouvelle idée qui plaît, les politiciens ont un discours, mais la réalité est différente. On va réaliser que ce n'est pas la panacée. Les PPP ne sont pas rentables pour les petits projets étant donné les frais de comptables et d'avocats et ne sont pas si évidents pour les hôpitaux. » Pour lui, « il y a toujours des promoteurs qui proposent de faire des bâtiments en PPP, mais il y a rarement matière à en faire. Pourquoi une ville ou un ministère demanderait à d'autres de faire ce qu'il peut faire lui-même facilement? Le PPP a un intérêt seulement si on peut adjointre à l'équipement à bâtir un complément d'activité qui apporte, par exemple, des taxes supplémentaires. Ou si c'est un projet pour lequel on n'attache pas tellement d'importance à l'architecture ».



## LE « MODÈLE » LÉVISIEN

Même si l'expression « partenariat public-privé » recouvre des réalités différentes, l'Agence des PPP n'est pas la seule au Québec à mettre en œuvre ce type d'alliance entre public et privé. Certaines municipalités tentent aussi de le faire. Le cas de Lévis est instructif. « Nous ne sommes ni à Montréal, ni à Québec. Nous ne connaissons pas les pluies de subventions. Nous avons donc appris à nous débrouiller. Le système D nous a menés vers les PPP », explique Philippe Meurant, directeur du développement à la Ville de Lévis, pour expliquer le recours à la formule.

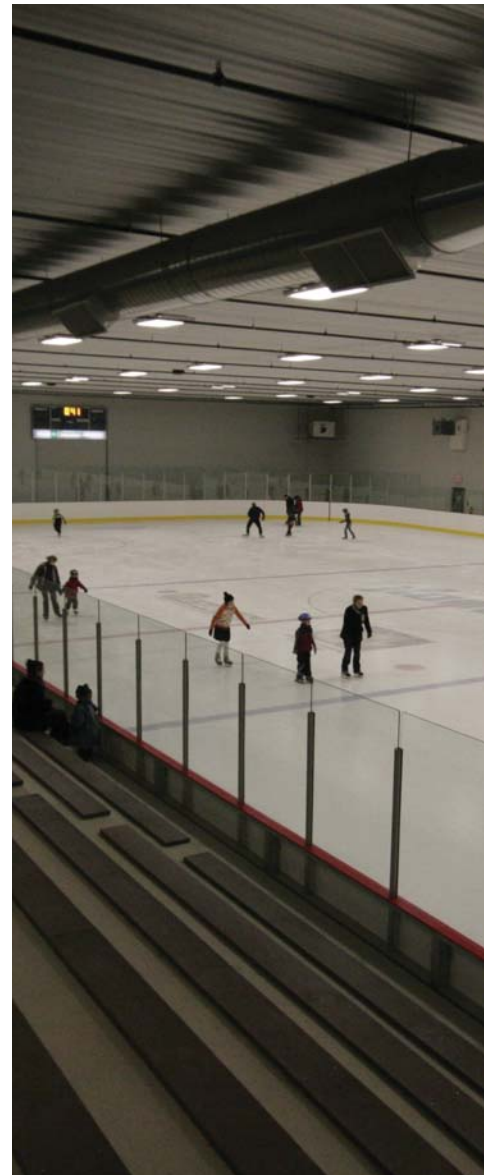
Le premier projet mené de la sorte est celui du Centre des congrès et des expositions, livré en mai 2008. En plus de comprendre un restaurant et un stationnement, il est jumelé à un hôtel et à 44 000 pi<sup>2</sup> d'espaces de bureaux, le projet visant l'autofinancement. Le contrat de conception-construction-financement-exploitation a été confié à un consortium comprenant l'exploitant de l'ensemble pour 50 ans, l'enseigne hôtelière Sheraton. Le complexe a coûté 38 M\$, dont 14,3 M\$ sont assumés par la Ville. La Ville a participé de façon très étroite à chacune des étapes. L'architecte Pierre Martin le confirme : « Les gens étaient autour de la table et les bonnes idées sortaient au fur et à mesure. Tout s'est fait en collégialité, même si les discussions étaient parfois musclées. Le but était d'arriver à respecter toutes les contraintes dans le budget établi. C'est un défi, mais on a même réussi à bonifier le projet pour qu'il soit plus rentable. On s'est assuré, par exemple, que le programme énergétique soit profitable, en mettant de la géothermie, même si ce n'était pas une demande au départ, en ajoutant six petites salles au centre des congrès et en passant de 100 à 150 chambres pour l'hôtel. Nous avons intégré des matériaux durables, car ce sont des locaux soumis à une certaine usure

étant donnée la fréquentation. » Dans un projet comme celui-ci, on comprend bien que l'hôtel, dont le profit dépend de la rentabilité de l'ensemble, ait un intérêt immédiat à miser sur la qualité.

Deuxième projet, le complexe de soccer Honco a coûté 7 M\$ et a été terminé en octobre 2007. Un organisme à but non lucratif (OBNL) a été monté pour associer dès le départ public et privé. Outre la Ville et la Commission scolaire des Navigateurs, côté public, il associe un constructeur (Groupe Honco), un partenaire financier (Mouvement Desjardins) et l'Association régionale de soccer de Québec du côté privé. C'est cet OBNL qui a conçu, construit, financé le centre et le gèrera pendant 20 ans. « Dans ce type de montage, nous préservons le bien public à long terme et nous responsabilisons la clientèle », estime le responsable à la Ville. Cette dernière a non seulement dirigé le projet, mais reste impliquée. Elle est en effet représentée au sein du conseil d'administration de l'OBNL. Certaines décisions – telles que liquidation, vente ou emprunt – nécessitent obligatoirement l'accord des représentants de la municipalité et de la commission scolaire.

Le dernier projet en date, une patinoire de dimension olympique ajoutée à un aréna privé, a été inauguré en décembre 2008 après un investissement de 5 M\$. L'OBNL qui possède déjà l'aréna est gestionnaire pendant 10 ans et propriétaire. Si elle souhaite se départir du bien, elle a obligation de le vendre à la Ville. Celle-ci compte là aussi un représentant au conseil d'administration.

Lévis a d'autres projets d'infrastructure dans ses cartons. Ils ne donneront pas forcément lieu à des PPP, indique Philippe Meurant, qui étudie au cas par cas les solutions et ne fait pas non plus de la formule une panacée. (H. L.)





## LE ROYAUME-UNI EXIGE LA QUALITÉ

Considéré comme le berceau des PPP, avec une expérience de près de 15 ans et un volume de plus de 700 projets réalisés (pour plus de 84 G\$), le Royaume-Uni est un exemple inspirant auquel les partisans comme les opposants se réfèrent. Parmi plusieurs formules de collaboration entre secteurs privé et public, c'est surtout le *Private Finance Initiative* (PFI), un partenariat essentiellement axé sur l'aspect financier, qui a été retenu comme modèle des PPP mis en place au Québec.

Le Royaume-Uni a notamment utilisé la formule des PPP pour remédier à un déficit criant d'infrastructures au moment où l'État n'avait pas la possibilité d'investir. Mais les premières expériences ont parfois été décevantes, entre autres du point de vue de la qualité des bâtiments. L'État a donc effectué un virage et a progressive-

ment mis en place des mesures de correction et impliqué dans le processus des organismes de surveillance indépendants, publics ou privés.

Le National Audit Office (NAO) a publié par exemple des rapports dressant un état des lieux. Dans le domaine de l'architecture, la Commission for Architecture and the Built Environment (CABE) a été créée en 1999 pour conseiller le gouvernement sur les aspects techniques et imposer des exigences formelles. La commission intervient, quel que soit le mode de réalisation. Les ordres professionnels tels que le Royal Institute of British Architects (RIBA) ont formé leurs membres aux diverses méthodes utilisées par la commande publique. Au sein du gouvernement, des experts chargés de projets, capables de prendre des décisions importantes et responsables

publiquement des résultats, sont nommés. L'élaboration des projets se fait désormais en lien étroit avec la communauté et les usagers. Il s'agit d'un travail collectif qui permet de tenir compte des aspects de développement durable. Enfin, tout projet en PPP doit être soigneusement justifié. Pour construire un hôpital selon ce mode, il faut non seulement démontrer que les malades seront mieux soignés et plus rapidement, mais aussi que le projet profitera à l'ensemble de la population et pas seulement à un petit groupe.

Toutefois, l'élément déterminant, d'après les observateurs, est l'exigence de qualité, constamment réaffirmée dans le discours politique. Au Royaume-Uni, la question ne serait pas tant « Combien coûte ce bâtiment? », mais plutôt « Qu'est-ce que la société obtient pour ce prix? » (H. L.)





## LA FRANCE CONTINUE D'ENCADRER

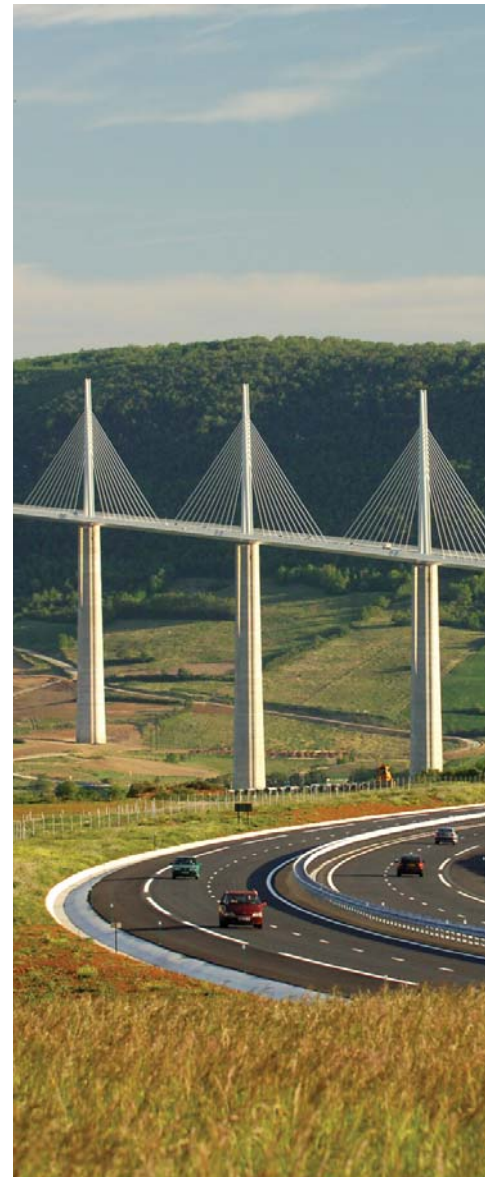
Malgré l'image qu'offre la France d'un état centralisateur et interventionniste, le secteur public de ce pays a une longue tradition de collaboration avec le privé sous différentes formes : délégation de service public, société d'économie mixte (SEM), concession, etc. En 2004, la loi va plus loin et consacre le recours aux PPP calqués sur le modèle des PFI britanniques. La méthode représente malgré tout une dérogation à la commande publique, réservée aux projets présentant un caractère d'urgence ou de complexité particulière, après évaluation des avantages par rapport aux autres méthodes. Le gouvernement crée dans la foulée la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat, qui a un rôle d'assistance et de conseil pour les organismes publics souhaitant mettre en œuvre des PPP. Ces organismes peuvent également s'appuyer sur la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP), qui existe depuis 1977 et s'intéresse à tous les modes de réalisation de projets. La MIQCP a notamment publié plusieurs études tirant le bilan de l'expérience britannique des PPP. Fin 2007, 130 projets avaient été lancés en PPP en France, mais seulement 17 contrats avaient été réalisés ou mis en chantier pour 820 M\$ d'investissement.

Au printemps 2008, le gouvernement a donc voulu modifier la loi pour généraliser les PPP en supprimant toute restriction. Pourtant, dans son rapport 2008, la Cour des comptes, équivalent du Vérificateur général, s'était faite critique sur la pertinence de certains PPP et même de la méthode en général, la jugeant coûteuse à terme et souvent compliquée. Dans le monde du bâtiment et des professionnels, la fronde s'est organisée. L'Ordre des architectes, les syndicats d'architectes et plusieurs autres organisations professionnelles ont réclamé la mise en place d'un seuil en deçà duquel le recours aux PPP n'est pas possible (82 M\$), que la méthode reste strictement exceptionnelle et que le concours d'architecture

préalable à l'octroi de contrats soit rendu obligatoire. Ils n'ont pas obtenu gain de cause. Le projet de loi a été en partie sanctionné par le Conseil constitutionnel en juillet. Il réaffirme toutefois que les PPP constituent une procédure d'exception et ne peuvent être utilisés systématiquement et sans justification. Mais l'efficacité constitue désormais un troisième critère, après l'urgence et la complexité. Il doit lui aussi être démontré.

Dans les faits, les projets en PPP se multiplient actuellement, notamment dans le domaine des transports, dans les universités et dans la rénovation de bâtiments visant une meilleure efficacité énergétique. Certains sont toutefois en péril à cause de la crise financière qui freine l'accès au crédit des partenaires privés. Dans son plan de relance de l'économie, le gouvernement vient donc de décider de débloquer 13 G\$ de prêts pour accélérer les PPP, ce qui s'ajoute à la garantie de l'État à hauteur de 16 G\$.

Ironiquement, l'emblématique projet du viaduc de Millau, pont le plus haut d'Europe qui franchit une vallée et relie deux tronçons d'autoroute, est souvent cité comme un exemple de PPP réussi, ayant permis un geste architectural majeur. Or, le déroulement des événements a été particulier. En 1996, un concours avait permis de retenir la solution de l'architecte Norman Foster et de l'ingénieur Michel Virlogeux. L'État pensait construire lui-même l'ouvrage. C'est seulement après coup que le gouvernement français a décidé de confier la construction, l'entretien et l'exploitation, notamment par le recours au péage, pour 75 ans au privé. Le groupe Eiffage, à qui l'architecte a donc été imposé, a été choisi en 2001. Le chantier a été achevé en 2004. S'il s'agit bien d'un partenariat entre le public et le privé, il ne s'agit toutefois pas d'un PPP au sens que l'on donne actuellement à ce terme, mais d'une concession de service public. (H. L.)



LE VIADUC DE MILLAU | EIFFAGE

# LA VOIX DES PPP

**AVEC LA MINISTRE DES FINANCES, MONIQUE JÉRÔME-FORGET, PIERRE LEFEBVRE EST L'AUTRE GRANDE VOIX PRO-PPP OFFICIELLE AU QUÉBEC. LE PDG DE L'AGENCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ, ORGANISME CHARGÉ D'ÉVALUER LA FAISABILITÉ DES PROJETS GOUVERNEMENTAUX AVANT D'EN SUIVRE LA MISE EN ŒUVRE, RÉPOND AUX CRAINTES EXPRIMÉES PAR LES PROFESSIONNELS.**

HÉLÈNE LEFRANC

## DANS LA CONSTRUCTION DE BÂTIMENTS EN PPP, LA CONCEPTION EST-ELLE TOUJOURS INCLUSE ?

La loi qui a créé l'Agence des PPP est claire : un PPP inclut la conception. Notre intention n'est pas de développer une pratique québécoise différente, puisque certaines juridictions font des PPP depuis des dizaines d'années. Ailleurs, la définition d'un PPP peut être plus large. La plus répandue va du *design build*, ou « conception-construction », au « conception-construction-exploitation et financement ». Il est rare qu'un PPP ne comprenne pas la conception. Cela deviendrait ce que l'on appelle un *build finance*, donc un « construction-financement », loin d'un PPP.

## COMMENT S'ORGANISE LA PHASE DE CONCEPTION ?

La conception peut être divisée en deux étapes. Du côté public, des architectes participent à l'élaboration du plan fonctionnel et technique. Nous leur demandons de faire un « test fit », un test d'évaluation établissant que le projet et ses processus correspondent au bâtiment qu'on a en tête. Nous faisons également mener des études préconceptuelles, appelées études préparatoires à la Corporation d'hébergement du Québec et dans la santé. Puis l'architecte accompagne le secteur public dans son processus de discussion et de négociation avec le secteur privé. Le privé, cependant, est celui qui se voit confier la préparation des concepts, des plans et des devis préliminaires, et le reste également. L'architecte qui crée le bâtiment est donc celui du privé.

## LA POSSIBILITÉ D'UN CONCOURS D'ARCHITECTURE, SOUVENT VU COMME GARANT DE QUALITÉ ARCHITECTURALE, EST DONC EXCLUE ?

En fait, un PPP, c'est non seulement un concours d'architecture, mais c'est beaucoup plus. Dans le cadre d'un concours d'architecture, les gens en compétition sont des architectes. En PPP, les concurrents sont des consortiums qui incluent des architectes, mais aussi des constructeurs, des ingénieurs, des opérateurs et – par exemple dans le monde de la santé – des cliniciens.

Dans un concours d'architecture, le gagnant éventuel ne s'engage pas sur un prix de conception-construction, ni sur un prix d'entretien du bâtiment. Dans un PPP, à la fin du concours, vous avez un consortium qui s'engage sur le coût de ce qui a été créé en termes de concept préliminaire, et qui s'engage également sur le coût de l'entretien mineur et majeur de l'infrastructure. Il est évident que l'architecte n'a pas carte blanche pour proposer quelque chose sans se soucier du prix. Une infrastructure n'est une bonne idée que si elle est abordable et le client paie.



PROJET (NON FINAL) POUR LE CUSM.

Dans un concours, le jury doit être composé à 50 % d'architectes. Dans un PPP, il y a plusieurs jurys, plusieurs sous-comités, qui évaluent l'architecture, l'urbanisme, la fonctionnalité et l'exploitation. Ces sous-comités regroupent des architectes, mais aussi des opérateurs, des gens de la construction, des cliniciens et des utilisateurs. C'est plus inclusif.

Dans un concours d'architecture, vous avez la possibilité de procéder en une ou deux étapes. Le PPP doit procéder au moins en deux étapes. La première établit l'expertise, l'expérience et la solidité financière des joueurs, y compris des architectes impliqués. Dans la seconde étape, ils se mettent vraiment au boulot.

Finalement, le processus de consultation qui sous-tend un concours d'architecture est relativement limité si on le compare à un PPP. Dans l'exemple du campus Glen, du Centre universitaire de santé McGill, les utilisateurs auront plus de 100 ateliers de trois à quatre heures avec chacun des soumissionnaires, dont font partie les architectes. Ce dialogue intense n'existe pas dans un concours d'architecture. Cela engage le consortium, car, s'il ne respecte pas les commentaires, il ne gagne pas. C'est même pour ça que les soumissionnaires se plaignent que ça représente beaucoup de travail.

## LES DOSSIERS EN COURS DONNENT L'IMPRESSIION QUE SEULS LES COÛTS ET LES DÉLAIS SONT PRIORITAIRES...

Il est possible que la proposition la plus chère gagne, si elle respecte des critères de qualité et de fonctionnalité supérieurs. Dans les autres formules, on se plie absolument aux lois et règlements sur les marchés publics : le plus bas soumissionnaire est choisi. En PPP, nous prouvons de façon irréfutable, avec le campus Glen et la salle de l'Orchestre symphonique de Montréal, qu'une proposition plus chère peut gagner si certaines normes de qualité sont respectées.



PROJET (NON FINAL) POUR LE CUSM.

**MALGRÉ LES PROMESSES FAITES POUR JUSTIFIER LA FORMULE, DANS LES PROJETS ACTUELS EN PPP, LES BUDGETS PRÉVISIONNELS SONT CONSTAMMENT REVUS À LA HAUSSE...**

Les statistiques sont claires : la formule en mode traditionnel se prête beaucoup plus à des dérangements dans son évolution que les PPP. Oui, c'est à cause des budgets sous-estimés au départ et de l'inflation du fait des délais, mais ce n'est sûrement pas au bénéfice des contribuables... C'est très différent avec les PPP, et augmenter les estimations n'est pas augmenter les coûts. Dans un projet en mode traditionnel, le travail commence sur le terrain sans que l'on sache exactement combien cela coûtera. En PPP, dès que le contrat est signé, on sait combien la construction va coûter, quel est le concept, quelles sont les obligations du privé et du public.

**N'EST-IL PAS DIFFICILE DE NÉGOCIER UN CONTRAT SUR 30 ANS POUR LA GESTION D'UN HÔPITAL SACHANT QU'IL DEVRA CONSTAMMENT ÉVOLUER ?**

Même en mode traditionnel, les changements ne se font pas sans coût. Les gens craignent d'être pris en otage par le contractant pour les réparations et les adaptations de leur établissement. C'était parfois vrai il y a 10 ans, au Royaume-Uni, mais les contrats et la relation ont évolué. Un hôpital qui veut faire des changements demande à son partenaire privé d'en évaluer les coûts. S'il est insatisfait, il peut le faire faire par un autre. Dès que la construction est terminée, dans un hôpital, l'opérateur est celui qui fait le ménage. Ce n'est pas contraignant. S'il faut agrandir une salle et que le partenaire propose un coût considéré prohibitif, le public le fait faire par quelqu'un d'autre et l'opérateur continue à faire le ménage. L'hôpital peut même, pour de menus travaux au cours du contrat, forcer le privé à reformuler ses prix au bout de quelques années pour s'assurer qu'ils correspondent au marché.

**COMMENT PEUT-ON RÉELLEMENT S'ASSURER DE LA QUALITÉ DU BÂTIMENT EN PPP ?**

Ce ne sont pas les exigences de performance qui permettent une vérification adéquate, mais le concept et les devis préliminaires soumis par le gagnant. Un vérificateur indépendant, ingénieur ou architecte, suit la construction et s'assure que le soumissionnaire respecte le contrat. Dans la plupart des transactions, le privé n'est pas du tout rémunéré avant la réception provisoire, lors de laquelle le client doit être satisfait. C'est à son avantage d'avoir construit un bâtiment de qualité, car, si la qualité n'est pas au rendez-vous pendant 30 ans, les paiements cesseront.

**N'EST-IL PAS LÉGITIME DE CRAINDRE QUE LES PPP AIENT POUR CONSÉQUENCE DE DIMINUER LA QUANTITÉ DE TRAVAIL CONFIE AUX PROFESSIONNELS QUÉBÉCOIS ?**

D'abord, dans la majeure partie des cas, les projets en PPP au Québec comptent des architectes québécois. Ensuite, est-ce un problème d'avoir de l'expertise de l'extérieur dont on peut profiter ici, tant dans les firmes d'ingénierie que d'architecture ? Nous ne le croyons pas.

**CONCRÈTEMENT, HORMIS QUELQUES GRANDS BUREAUX, LES FIRMES D'ARCHITECTE ONT-ELLES LES MOYENS DE PARTICIPER ?**

Il est certain qu'il faut investir. Il n'en tient qu'aux firmes d'architecture de décider ce qu'elles veulent faire en termes de plan d'affaires. Elles ont le choix de participer ou pas. Les PPP, en termes de quantité et de volume financier, ne représentent qu'une infime partie des projets dans un contexte de renouveau des infrastructures. La présidente du Conseil du trésor, Monique Jérôme-Forget, a toujours affirmé qu'ils ne deviendraient pas le seul modèle dans la province. La récente politique-cadre sur les grands travaux cite deux modes : le PPP en est un, mais le mode traditionnel est toujours vivant.



PONT DE L'AUTOROUTE 25 | GRACIEUSETÉ DE CONCESSION A25

## SERVICES DE CONSULTATION EN ÉCO-CONSTRUCTION

Architecte, 30 années d'expérience  
Professionnel accrédité LEED

### Conception de bâtiments et d'environnements durables

- support durant la conception
- conseils en architecture et en aménagement urbain

### Processus de conception intégrée (PCI)

- selon les modèles C-2000 de RNCAN ou PCI de l'iiSBE, adaptés au projet

### Certification LEED du CBDCA

- accompagnement complet pour la certification selon les différents systèmes d'évaluation (NC1.0, CI, EB, Homes)

### Devis en éco-construction, architecture et paysage

- sections techniques en trois parties, type DDN
- devis intégré (devis sur plan)

### Formation en entreprise

- éco-construction : conception et surveillance
- les modèles de PCI et les différents systèmes d'évaluation LEED Canada
- préparation pour les examens PA LEED Canada

LOUIS RÉJEAN GAGNÉ, MOAQ, MUP, PA LEED  
info@eco-construction.ca | 514-465-7421  
www.eco-construction.ca

### LA RÉMUNÉRATION DES PROFESSIONNELS N'EST-ELLE PAS INSUFFISANTE EN FONCTION DU VOLUME DE TRAVAIL EXIGÉ ?

Plusieurs juridictions ne paient pas du tout pour le développement des propositions. Le Royaume-Uni, par exemple, ne « subventionne » pas le travail des soumissionnaires, incluant celui des architectes et des ingénieurs. Au Québec, le choix du gouvernement est de payer pour une partie du développement du consortium. Nous sommes probablement en ce moment la juridiction la plus généreuse au Canada, car nous voulons encourager une bonne qualité de travail dans l'élaboration des soumissions. Je m'attends à ce que cette pratique continue, mais au cas par cas, selon les projets et leur complexité.

### VOUS DISIEZ QUE LES PPP ÉTAIENT RÉSERVÉS AUX PROJETS DE PLUS DE 40 M\$, MAIS LA RÉALITÉ SEMBLE CONTREDIRE VOS PROPOS. QU'EN EST-IL RÉELLEMENT ?

Habituellement, on établit le seuil à 40 M\$ et on ne travaille pas sur des projets en deçà. Le coût du CHSLD du CSSS Champlain est moins élevé, mais c'est un projet pilote, que le ministère de la Santé nous a demandé de faire en PPP. En termes de conception-construction, il représente environ 30 M\$, mais on signe des contrats de 30 ans et, sur la durée de vie du projet, cela représente plus de 100 M\$. On pourrait être en dessous des 40 M\$ sur d'autres projets de ce type.

### MALGRÉ LA POLITIQUE ANNONCÉE, CERTAINES INFRASTRUCTURES SERAIENT POURTANT CONSERVÉES PAR LE PRIVÉ À LA FIN DU CONTRAT ?

C'est une possibilité que l'infrastructure du CHSLD du CSSS Champlain reste la propriété du privé. Le gouvernement fait ce choix parce qu'un CHSLD, comme une école, est soumis à la migration des populations. Il n'est pas certain que, dans 30 ans, la population de ce secteur géographique ait besoin d'un CHSLD. Le gouvernement ne veut pas être bloqué avec des actifs inutiles et moribonds.

# ÉCRAN TOTAL

HÉLÈNE LEFRANC

**FRANÇOIS DUFAUX, ARCHITECTE ET ENSEIGNANT À L'ÉCOLE D'ARCHITECTURE DE L'UNIVERSITÉ LAVAL, S'INTÉRESSE À LA COMMANDE PUBLIQUE ET À LA QUALITÉ DE LA CONSTRUCTION. IL N'A PAS TOUT À FAIT LA MÊME OPINION DES PPP QUE LE PRÉSIDENT DE L'AGENCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ DU QUÉBEC.**



DOSSIER : PPP

## COMMENT ÉVALUEZ-VOUS LA MISE EN PLACE DES PPP AU QUÉBEC ?

La réflexion n'a jamais été menée au départ sur ce qu'on veut faire. À quoi vont-ils vraiment servir ? Quelles sont les véritables économies et les performances attendues ? Au Royaume-Uni, on est en train de se rendre compte que les PPP fonctionnent bien dans certains cas d'usage simple et constant, par exemple les autoroutes, mais qu'ils ne marchent pas dans les hôpitaux, car les bâtiments sont sujets à des rénovations sur des cycles de cinq ans parce que la technologie change.

Le discours sur les PPP établit comme prémisse que les projets seront mieux gérés et coûteront moins cher. Mais on n'a pas vérifié si nos bâtiments coûtent si cher et, dans l'affirmative, pourquoi. Est-ce parce qu'on manque de concurrence pour la main-d'œuvre ou les matériaux ? Est-ce parce que nos professionnels coûtent cher ? Est-ce, en réalité, parce qu'on est *cheap* ? De toutes les bibliothèques construites au cours des 15 dernières années en Amérique du Nord, la Grande Bibliothèque est celle qui a coûté le moins cher au mètre carré. Le gouvernement du Québec, depuis que la Société immobilière du Québec (SIQ) existe, a passé son temps à chercher une façon de baisser les prix, posant uniquement la question de l'investissement.

## LES PPP SONT POUTANT CENSÉS FIXER LES COÛTS À VENIR ET ÉVITER LES MAUVAISES SURPRISES...

L'Agence des PPP prétend améliorer la prévisibilité – on ne peut pas être contre –, mais elle ne s'est pas dotée des outils pour tirer le bilan des expériences passées. De toute façon, ce n'est pas sa culture, puisque le projet est en priorité économique et politique : signer des contrats. Sa création relève de l'idéologie qui prévaut au gouvernement et de sa ferme intention de créer des occasions d'affaires.

Cela paraît curieux comme calcul de prétendre que les PPP sont moins chers. L'État peut emprunter avec des obligations d'épargne à 6 %, mais il préfère laisser le secteur privé emprunter à des taux plus élevés et lui payer 15 % de retour sur l'investissement. Comme on le voit dans le cas du pont de la 25, on se retrouve à devoir compter sur des capitaux étrangers. Dès lors, il faut être cohérent sur le rendement auquel les investisseurs étrangers vont s'attendre. Dans le fond, c'est un service que le secteur public rend à une entreprise : il assure le privé d'obtenir un rendement sûr et stable sur une infrastructure. Pour cela, encore faut-il que l'infrastructure ne soit pas trop évolutive.

## QU'EN EST-IL DE LA QUALITÉ ARCHITECTURALE ?

Le processus est d'abord politique, puis financier. Pour le moment, les autres aspects sont considérés comme relativement marginaux, à la fois dans la préparation des projets et dans leur évaluation. Mon hypothèse est qu'en architecture, il y a quatre domaines dans lesquels on peut innover : la construction, la composition formelle, le programme et le financement. Si on veut innover sur un aspect, il faut que les autres soient relativement conventionnels. Tant qu'on pose le débat sur le changement des conditions économiques, on évacue les autres aspects.

L'Agence n'a pas fait ses devoirs et a exclu le design du processus de réflexion. Elle se décharge et demande aux soumissionnaires de « performer », sans même savoir quelle est la performance possible sur les contraintes de matériaux ou les contraintes climatiques, quelle est la marge d'innovation, sur quoi elle veut les faire travailler. Il faut comprendre où l'innovation est envisageable pour encadrer, donner des orientations et apprécier les projets. Alors non seulement, il n'y a aucune assurance sur la qualité architecturale dans les PPP, mais il n'y a aucun moyen d'en discuter sur la place publique.

## SELON VOUS, LE PROCESSUS MANQUERAIT DONC DE TRANSPARENCE...

Le système est vicié, car l'étape préliminaire – où la question du design pourrait être posée – est menée avec des équipes fermées. Seuls quelques bureaux peuvent postuler, et on leur demande de se présenter en association avec une firme d'ingénieurs et un entrepreneur. On part avec un club sélect. Le développement des idées est limité parce que le nombre de joueurs qualifiés est restreint. Il pourrait pourtant être plus grand. C'est seulement quand on passe de l'esquisse à l'exécution qu'il faut aller chercher des gens d'expérience. On pourrait donc sortir la première conception du PPP. Ensuite, les projets ne sont pas présentés publiquement. S'ils sont de qualité, ils devraient pouvoir être montrés sans crainte aux citoyens. Prenons la salle de l'Orchestre symphonique de Montréal (OSM) : quel est le programme ? De quelle façon le bâtiment s'implante-t-il ? On ne sait rien. Et d'abord, pourquoi une salle pour l'OSM ? Quel est le problème de la salle actuelle ? L'Agence aurait d'abord pu faire une exposition pour l'expliquer, puis organiser un premier concours très ouvert et soumettre les idées à la discussion.

S'il y avait plus de transparence dans le processus, les intentions, la connaissance des enjeux, les gens poseraient des questions et il y aurait un véritable débat. Même les architectes s'y risqueraient. En se concentrant simplement sur la question du coût et non de la qualité, on ne pose jamais la question de ce qu'on a pour ce prix-là. C'est un peu comme aller chez McDo à midi en pensant que ça coûtera moins cher qu'un autre resto. Mais après un Big Mac, des frites et un chausson, le coût est le même que si on avait pris une table d'hôte.

#### **CES CONTRATS PRÉVOIENT TOUT DE MÊME DES GARDE-FOUS EN CAS DE NON-RESPECT, PAR EXEMPLE SUR LA QUALITÉ ?**

On se réfugie derrière des normes, qui sont souvent assez abstraites. Les documents que j'ai vus me paraissent vagues et douteux, avec des critères qui évitent de poser les vraies questions sur la qualité des matériaux, leur performance, leur durabilité, leur impact économique.

On nous rassure en nous disant: «Le secteur privé prend des risques. Il construit et, s'il se casse la figure, c'est son problème.» Mais n'oublions pas que nous avons au Québec une longue tradition de rattrapage quand il s'agit d'immobilier, particulièrement au centre-ville de Montréal. Pensez au nombre de projets d'immeubles de bureaux médiocres rescapés par l'État, comme Place Dupuis, où l'UQAM a loué des locaux pendant des années. L'État finit toujours par louer les espaces dont personne ne veut dans le privé. Et si, tout à coup, dans un grand projet, un consortium se met à perdre de l'argent, pensez-vous qu'il n'y aura pas un vote en Chambre ou une négociation au Conseil des ministres pour assurer à ces firmes le rendement escompté ?

Ce qui est fallacieux, c'est qu'on a déjà eu des projets en PPP qui n'en portaient pas le nom. Là, il s'agit juste d'un nouveau type de contrat et d'une nouvelle façon de payer. Le complexe Desjardins a été construit selon une formule semblable. Le terrain a été exproprié par la Province de Québec, et le gestionnaire du bâtiment a été assuré de louer la quasi-totalité de ses tours à des agences gouvernementales pour permettre au privé de financer la construction du centre commercial. Là encore, il n'y avait aucune discussion possible sur la qualité architecturale. La question est toujours évacuée.

#### **REMETTEZ-VOUS EN QUESTION L'INTERVENTION DU PRIVÉ AUX CÔTÉS DU PUBLIC ?**

Il est tout à fait normal que l'État et le secteur privé collaborent de façon explicite ou implicite dans des projets d'envergure. Penser le contraire relèverait du purisme. Aux États-Unis, on a l'impression que le secteur privé fait beaucoup plus que le public mais, en sous-main, l'État fait énormément. En France, l'État a l'air de tout dominer, mais on découvre vite qu'il se dégage d'un tas de réalisations pour les canaliser vers le secteur privé. Public et privé finissent toujours par s'entendre, c'est une réalité.

Le problème réside plutôt dans le processus, dans le fait que les informations restent parfaitement cachées au public, comme si c'était Simons qui ouvrait un nouveau magasin. L'évaluation initiale de la qualité architecturale du projet public doit avoir été abordée, expliquée. Le projet doit être connu pour être politiquement acceptable, chose inhabituelle au Québec.



**ET QUELLE SERA LA PLACE DES ARCHITECTES DANS TOUT CELA ?**

Leur position est très fragile. Ils ne sont pas en mesure de discuter des conditions de la pratique, notamment celles posées par le PPP, que ce soit le secteur public ou le privé qui impose le jeu. Ils sont pris au dépourvu devant les véritables intentions de la forme contractuelle, ne sachant pas ce que l'on attend d'eux et quelle est leur place, sentant simplement qu'on veut les écarter du processus au profit de quelques gros entrepreneurs et grandes firmes d'ingénieurs.

Financièrement, l'architecte ne pèse pas lourd face à l'entrepreneur et à la firme de génie-conseil. Ironiquement, les architectes sont peut-être encore plus coincés du point de vue de la responsabilité. À cause de la structure légale de la compagnie, ils risquent d'être les plus imputables dans ces dossiers. Car les grands groupes peuvent compter sur leurs avocats et leurs comptables pour créer des compagnies paravents, et ils ne seront pas plus imputables que le secteur public. Pour les architectes, c'est comme être convié à un grand buffet, mais où tous les aliments sont empoisonnés.



**DOSSIER : PPP**

**LES PROBLÈMES QUE VOUS SOULEVEZ AU SUJET DU PPP NE SONT FINALEMENT PAS RÉCENTS...**

Ils existaient déjà et le PPP devient un écran plutôt qu'une solution pour les aborder. La méthode réduit davantage le projet public à une question financière et permet à l'État de se décharger encore plus de ses responsabilités. Il fait croire à de fausses économies. Les projets publics d'infrastructure au sens large sont en fait très lourds. Souvent, le problème est que personne n'est imputable dans ce processus, et c'est pour cela qu'il y a des dépassements de coût et des dérapages. Les PPP ne changent rien et aggravent même les problèmes liés à la commande publique : l'obsession autour du coût immédiat, le système fait pour un club fermé de quelques joueurs, le manque de transparence et d'imputabilité, l'absence de perspective critique sur la place du bâtiment public dans la société et notre manque de tradition dans ce domaine.

# LE BOIS

CHALEUREUX  
ÉCOLOGIQUE



*L'ambiance intérieure du Palais Montcalm, à Québec, évoque la couleur et la brillance des instruments à cordes.*

Les contreplaqués de bois feuillus offrent une bonne stabilité dimensionnelle et sont très esthétiques. Pour plus d'information : [www.cecobois.com/repertoire](http://www.cecobois.com/repertoire)

**Les bois d'apparence du Québec, c'est chaleureux et c'est écologique !**

**cecobois**

Centre d'expertise  
sur la construction  
commerciale en bois

[www.cecobois.com](http://www.cecobois.com)

# SORTIR DU DOGME PPP

ANDRÉ BOURASSA, PRÉSIDENT

« Briller parmi les meilleurs. » C'est au nom de la politique ainsi intitulée que le gouvernement du Québec a décidé de privilégier, en 2004, les partenariats public-privé (PPP) comme mode de construction de ses infrastructures. Plus de quatre ans après, même si l'ampleur espérée par ses partisans n'est pas au rendez-vous, la machine est lancée et personne ne peut plus l'arrêter, semble-t-il. Rendez-vous dans 35 ans pour le bilan !

Rien ne nous empêche, en attendant, d'étudier les indices dont nous disposons pour évaluer les premières mises en œuvre. En matière d'architecture, en quoi les PPP nous permettront-ils, en tant que société, de nous placer parmi les meilleurs ? Disons-le tout de suite, les professionnels – même ceux qui ne voient pas d'inconvénient à essayer la méthode – n'en perçoivent pas les avantages. Si les PPP peuvent paraître adéquats pour des projets dans lesquels le geste architectural est minime, telles les autoroutes, ils ne sont pas forcément une bonne idée quand il faut construire des bâtiments. Les exigences de qualité architecturale semblent en effet avoir été oubliées dans la formule. Certes, bâtir n'est pas une question de procédure; ce n'est pas une raison pour escamoter certaines étapes en fonction du respect des échéanciers et des coûts. On a pourtant l'impression que c'est ce qui se passe. Même si – et c'est l'ironie de la chose – les délais s'allongent et les budgets augmentent aussi dans les projets en PPP. Particulièrement en période de crise.

À ce stade, il s'agit donc de limiter les dégâts, soit de gérer le risque et de faire en sorte que les pratiques soient adaptées. Comment ? D'abord, en revenant à des projets de moindre taille pour se donner le temps d'apprendre. Ensuite, en permettant aux professionnels, architectes et ingénieurs, de travailler dans les meilleures conditions, que ce soit en termes de rémunération ou de dialogue avec le donneur d'ouvrage. Les professionnels sont les garants d'une conception satisfaisante et d'un contrôle adéquat permettant la qualité au bout du processus. Les firmes québécoises d'architecture – grandes et petites – doivent pouvoir participer à ces chantiers. Tous ces aspects sont reliés.

---

**... IL S'AGIT DONC DE LIMITER LES DÉGÂTS, [...] EN REVENANT À DES PROJETS DE MOINDRE TAILLE POUR SE DONNER LE TEMPS D'APPRENDRE.**

---

Il faut surtout sortir du dogme. Si le gouvernement a sans doute été de bonne foi dans sa démarche, je déplore qu'il ne se soit inspiré que des promoteurs des partenariats public-privé : il ne semble en effet alimenté dans sa réflexion que par des juristes et des comptables. Il aurait pu aussi s'inspirer du travail des intervenants britanniques du milieu de la construction pour améliorer le processus et préconiser des exigences architecturales. La création de l'Agence des PPP confirme l'orientation monothéiste de cette politique, puisque la structure se voue sans réserve à cette cause. Le Québec a mis tous ses œufs dans le même panier en ne créant aucun contrepoids ou organisme indépendant. Que fait-on des principes de transparence et de contrôle pourtant mis de l'avant par ailleurs, par exemple par le commissaire au lobbyisme ? N'est-on pas en droit d'attendre des décideurs une profession de foi claire en faveur d'une architecture de qualité, comme celles de Tony Blair et, plus récemment, de Nicolas Sarkozy ?

Notre premier ministre prône la création d'un nouvel espace économique. À quoi cela sert-il s'il s'agit uniquement de rendre accessibles nos marchés aux multinationales étrangères, cautionnant ainsi l'évasion, pendant de nombreuses années, des profits générés par l'exploitation de ces contrats ? Dans l'état actuel des choses, si on avait voulu cibler des groupes hors Québec, on ne s'y serait pas pris autrement. L'Ordre des architectes du Québec est prêt à s'investir auprès des pouvoirs publics pour articuler une position éclairée sur l'architecture de qualité. Celle-ci représente en effet une plus-value et un élément de compétitivité aujourd'hui incontournable pour notre société.

# DANGEREUX ENTÊTEMENT SUR LES PPP

ANDRÉ BOURASSA, PRÉSIDENT

Savoir changer de direction quand les événements changent est une preuve de courage et d'intelligence. Ainsi en est-il de la doctrine du déficit zéro. La ministre des Finances, Monique Jérôme-Forget, l'a bien compris. Face à une crise financière mondiale sans précédent, elle a accepté de présenter un budget prévoyant 3,9 G\$ de déficit pour l'exercice 2009-2010. Quitte à changer la loi.

Une autre loi doit être changée, la loi 32. L'impact de la récession que nous vivons n'est pas limité au seul budget du Québec. Elle touche les projets de construction d'infrastructures, la plupart destinés à être réalisés en partenariat public-privé (PPP), formule dont la grande prêtresse est – rappelons-le – la même Monique Jérôme-Forget. Pour la mise en œuvre, la ministre compte sur le PDG de l'Agence des PPP, Pierre Lefebvre, et sur une loi qui oblige à étudier tous les investissements publics de plus de 40 M\$ (ou moins s'ils peuvent servir de projets-pilotes) sous l'angle de la promotion des PPP. Il est faux, en effet, de prétendre que l'Agence, dont le mandat est de favoriser les PPP, choisit en toute neutralité le meilleur mode de réalisation en fonction du projet. Comme il est faux de raconter que les projets en mode traditionnel font exploser systématiquement coûts et délais.

Ce mode de réalisation – comportant déjà des difficultés intrinsèques en période de croissance – est particulièrement inadapté dans le contexte actuel. Les arguments des pro-PPP sont contredits par les faits. Les PPP devaient permettre d'économiser. Déjà, des études contestaient cette hypothèse, puisque le privé doit tirer profit de ces contrats, qu'il emprunte à des taux supérieurs, et que les frais en comptables, juristes et autres consultants s'avèrent considérables. Le premier hôpital de l'Ontario construit en PPP a ainsi coûté 50 M\$ de plus que s'il l'avait été en mode conventionnel, comme l'a montré le vérificateur général. Pour un résultat décevant, selon des architectes québécois qui l'ont visité. Or, en période de crise du crédit, les taux augmentent encore.

---

**POUR SUIVRE À TOUT PRIX SUR LA VOIE DES PPP TIENDRAIT DE L'ENTÊTEMENT. MONIQUE JÉRÔME-FORGET ET LE PREMIER MINISTRE JEAN CHAREST DOIVENT CESSER D'ÉCOUTER UNIQUEMENT LES REPRÉSENTANTS DE QUÉBEC INC. ET ÉLARGIR LEUR CERCLE AUX PROFESSIONNELS CONCERNÉS [ ... ]**

---

Les PPP devaient aussi permettre de respecter les délais. Déjà, les négociations de ces contrats complexes sont extrêmement longues. On le constate, le mode PPP ne permet pas d'éviter les tergiversations autour du CHUM, pour lequel les retards s'accumulent. Et comme les consortiums ont des difficultés à accéder au financement sur les marchés internationaux, les délais s'allongent encore. Alors que leur solidité avait, soi-disant, été examinée pour s'assurer la viabilité des partenaires privés à long terme, certains sont carrément en faillite.

Les autres arguments des partisans des PPP ne tiennent pas plus : équipement en infrastructure sans investissement de départ et sans augmentation de l'endettement, transfert de risque au privé, mise en concurrence pour obtenir les meilleurs spécialistes au meilleur coût... Comment justifier dès lors que les consortiums en lice pour le CHUM réclament le versement de centaines de millions de dollars avant la livraison du bâtiment ou que le gouvernement du Québec s'endette de 75 M\$ pour payer d'emblée le tiers du prix de la future salle de l'OSM? Et que dire de la concurrence quand les compagnies participantes, déjà peu nombreuses et engagées dans plusieurs dossiers, sont si fragilisées qu'elles sont disqualifiées en fin de processus? Sans compter les apparences de conflits d'intérêts qui mettent mal à l'aise les acteurs eux-mêmes.

Poursuivre à tout prix sur la voie des PPP tiendrait de l'entêtement. Monique Jérôme-Forget et le premier ministre Jean Charest doivent cesser d'écouter uniquement les représentants de Québec inc. et élargir leur cercle aux professionnels concernés, que ce soit ceux de la construction – architectes, ingénieurs, etc. – ou ceux du milieu de la santé – médecins, administrateurs, etc.

Au lieu de cela, les farouches partisans du mode PPP traitent ceux qui s'y opposent avec le plus profond mépris, soulignant que l'on n'entend pas ceux qui sont impliqués ou que ces derniers, manquant de courage, préfèrent garder l'anonymat. Mais comment pourrait-il en être autrement quand l'Agence fait signer aux professionnels des clauses de confidentialité strictes et que ceux-ci, pieds et poings liés, espèrent au moins retirer quelques compensations financières de mois de travail acharnés?

En tant que président de l'Ordre des architectes, mon intervention est guidée par l'intérêt public dans un dossier qui comporte un volet architectural et qui nous engage pour longtemps en tant que société. Je me fais le porte-parole de nos membres qui nous alertent, car les errements dans la gestion de ces dossiers et les risques pesant sur la qualité des bâtiments à venir les inquiètent. Mais sans doute l'aigreur des pro-PPP tient-elle à leur position de plus en plus fragile.