

**IRIS**

Institut de recherche  
et d'informations  
socio-économiques

Janvier 2009

Rapport de recherche

# Les PPP dans les universités québécoises

**Philippe Hurteau, chercheur**

**Jean-François Landry, chercheur**

**Bertrand Schepper, chercheur**

**Gaétan Breton, chercheur associé**



# Sommaire

Dans cette étude, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) explore les conséquences pour le réseau universitaire québécois du recours aux partenariats public-privé (PPP). En prenant appui sur trois cas précis — soit ceux de l'UQAM, de l'UQAR et de l'UQTR — il sera démontré que l'utilisation de ce type d'entente pour le développement d'infrastructures publiques s'opère sans véritable partage de risque. Au final, le partenaire public, en assumant seul les risques, fait un chèque en blanc à son partenaire privé.

## Principales conclusions

- Le sous-financement chronique du réseau universitaire force les établissements d'enseignement à avoir recours à diverses formes de financement privé, dont les PPP.
- L'existence même d'un PPP appelle la présence d'une forme de partage de risque. Par contre, les PPP analysés dans cette étude démontrent qu'un tel partage est inexistant.
- On assiste donc actuellement au Québec à la généralisation d'un modèle de PPP déséquilibré. Dans ce modèle, seul le partenaire public assume les risques financiers tandis que le partenaire privé bénéficie d'une source de revenu stable et assurée pour plusieurs années.
- La répétition de fiascos financiers comme celui de l'Îlot Voyageur à l'UQAM n'est donc pas à exclure.

### CONCLUSIONS SUR LE CAS DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL (UQAM) :

- Dans le cas de l'Îlot Voyageur, afin de ne pas contracter de dette qui nuirait à ses subventions, l'UQAM garantit les emprunts de la firme privée et prend en charge les opérations en assumant tous les risques.
- En fait, ce partenaire privé ne sert que d'entremetteur. Cette fonction lui assure des revenus importants que ne justifie pas le niveau de risque encouru.

### CONCLUSIONS SUR LE CAS DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI (UQAR) :

- Comme pour le cas de l'UQAM, l'UQAR assume tous les risques financiers du projet. Malgré le fait que le promoteur demeure l'unique propriétaire légal du campus de Lévis, l'université doit garantir le prêt octroyé au groupe AMT. L'UQAR doit aussi acquitter les frais variables liés à

l'occupation de la bâtisse, et ce, sans possibilité de modifier le montant versé au partenaire privé.

- Le modèle de PPP retenu ici assure donc au promoteur une source de revenu stable et fixe sans considération pour la fluctuation des frais réels.
- En plus de l'absence de tout partage de risque, le modèle de PPP réalisé à l'UQAR se base sur l'extension de la sous-traitance comme outil managérial. Le PPP de l'UQAR se réalise donc au détriment des employé-e-s de l'université.

### CONCLUSIONS SUR LE CAS DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC TROIS-RIVIÈRES (UQTR) :

- Le partenaire privé bénéficie de tous les avantages du projet tout en minimisant ses risques, puisque les recherches effectuées au Centre intégré en pâtes et papiers (CIPP) bénéficient directement aux entreprises de pâtes et papiers, ce qui diminue leurs coûts de recherche et développement.
- En plus des risques financiers sous l'entière responsabilité du partenaire public, l'UQTR se trouve dans l'obligation d'assumer certains coûts excédentaires pour assurer le développement du CIPP.



# Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SOMMAIRE</b>  | <b>3</b>  |
| <b>TABLE DES MATIÈRES</b>                                  | <b>4</b>  |
| <b>LISTE DES ABBRÉVIATIONS, ACRONYMES ET SIGLES</b>        | <b>5</b>  |
| <b>INTRODUCTION</b>  | <b>7</b>  |
| <b>CHAPITRE 1 Les partenariats public-privé (PPP)</b>      | <b>9</b>  |
| <b>CHAPITRE 2 Les PPP à l'UQAM : l'îlot Voyageur</b>       | <b>10</b> |
| A Le financement   | 10        |
| B La répartition des responsabilités                       | 12        |
| C L'exploitation   | 13        |
| D La conception  | 14        |
| <b>Une formule originale</b>                               | <b>14</b> |
| <b>CHAPITRE 3 Les PPP à l'UQAR : le campus de Lévis</b>    | <b>16</b> |
| <b>Le projet du campus de Lévis</b>                        | <b>16</b> |
| A La conception  | 16        |
| B La réalisation   | 17        |
| C L'exploitation   | 18        |
| D Le financement   | 20        |
| <b>PPP : un appauvrissement de la classe moyenne</b>       | <b>21</b> |
| <b>PPP à l'UQAR : « mauvaise » gouvernance</b>             | <b>22</b> |
| <b>CHAPITRE 4 UQTR-CIPP : une subvention à l'industrie</b> | <b>23</b> |
| A La conception  | 23        |
| B Le financement   | 23        |
| <b>La machine Fourdrinier et l'implication du privé</b>    | <b>24</b> |
| C La responsabilité  | 24        |
| D L'exploitation   | 25        |
| <b>Un centre de recherche public ?</b>                     | <b>25</b> |
| <b>CONCLUSION</b>  | <b>27</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b>                                       | <b>29</b> |

## Liste des abréviations, acronymes et sigles

|                |   |
|----------------|---|
| <b>ACPPU</b>   | Association canadienne des professeures et professeurs d'université |
| <b>CIPP</b>    | Centre intégré en pâtes et papiers                                  |
| <b>CREPUQ</b>  | Conférence des recteurs et des principaux d'université du Québec    |
| <b>CRPP</b>    | Centre de recherche en pâtes et papiers                             |
| <b>CSPP</b>    | Centre spécialisé en pâtes et papiers                               |
| <b>FQPU</b>    | Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université  |
| <b>M \$</b>    | Million de dollars  |
| <b>MELS</b>    | Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport                     |
| <b>OBNL</b>    | Organisme à but non lucratif  |
| <b>PCGR</b>    | Principes comptables généralement reconnus                          |
| <b>PPP</b>     | Partenariats public-privé   |
| <b>PWC</b>     | PricewaterhouseCoopers  |
| <b>R&amp;D</b> | Recherche et développement  |
| <b>SPUQ</b>    | Syndicat des professeurs de l'UQAM                                  |
| <b>TÉLUQ</b>   | Télé-université   |
| <b>UQAM</b>    | Université du Québec à Montréal                                     |
| <b>UQAR</b>    | Université du Québec à Rimouski                                     |
| <b>UQO</b>     | Université du Québec en Outaouais                                   |
| <b>UQTR</b>    | Université du Québec à Trois-Rivières                               |
| <b>VGQ</b>     | Vérificateur général du Québec                                      |

## Introduction

L'Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU), la Conférence des recteurs et des principaux d'université du Québec (CRÉPUQ), la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPU) et de nombreux autres observateurs s'accordent pour dire que les universités sont largement sous-financées et que ce phénomène est généralisé à l'ensemble du Canada. Cette situation entraîne pour ces établissements une dérive vers diverses formes de financement privé, qu'il s'agisse de l'augmentation des frais de scolarité ou des frais afférents, de contrats de recherche, de publicité dans les établissements, ou encore de partenariats public-privé (PPP). Les PPP sont la forme de privatisation qui est l'objet de cette étude. Nous analyserons trois projets comportant des caractéristiques de la définition classique des PPP. Nous serons ainsi en mesure de comprendre les particularités et les impacts de ce mode de partenariat.

À cette rubrique, les journaux ont largement fait état du projet de l'îlot Voyageur de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), prétendument réalisé en partenariat public-privé, mais dont plusieurs promoteurs de ce type de partenariat ont rejeté l'idée, en arguant que ce projet ne correspond pas aux définitions de contrats réalisés en PPP. Il est donc pertinent d'examiner la définition classique d'un PPP pour ainsi voir en quoi les projets étudiés correspondent ou non à la définition.

En dehors du cas de l'UQAM, qui sera notre premier objet d'étude, d'autres projets promus dans le monde universitaire québécois ont fait appel à un modèle de réalisation de type PPP. Nous évoquerons tour à tour le projet de construction du nouveau campus de l'Université du Québec à Rimouski (UQAR), situé à Lévis, et la création du Centre intégré en pâtes et papiers (CIPP), lié à l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR) et au Cégep de Trois-Rivières. Avant d'analyser chacun de ces projets, il convient toutefois de mieux définir ce que nous désignons par l'expression « partenariat public-privé ».



# chapitre 1

## Les partenariats public-privé (PPP)

Les ententes et contrats entre gouvernements et entreprises ne sont pas chose nouvelle. Mais comme les PPP ont été mis à la mode au Royaume-Uni et, plus tard, au Canada, les médias ont tendance à qualifier de PPP tous les contrats ayant une certaine importance. Ainsi, même si un projet ne remplit pas les conditions formelles d'un PPP, c'est tout de même ainsi que le verra le grand public. À cet effet, la saga entourant l'îlot Voyageur est éloquent. Au sujet du projet, la ministre des Finances Jérôme-Forget nie que le financement ait constitué un véritable PPP, car les conditions n'étaient pas remplies.

Le recteur Roch Denis est venu me voir une fois le contrat signé et m'a dit avoir fait un PPP. Je lui ai dit : « Pauvre monsieur, êtes-vous allé en appel d'offres, en appel de qualifications ? Quel est le partage de risques ? » Il n'était pas capable de répondre. Eh bien, je lui ai dit : « Ne parlez jamais d'un PPP ». (Lévesque, 2007, p. A1)

Les PPP sont souvent présentés comme une façon de financer les infrastructures publiques à un moment où les gouvernements prétendent manquer de fonds. Un financement privé permettrait alors une répartition du risque entre les divers partenaires.

Le projet de loi n°61, créant l'Agence des PPP, qui est rattachée au Conseil du trésor, définit ce type de contrat de la façon suivante :

Un contrat de partenariat public-privé est 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 ou à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public. (Conseil du Trésor, 2004, p. 6)

L'existence même d'un PPP appelle donc la présence de certains éléments : la conception, la réalisation, le financement et l'exploitation. Dans un processus de privatisation, le service en cause est cédé définitivement au secteur privé (vendu). Dans le cas d'un PPP, la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec prévoit la conception, la réalisation, l'exploitation et le financement du projet, ou seulement ces trois premiers termes, mais pour un certain laps de temps, avoisinant généralement les 25 ans. Selon le modèle conventionnel, les projets d'infrastructures et de services publics impliquent des intervenants du secteur privé au niveau de la conception et la réalisation (comme pour la construction d'un viaduc). Le contrat se termine avec la réalisation du projet. Certains contrats incluent diverses formes de sous-traitance, la lessive dans les hôpitaux, par exemple. Enfin, il y a l'approvisionnement conventionnel, telle la fourniture en essence de la flotte de véhicules du gou-

vernement. Dans un PPP, le financement est de nature facultative : il peut venir de l'un ou l'autre des partenaires, ou encore des deux, dans des proportions variables.

Notons particulièrement le principe que les contrats de partenariat doivent essentiellement se faire à long terme, sinon on se retrouverait dans un mode conventionnel d'association. L'idée de partenariats entre l'entreprise privée et le secteur public n'est pas nouvelle. Ce qui différencie les PPP des autres modes d'intervention, c'est l'agencement particulier des activités prises en charge et la durée du contrat. L'exploitation prolongée d'un service public par une entreprise privée est souvent le but de l'opération pour le partenaire privé. Au Québec, les municipalités qui mettent en branle un PPP se sont souvent alignées sur un horizon de 25 ans, ce qui a pour effet, entre autres, d'engager plusieurs administrations successives. En fait, ce caractère d'opération à long terme est le principal critère qui suffit à définir un PPP. On peut accorder des contrats pour la conception ou pour la réalisation, et ces deux activités ont très souvent été confiées à l'entreprise privée par le biais de toutes sortes de formules. Ces étapes sont habituellement d'assez courte durée, sauf pour les projets énormes (celui de la Baie James, par exemple). Mais l'une ou l'autre de ces activités doit être accompagnée d'une gestion à long terme des opérations pour qu'on puisse parler d'un PPP.

Nous examinerons donc les projets de l'UQAM, de l'UQAR et de l'UQTR pour y chercher les quatre éléments associés aux PPP (conception, réalisation, financement, exploitation). En plus de ceux-ci, il nous faut ajouter la notion très importante du partage du risque, qui est aussi un argument de poids des promoteurs des PPP, puisqu'en théorie, le risque des projets doit être assumé par le promoteur privé, en échange de la possibilité de dégager une marge de profit, permettant à l'État de diminuer son implication directe.

## chapitre 2

### Les PPP à l'UQAM : l'îlot Voyageur

L'îlot Voyageur constitue l'exemple le plus médiatisé des projets d'infrastructures universitaires qui sont associés aux PPP. Nous verrons dans cette section que ce projet ne répondait pas entièrement à la définition puisqu'il n'y avait aucun partage de risque. Il s'agit d'un exemple probant de privatisation des profits et de socialisation des dettes et responsabilités.

L'UQAM avait besoin de locaux, tous les rapports en conviennent (PWC, 2008). Il s'agissait donc de trouver un lieu propice où développer ces nouveaux locaux. Or, juste de l'autre côté du boulevard de Maisonneuve se trouvait un espace sous-exploité. Le propriétaire, l'entreprise Busac, avait d'ailleurs le projet de revitaliser ce terrain et de moderniser le terminus des autocars qui en occupait la partie la plus importante.

Le projet s'est développé autour de cinq composantes (Deloitte, 2005, p. 2). Premièrement, on reconstruisait un nouveau terminus, voisin de celui qui existe actuellement. Dessous, on construisait un stationnement de 800 places et au-dessus, des résidences étudiantes. Ce complexe de résidences devait comprendre deux parties, une directement destinée à l'UQAM, et l'autre, aux étudiant·e·s internationaux d'autres institutions d'enseignement supérieur montréalaises, en vertu d'un accord à passer avec elles. Mais toute mention de cet accord a disparu des discussions depuis longtemps. Ensuite, dans une seconde phase, on aurait démoli le terminus actuel pour le remplacer par le pavillon qu'occuperait l'UQAM boulevard Maisonneuve et par un immeuble à bureaux.

#### A LE FINANCEMENT

L'ensemble du projet devait, au départ, coûter 292,4 M\$, répartis ainsi :

|                               |                 |
|-------------------------------|-----------------|
| Stationnement                 | <b>33,1 M\$</b> |
| Terminus et galerie marchande | <b>37,1 M\$</b> |
| Résidences                    | <b>75,7 M\$</b> |
| Pavillon de l'UQAM            | <b>77,3 M\$</b> |
| Édifice à bureaux             | <b>69,2 M\$</b> |

Ces coûts de construction devaient totaliser 256,5 M\$, auxquels il fallait ajouter 35,9 M\$ pour les terrains, soit un total de 292,4 M\$.

Le stationnement et les résidences devaient être financés par le reste des obligations émises par l'UQAM pour financer le Complexe des sciences. L'addition de ces deux composantes atteint 108,8 M\$ alors que les obligations émises pour le Complexe des sciences totalisaient 150 M\$. Sur cette somme, 17 M\$ ont été immédiatement remplacés pour accumuler les 150 M\$ nécessaires au remboursement dans 40 ans. Il restait donc 133 M\$ disponibles, mais ce montant fut largement dépassé par les besoins du Complexe des sciences, dont le coût a atteint plus de 200 M\$ avec

pour seul autre financement officiel les 25 M\$ provenant du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS).

#### LE COMPLEXE DES SCIENCES

**On se rappellera qu'avant l'îlot Voyageur, le projet du Complexe des sciences avait déjà soulevé bien des commentaires par ses dépassements de coûts. Il s'agissait, en substance, de reloger les départements de l'UQAM spécialisés dans les sciences pures. Cette relocalisation était essentielle compte tenu de la contamination avancée de l'immeuble où ces départements se trouvaient. Cependant, on en a profité pour y loger la TÉLUQ (Télé-université) et des résidences qui ont modifié beaucoup le projet et fait monter les coûts de 40 M\$ à 210 M\$. Même si cette relocalisation était antérieure à l'îlot Voyageur, les deux projets ont été pour une grande part élaborés en même temps. De plus, l'UQAM a acheté, durant la même période, une série d'immeubles dont l'utilité demeure douteuse et qui ont presque tous été revendus. C'est cet ensemble de transactions, intervenues dans une courte période, qui a suscité, chez les journalistes, des expressions comme « délire immobilier ».**

À l'automne 2005, on prétendait que la portion inutilisée des 150 M\$ d'obligations devait servir aux fins suivantes :

|                               |                   |
|-------------------------------|-------------------|
| 1290 St-Denis                 | <b>3,381 M\$</b>  |
| Institut Santé et société     | <b>7,000 M\$</b>  |
| Îlot Voyageur                 | <b>42,279 M\$</b> |
| Édifice St-Sulpice            | <b>2,778 M\$</b>  |
| Placements                    | <b>17,000 M\$</b> |
| Hypothèque stationnement PK   | <b>3,547 M\$</b>  |
| Hypothèque stat. J.A. De Sève | <b>3,248 M\$</b>  |

Dans cette version, seulement 42,3 M\$ de l'argent des obligations sont dévolus à l'îlot Voyageur alors qu'on avait, à l'époque, déclaré financer 108 M\$ des coûts de l'îlot avec cette émission. Le reste de la somme, selon PricewaterhouseCoopers, devait venir de la marge de crédit. Normalement, on ne finance pas des actifs à long terme à partir d'emprunts à court terme car les intérêts encourus sont généralement plus élevés.

#### ÉCHANGE D'OBLIGATIONS

**Les 150 M\$ d'obligations furent achetés par le gouvernement du Québec parce que, nous dit-on, leur taux d'intérêt était inférieur à celui des obligations vendues par Épargne Placements Québec. L'UQAM fut donc blâmée de pouvoir se financer à meilleur taux que l'État qui, en les rachetant, a échangé des obligations à taux réduit contre des obligations à taux plus élevé.**

Contrairement aux plans initiaux, on entreprend donc la construction de l'îlot Voyageur avec aucun financement réel pour en assurer la construction.

Le terminus, l'immeuble à bureaux et le pavillon doivent être financés par la formule des PPP. Le montant alors prévu pour la construction de ces trois composantes, qui ferait l'objet du financement en PPP, était de 183,6 M\$.

Normalement, pour expliquer le financement de projets par la grande entreprise, on invoque les sommes importantes en jeu, l'impossibilité pour les pouvoirs publics de lever de tels montants et la capacité des entreprises de le faire. Cependant, il est douteux que les pouvoirs publics atteignent la limite de leur capacité d'emprunter avant l'entreprise privée, car généralement les taux d'intérêts consentis aux administrations sont moindres que ceux requis des grandes entreprises. Il n'y a pas longtemps encore, le taux marginal d'intérêt des dettes de Lavalin, pour ne citer que cette entreprise, tournait autour de 9 %, alors que les taux consentis à la Ville de Montréal ou la Ville de Saguenay avoisinaient les 5 % (Conseil du Patronat du Québec, 2004, p. 3). Le taux marginal d'emprunt du gouvernement du Québec est celui de ses obligations et celui de l'UQAM est celui des dernières obligations qu'elle a émises et que le gouvernement a trouvé inférieur aux siennes, ce qui l'aurait forcé à racheter l'émission. Les taux d'emprunt des organisations publiques seront donc toujours plus bas que ceux des entreprises privées.

### TAUX MARGINAL

**Le taux marginal d'emprunt est celui du prochain emprunt qu'une organisation devra effectuer. Il ne sera pas le même que son taux moyen, car plus une organisation emprunte, plus augmente le risque lié à ses dettes, entre autres parce qu'elle a moins d'actifs à donner en garantie. On considère aussi que le risque de faillite augmente avec l'accroissement de l'endettement. Les organisations publiques n'ont pas réellement de risque de faillite, même si, techniquement, elles peuvent se retrouver dans une situation où elles n'arrivent plus à payer leurs intérêts.**

L'UQAM garantit les emprunts, mais paye une commission à Busac pour les effectuer, comme en fait foi le Rapport de la firme Deloitte (2005). Si l'UQAM garantit ces emprunts, c'est donc qu'elle aurait pu les effectuer elle-même et épargner ainsi cette commission. Il est certain, cependant, que l'apparition d'un emprunt de quelques centaines de millions de dollars dans les livres de l'UQAM aurait fait réagir fortement le MELS. Donc, l'UQAM acceptait de payer une commission et un taux plus élevé pour que ses emprunts ne figurent pas à ses états financiers. Le recours au financement privé pour tenir une dette hors

des livres est monnaie courante. Cependant, dans le cas de l'UQAM, il n'y a pas réellement de financement privé, puisque ce sont les garanties données par l'UQAM qui vont permettre d'obtenir ce financement. Disons que nous sommes à la frontière du licite et que le vérificateur externe aurait eu des décisions à prendre quant à l'inclusion de cette dette dans les états financiers de l'UQAM, si les choses avaient continué ainsi.

Dans une présentation faite par le vice-recteur au conseil d'administration (UQAM, 2005), il s'avère que l'administration de l'UQAM s'attendait à ce que le MELS finance le pavillon (75 M\$) à cause du déficit d'espace de l'UQAM (VGQ, 2008). Cependant, l'UQAM et le MELS ne s'entendaient pas sur la taille de ce déficit, et le MELS ne voyait pas l'urgence de le combler. Le MELS comptabilisait les espaces de l'ensemble des pavillons achetés par l'UQAM y compris l'immeuble de La Patrie, dont l'intérieur était complètement insalubre et condamné, la bibliothèque Saint-Sulpice et d'autres espaces inutilisés dans les faits. Maintenant que la plupart de ces espaces ont été revendus, les différentes estimations de l'espace manquant doivent se rapprocher un peu plus. Cette prise en charge par Québec aurait pu prendre plusieurs formes. Au-delà d'un paiement unique de 70 M\$, le MELS aurait pu décider d'assumer les versements du bail emphytéotique pour ce montant ou d'assumer les intérêts sur cette somme.

L'UQAM n'avait aucune entente préalable avec le MELS pour ces 70 M\$, ce qui constituait un risque important que la direction de l'UQAM a accepté de courir. Le refus du MELS d'assumer ces montants ne pouvait que placer l'UQAM dans l'embarras à un moment où son budget de fonctionnement lui-même était de plus en plus difficile à équilibrer.

Somme toute, au niveau du financement, il ne s'agit pas d'un vrai PPP. La garantie accordée par l'UQAM et le fait que la négociation de cette dette inclut l'UQAM et qu'il n'est pas clair qu'elle ne devrait pas figurer dans les états financiers en vertu des principes comptables généralement reconnus (PCGR) font dévier cette entente de la formule de PPP telle qu'elle est généralement appliquée.

Les PCGR affirment la primauté de la substance sur la forme. Ainsi, on ne doit pas comptabiliser une transaction selon sa forme juridique mais selon son effet sur l'entreprise. Par exemple, si une entreprise loue un bien à long terme, on pourra comptabiliser l'actif et la dette afférente dans les livres de l'entreprise même si juridiquement le bien n'appartient pas à l'entreprise et la dette demeure dans les livres du locateur.

### B LA RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS

L'UQAM avait reçu le mandat de son conseil d'administration de signer un contrat ou une entente avec l'entreprise Busac. Mais, de fait, les contrats ne furent pas signés avec Busac (la compagnie mère), mais avec des filiales vides. Des filiales vides sont des entreprises qui n'ont ni actif ni passif. Elles sont créées avec un minimum de capital pour des fins précises. On connaît le système de la personne morale. La responsabilité est limi-

tée, ce qui fait que la compagnie mère, qui possède des actifs, ne peut être tenue responsable de la défaillance d'une filiale dotée de sa propre personnalité juridique. En signant avec des filiales sans actif, l'UQAM conservait donc l'ensemble du risque.

La structure que s'est donnée Busac dans cette transaction éliminait tous ses risques et les transférait à l'UQAM. Ses filiales ont été spécialement créées pour l'occasion et portent toutes des noms reliés au projet. Par exemple, l'une s'appelle *Busac Voyageur-emphytéote*, une autre, *Busac Voyageur-développement*. Ces compagnies ont été immatriculées le 22 mars 2005, comme en témoigne le Registraire des entreprises du Québec, juste au moment de signer les contrats. La compagnie mère, Busac, a son siège social à New York. Ses filiales sont québécoises.

Dans ce montage, le propriétaire est Busac Voyageur-développement (dans les citations en anglais, *the Owner*). Le propriétaire va louer au locataire, qui sera Busac Voyageur-emphytéote (dans les citations en anglais, *the Lessee*). Les obligations du locataire envers le propriétaire sont garanties par l'UQAM (dans les citations en anglais, *the Guarantor*). Dans ce système, l'UQAM qui devient sous-locataire, garantit les paiements :

### 3.01 No Exhaustion of Remedies

*The Owner will not be bound or obligated to exhaust or even commence its recourse against the Lessee or other persons or any security or collateral it may hold or take any other action before being entitled to demand payment from, and exercise its recourses against the Guarantor hereunder. The Guarantor hereby renounces the benefits of division and discussion.* (UQAM, 2005a)

Le propriétaire (Busac Voyageur-développement) n'a aucune obligation d'exercer ses recours (en cas de non-paiement ou d'usage abusif des lieux) contre le locataire (Busac Voyageur-emphytéote), mais peut les exercer directement contre le garant (l'UQAM), et ce dernier renonce à discuter et à diviser les responsabilités ou les dommages.

D'un côté, nous avons des garanties données par l'UQAM, de l'autre, on n'en trouve aucune. Busac (Voyageur-développement) est propriétaire de l'ensemble, et Busac (Voyageur-emphytéote) en est le premier locataire emphytéotique dont les paiements au propriétaire sont garantis par l'UQAM.

La création de cette compagnie écran a notamment pour but d'éliminer les garanties liées à la construction et surtout les recours possibles :

### 1.2 No Warranty

*Except as specifically provided in this Deed, there is no representation or warranty, legal or contractual, express or implied, made by the Owner and this emphyteusis is established without the legal warranty of quality and at the lessee's own risk. In particular, and except as specifically provided in this Deed, there is no representation, warranty, collateral agreement, obligation, condition or requirement as to the physical condition, state, load bearing capacity, value, compliance with Applicable Laws and zoning*

*of the Immovable and whether or not it is appropriate for the use intended by the Lessee under this Deed. The Lessee declares that, except as specifically provided in this Deed, the Lessee shall take the Immovable in its present state and condition having had the opportunity to examine same and to conduct such tests, audits and due diligence verifications as it may have seen fit, and that the Lessee is entirely satisfied with the results thereof.* (Busac, 2005, art. 1.2)

L'UQAM fera donc affaire avec Busac (Voyageur-emphytéote), le locataire de Busac (Voyageur-développement). La filiale, qui est le locataire, vérifiera que les travaux ont été effectués correctement et va certifier que tout est conforme. Ce locataire renonce à tous les recours, même à ceux prévus par la loi, au-delà de cette inspection. L'UQAM, comme sous-locataire, ne peut poursuivre que le locataire – qui pourrait toujours faire faillite en cas de problèmes. Il n'y aurait alors plus de possibilités de recours, mais les paiements devraient continuer, puisqu'ils sont garantis par l'UQAM.

L'UQAM a, par un autre contrat, garanti la transaction en prenant une hypothèque sur tous les biens de Busac (Voyageur-développement). Cependant, tout ce que possède cette entreprise est le site en construction, qui peut être hypothéqué en première hypothèque jusqu'à 120 % de sa valeur pour financer les travaux. La deuxième hypothèque de l'UQAM devient ainsi fort aléatoire et de peu de valeur.

Au delà des risques de financement, il y a aussi les risques d'exploitation. La firme de consultant Deloitte, dans son rapport remis au conseil d'administration en 2005, déclarait déjà :

[...] il semble que la plupart des risques d'exploitation et financiers seront transférés du promoteur à l'UQAM. Sur cette base, la majoration des frais financiers ne peut être supportée uniquement par le risque assumé par le promoteur du projet. (Deloitte, 2005, p. 11)

Ce PPP ne comporte qu'un faible partage des risques, voire aucun, ce qui donne raison à la ministre Forget lorsqu'elle affirme qu'il ne s'agit pas d'un vrai PPP. *La Presse* du 17 novembre 2005 faisait déjà état de cet étrange partage du risque :

Selon cette analyse, tout imprévu qui surviendrait durant les 30 années du bail signé entre l'UQAM et son partenaire, la firme Busac, minerait la rentabilité du projet au détriment des finances de l'université. (Bérubé, 2005, p. A6)

Dans cette opération de financement, sur la base d'un coût total de 256,5 M\$ – c'est-à-dire 37,1 M\$ pour le terminus, 77,4 M\$ pour le pavillon et 69,2 M\$ pour l'immeuble à bureaux, pour un total financé en PPP de 183,7 M\$ –, la firme Busac, qui n'encourt aucun risque, va recevoir une valeur de 30,4 M\$ en commission. Il faut ajouter à cela deux autres séries de commissions et les profits réalisés sur les terrains. Ces commissions et profits seront versés à mesure que les intérêts seront payés et correspondent à 16,5 % des coûts initiaux de financement (Deloitte, 2005). Notons au passage que Busac va recevoir une commission pour mettre à son nom, sans risque, le finan-

cement de son profit sur les terrains. Dans ce domaine, le Vérificateur général du Québec (VGQ) arrive à une conclusion similaire à la nôtre.

À ces commissions sur le financement s'ajoutent celles versées à l'étape de la construction, qui atteignent 6 % du coût total. Sur l'ensemble du projet de 292,4 M\$, on avoisine les 18 M\$, qui s'ajoutent aux sommes précédentes pour nous donner un sous-total de près de 48 M\$. Si nous ajoutons les profits, inconnus, réalisés sur les terrains et les autres compensations diverses, il s'agit au total de presque le tiers du coût total du projet.

Donc, eu égard au critère du partage du risque, cette entente ne se classe pas non plus dans la catégorie des PPP, telle que comprise habituellement, pas plus qu'elle n'est conforme à la relation rendement/risque, telle qu'enseignée dans les cours de finance.

### C L'EXPLOITATION

La responsabilité de l'exploitation est aussi un facteur qui rend difficile le classement du présent contrat dans la catégorie des PPP. L'UQAM devait gérer la location du terminus, ainsi que l'immeuble à bureaux. Normalement, dans un PPP, l'entreprise privée s'occupe de l'exploitation. Ici, on a la situation inverse. L'immeuble à bureaux devait se louer, compte tenu de son emplacement, entre 20 \$ et 26 \$ le pied carré. Contrairement à ce que le directeur des investissements avait affirmé au Conseil d'administration, les gestionnaires de l'UQAM ne se sont pas assurés d'avoir des locataires avant de signer pour la construction. Finalement, après avoir reçu des évaluations négatives du marché de la location d'espace à bureaux dans ce secteur de la ville (où les plus gros locataires demeurent l'UQAM, Hydro-Québec et le gouvernement en général par le biais de différents services), l'UQAM a signé avec Busac un bail pour l'ensemble de la bâtisse à 13 \$ du pied carré. Selon l'espace disponible (car deux ou trois étages pouvaient encore être enlevés du projet), on aurait obtenu plus ou moins 300 000 pieds carrés. Ce qui, à ce tarif, donne en pleine location un revenu de 3,9 M\$ par année pendant 30 ans. Or, les paiements à effectuer sont de 6 M\$ pour le bail, sans compter les frais (taxes, assurances, gardiennage, entretien) qui peuvent être évalués à 1 M\$ par année, sur la base des coûts prévus pour ce genre de pavillon. En conséquence, avant toute hausse des coûts de construction, nous avons là un déficit de caisse assuré de plus de 3 M\$ par année durant 30 ans, à puiser à même le fonds de fonctionnement.

L'UQAM est responsable de toute l'exploitation et de tous les risques qui y sont liés :

[...] à ce stade actuel des négociations il semble que la plupart des risques d'exploitation et financiers seront transférés du promoteur à l'UQAM. (Deloitte, 2005, p. 11)

Par exemple, si le terminus d'autocars, à l'expiration de son bail de 5 ans, décidait de ne pas renouveler celui-ci et de déménager au métro Longueuil, l'UQAM se retrouverait avec un

espace vide, dont la reconversion ne serait pas évidente, compte tenu des besoins particuliers du locataire :

Les espaces du terminus pourront être convertis en locaux académiques advenant la terminaison du bail au terme de l'entente actuelle avec l'opérateur de la gare. (Deloitte, 2005, p. 26)

De plus, si le terminus devait quitter, que resterait-il de la galerie marchande ? Le rapport préliminaire de Deloitte faisait référence à une reconversion possible pour les besoins de l'UQAM d'un terminus devenu inoccupé. Par ailleurs, on n'y estimait pas les coûts d'une telle reconversion.

Le fait de laisser à l'UQAM le contrôle des opérations, contrairement à la pratique, n'est peut-être pas indépendant du fait que ces opérations s'annonçaient peu rentables. Une firme d'experts a été engagée pour donner un avis sur le projet. D'après Deloitte et Touche, la rentabilité de toutes les composantes était très faible et les déficits de caisse allaient s'étendre sur plusieurs années, voire plusieurs décennies.

Le taux de rendement du stationnement sur une période de 30 ans est de 6,6 % (6,8 % sur 40 ans). Ce taux est inférieur au rendement demandé dans le marché pour un projet similaire, qui se situe généralement entre 9,8 % et 11,7 %. (Deloitte, 2005, p. 20)

Ces conclusions étaient basées sur des prévisions de location des plus optimistes pour un parc de plus de 800 places. Avec un nombre de places réduit à 600 pour un coût de construction qui ne diminue pas, le rendement chute. S'il baisse de 25 %, comme le nombre de places, le rendement est maintenant inférieur au taux d'intérêt des obligations qui doivent financer le projet. Donc, le projet devient déficitaire à perpétuité (si on tient compte du coût d'opportunité, c'est-à-dire du fait qu'après la fin des paiements, un montant qui pourrait être utilisé ailleurs demeure immobilisé).

La firme de spécialistes prévoyait des déficits de trésorerie pour une douzaine d'années. Avec des revenus moindres, ces déficits de trésorerie n'auront plus de fin prévisible. La conséquence est que, même si des profits futurs allaient venir compenser ces sommes (ce qui n'est pas du tout certain), il faudrait financer celles-ci pendant la durée des remboursements. Ce financement ne peut venir que du fonds de fonctionnement. Mais étant donné les déficits de caisse qu'il faudra rembourser après, on note qu'« une période de 29 ans est requise pour que le stationnement puisse récupérer les sommes investies » (Deloitte, 2005, p. 21).

Pour les résidences, avec un taux de rendement de 6,4 % sur une période de 30 ans (Deloitte, 2005, p. 30), on prévoyait avec des prévisions de location très optimistes des déficits de caisse pendant 18 ans, ce qui repousse la première rentrée positive nette à la 28<sup>e</sup> année d'exploitation. N'oublions pas que les coûts du projet ont augmenté, dans l'ensemble, de 40 % depuis le début. Le nouveau taux de rendement, compte tenu de cette

## DÉFICIT DE TRÉSORERIE

**Un déficit de trésorerie est créé parce lorsque les coûts d'exploitation, ajoutés aux intérêts et au remboursement de la dette (le capital), dépassent les sommes reçues dans le cadre de l'exploitation.**

augmentation, rend le projet déficitaire si l'on tient compte des coûts de financement. Nous ne connaissons pas d'exemple de compagnie privée ayant accepté de tels risques pour d'hypothétiques profits dans 20, 30 ou encore 40 ans. Les délais de récupération sont beaucoup plus courts dans l'entreprise privée.

Dans le cas du terminus, le financement se fait en PPP. La situation est donc encore plus délicate, car le taux monte avec la commission :

Le rendement sur les fonds investis dans le terminus sur une période de 30 ans est de 7,61 % (8 % sur 40 ans). Ce taux est inférieur au rendement demandé dans le marché pour un projet similaire. (Deloitte, 2005, p. 25)

Dans les PPP classiques, la sortie de fonds pour l'administration publique est constituée des paiements faits au partenaire privé qui s'occupe du financement, de la conception et de la réalisation. Dans ce cas-ci, la formule est différente. L'UQAM ne fait pas de paiements au sens propre avant la mise en opération et assume une bonne partie des intérêts durant la construction. De fait, à ce jour, l'UQAM a financé la construction et a assumé les intérêts liés à ce financement.

Depuis le dépôt du rapport de la firme Deloitte en 2005, les prévisions de coûts du projet ont augmenté, comme c'est habituellement le cas de tous les projets de construction, publics ou privés. Aux dernières nouvelles, selon la vice-rectrice aux finances, il serait de 33 % plus élevé que les estimations que nous présentions plus haut, soit 406 M\$, selon *La Presse* du 13 mai 2007, ce qui aurait pour conséquences d'éliminer tout profit possible et ainsi toute récupération de l'investissement, quel que soit le délai envisagé.

PricewaterhouseCoopers estime que les intérêts atteindront 6 M\$ annuellement. Ce montant n'inclut pas la rente emphytéotique, qui dépassera les 15 M\$. Ce sont donc plus de 20 M\$ que l'UQAM devra décaisser annuellement pour éponger cette

## DÉLAI DE RÉCUPÉRATION

**Le délai de récupération est le temps qu'il faudra à l'entreprise pour que « les entrées nettes de fonds attendues d'un projet d'investissement permettent d'en récupérer le coût » (Ménard, 1994). Dans les manuels de finance, on fixe généralement ce délai à environ cinq ans. Aucune entreprise privée n'accepterait de fonctionner avec des délais de récupération de 30 ou 40 ans.**

dette. À ces sommes, il faut aussi ajouter les déficits de caisse et leur financement. Ces déficits pourraient atteindre les 10 M\$ annuellement, ce qui ferait vite monter les intérêts. Sur un budget total dépassant à peine 300 M\$, c'est donc plus de 10 % du budget qu'on prévoyait attribuer au financement de ce projet, alors que les opérations normales étaient déjà déficitaires et largement sous-financées. Évidemment, cette donne change du fait que le gouvernement a promis de libérer l'UQAM des contraintes liées à ce projet. Mais cela n'arrivera que lorsque seront terminées les négociations avec les autres parties. En attendant, les intérêts continuent de courir, et l'UQAM avait déjà décaissé, au 31 janvier 2008, plus de 100 M\$ pour ce projet (PWC, 2008) sur les 269 M\$ d'obligations qui ont été émises pour libérer une marge de crédit dont la limite avait été atteinte et même dépassée en juillet 2007, date à laquelle on a demandé au MELs de consentir une augmentation de 75 M\$ de cette marge. Le stress financier lié à ce projet est énorme pour l'institution et on comprend mal, même si les profits devaient se matérialiser dans 20 ou 30 ans, comment une UQAM qui fonctionnait à budget réduit, à la limite des déficits, espérait franchir les années de déficits de caisse clairement visibles dès 2005 et même avant.

## D LA CONCEPTION

La conception du projet a évidemment été conjointe, ne serait-ce qu'en raison des intérêts de Busac dans le terminus et de la détermination des besoins à ce niveau. Cependant, l'UQAM possède l'expertise nécessaire pour gérer la conception d'un projet de cette ampleur. Quand à la construction, elle est confiée à la firme qui a bâti le Complexe des sciences et, auparavant, le complexe sportif et les résidences attenantes. Cette firme est donc habituée à travailler avec les dirigeants de l'UQAM et n'avait besoin d'aucun intermédiaire. La conception n'a aucun effet sur la classification du projet comme PPP et n'est ici en aucun cas déterminante.

## UNE FORMULE ORIGINALE

Bref, s'il s'agit d'un PPP, la formule en est toute nouvelle. La conception n'est pas en cause, puisqu'elle demeure la même qu'elle se fasse en impartition ou par une autre formule de délégation. La réalisation se démarque déjà de ce qui se fait habituellement lors de véritables PPP. Ici, l'entrepreneur (et non le promoteur qui est Busac) est la firme de construction qui travaille habituellement avec les gens de l'UQAM. Cette firme était maître d'œuvre de la construction du Complexe des sciences et aussi du centre sportif et des résidences, à la fin des années 1990. La collaboration entre cette firme et les responsables des dossiers de construction à l'UQAM est bien établie. La présence d'un intermédiaire ne semble pas justifiée.

Quant au financement, il n'est pas conforme aux conditions normales qui prévalent dans ce genre de contrats. La firme privée emprunte, mais avec la garantie fournie par l'UQAM. L'inscription de la dette dans les livres d'une filiale quelconque

de Busac ressemble plus aux conditions normales liées à ce type d'ententes. Mais comme ces entreprises sont privées, cette inscription n'a aucune réelle conséquence sur la capacité du groupe à trouver des fonds pour ses autres projets. Par contre, la garantie fournie par l'UQAM a probablement contribué à maintenir les taux de ce financement dans une limite raisonnable, alors que l'on sait qu'une des principales caractéristiques de ce mode de financement est que les administrations publiques bénéficient de taux d'emprunt bien inférieurs (souvent de plusieurs points) aux taux marginaux des entreprises privées, ce qui est parfaitement conforme à la théorie économique puisque le risque financier d'une municipalité, par exemple, sera toujours inférieur à celui d'une entreprise privée, aussi solide soit-elle, car cette municipalité ne peut faire faillite.

Enfin, au niveau de la gestion des opérations, ce contrat innovait encore. Normalement, c'est l'entrepreneur privé qui opère les actifs publics pour une longue durée. Dans ce cas-ci, c'est l'administration publique qui se charge de l'opération des actifs dès le début et au-delà du moment où elle en deviendra propriétaire, dans 30 ans. La situation serait la même si l'UQAM avait directement emprunté la somme sur les marchés financiers.

Cette transaction ressemblerait plus à un PPP à l'envers. L'organisme public, l'UQAM, assume les coûts de réalisation, garantit les emprunts et prend charge des opérations en assumant tous les risques, alors que le partenaire privé inscrit le financement dans ses livres. En fait, ce partenaire privé ne sert que d'entremetteur. Cette fonction lui assure des revenus importants que ne justifient pas le niveau de risque encouru ou son apport technologique ou informationnel.

Pour conclure, il faut donner raison à la ministre Jérôme-Forget, appuyée en cela par le VGQ : il ne s'agit pas d'un PPP, mais d'une autre des multiples formes de contrats passés entre le pouvoir public et l'entreprise privée, forme qui n'a pas encore reçu de nom officiel.

Ajoutons toutefois que quel que soit le nom qu'on donne à cette entente, elle n'apporte que peu d'avantages à l'UQAM, hormis la possibilité d'utiliser un site intégré au campus. Les inconvénients sont, par contre, immenses, puisque les risques sont énormes et les perspectives de revenu, très éloignées. Entretemps, les sommes qui manquent déjà pour assurer un fonctionnement normal de l'établissement devront servir à couvrir des déficits de caisse. Au bout du compte, comme le pavillon qui devait servir à l'UQAM faisait partie de la dernière phase des travaux – celle qui n'est pas encore entamée –, on peut craindre, ironie du sort, que ce pavillon ne soit jamais construit, ce qui mettrait la touche finale à l'absurde de la situation.

## chapitre 3

### Les PPP à l'UQAR : le campus de Lévis

Le 4 juin 2007, l'Université du Québec à Rimouski (UQAR) s'est dotée d'un nouveau campus à Lévis. Celui-ci s'inscrit dans la volonté de l'UQAR de moderniser l'ancien campus afin de lui donner des infrastructures et des capacités de services répondant à ses ambitions (UQAR, 2004, p. 10). C'est donc en mai 2005 que l'UQAR lançait un appel à propositions pour la conception d'un nouveau campus suivant un modèle de PPP.

Le développement du campus de Lévis s'inscrit dans la stratégie à long terme d'une université cherchant à maintenir la croissance de ses inscriptions et à développer un créneau spécifique de recherche afin de mieux répondre aux besoins de main-d'œuvre de la région (UQAR, 2007, p. 3). Si cet objectif peut difficilement être questionné, il en va tout autrement de la méthode retenue pour la réalisation du projet.

D'entrée de jeu, l'UQAR privilégie un mode de réalisation du projet en PPP. Après un processus public d'appel d'offres, l'université confie la responsabilité du projet à une entreprise privée – en l'occurrence, le groupe commercial AMT, filiale du groupe Tanguay de Québec.

Pour bien situer le projet du nouveau campus de Lévis dans le contexte de construction d'infrastructures en PPP, il est révélateur de l'analyser à la lumière des quatre angles d'approche définis précédemment : la conception, la réalisation, l'exploitation et le financement. On vérifiera pour ces quatre aspects si le choix d'un partenariat avec l'entreprise privée comporte des risques qui viendraient réduire la capacité de l'UQAR de réaliser sa mission d'université publique. De plus, nous aborderons la question des risques qu'entraîne pour les salarié·e·s de la classe moyenne la réalisation de projets selon le modèle PPP. Nous verrons que, dans le cas du PPP unissant l'université et le groupe AMT, les risques financiers liés au projet sont entièrement portés par l'UQAR.

#### LE PROJET DU CAMPUS DE LÉVIS

L'idée de bâtir un nouveau campus à Lévis est née au cours de l'année 2004. L'ancien campus lévisien, avec ses 4 000 mètres carrés, ne pouvait plus répondre aux besoins de l'université. En raison du sous-financement dont souffrent les établissements d'enseignement postsecondaire québécois, la situation budgétaire de l'UQAR rendait difficile le financement direct du projet par l'université. En effet, les livres de l'UQAR révèlent qu'en date du 31 mai 2006, l'université enregistrait un déficit de l'ordre de 6,5 M\$ dans l'équilibre de ses charges et de ses produits (Réseau UQ, 2006).

La situation budgétaire précaire de l'UQAR incita les administrateurs de l'université à recourir au mode du PPP pour se

doter des infrastructures nécessaires au maintien de la mission d'enseignement de l'institution. Néanmoins, il est indispensable d'analyser si le recours à ce type de partenariat peut, à terme, nuire à la réalisation de cette mission, en plus de créer un précédent concernant l'intrusion du secteur privé dans le domaine de l'exploitation d'un service public et dans l'exploitation d'infrastructures centrales à la mission d'un service public.

Pour présenter brièvement le projet, il suffit de décrire la nature de l'entente passée entre l'UQAR et son partenaire privé. Le groupe AMT s'est engagé à construire le nouveau campus de Lévis et à en assurer la gestion, l'entretien et la surveillance pour une période de 25 ans. Au terme de ce contrat, l'université pourra se prévaloir de son option d'achat privilégié, pour une somme symbolique de 1 \$ (UQAR, 2006a, annexe D, p. 83).

#### A LA CONCEPTION

L'étape de la conception du projet n'est pas, *stricto sensu*, une étape capitale de ce dossier. La conception elle-même n'est pas sans intérêt, mais elle n'a pas été sujette au modèle PPP. Certains aspects de cette première phase méritent tout de même que l'on s'y arrête.

D'abord prévue en fonction d'un immeuble de 12 000 m<sup>2</sup>, la conception du nouveau campus de Lévis a par la suite subi de profondes modifications. La principale modification au devis a été l'ajout d'un quatrième étage à l'immeuble, ce qui a fait augmenter substantiellement le montant de l'entente emphytéotique entre l'université et le promoteur (cette question sera traitée plus en détail lorsqu'il sera question du financement du projet).

Le mode de propriété retenu pour la réalisation du projet est l'aspect le plus instructif à aborder dans l'examen de sa conception. Puisque l'UQAR comptait se doter d'un nouveau campus sans devoir acquérir en propre de nouveaux terrains ou bâtiments, l'université a eu recours à l'emphytéose.

#### EMPHYTÉOSE

**L'emphytéose est un droit qui permet à une personne, pendant un certain temps (compris entre 10 et 100 ans), d'utiliser pleinement un immeuble appartenant à autrui et d'en tirer tous les avantages. Contrairement à la croyance populaire, l'emphytéose n'est pas un bail mais plutôt un démembrement du droit de propriété et constitue un droit réel au même titre que l'usufruit, l'usage ou la servitude. De ce fait, l'emphytéote a, eu égard à l'immeuble, tous les droits rattachés à la qualité de propriétaire.**

La cession en emphytéose qui nous concerne implique un terrain et un immeuble à bâtir qui seront propriété du groupe AMT. En cédant en emphytéose, sur une durée de 25 ans, le campus de Lévis à l'UQAR, le groupe AMT demeure propriétaire légitime du campus jusqu'au terme de l'entente, c'est-à-dire le 4 juin 2032 (UQAR, 2007a, p. 15). La particularité

de l'entente qui lie l'UQAR au groupe AMT est précisément ce partenariat à long terme entre une entreprise privée et une institution universitaire publique.

Donc, l'entreprise privée n'est pas uniquement impliquée dans la conception et la réalisation d'un projet de développement immobilier, ce qui est courant et ne constitue pas en soi un PPP, mais devient partenaire de l'université dans la gestion, l'administration et l'octroi de services (UQAR, 2006a, annexe C). Ce qui importe à ce stade-ci, c'est de bien comprendre le lien qui s'instaure entre l'entreprise privée et l'université. D'un côté, le groupe AMT est responsable de la gestion de l'immeuble et du terrain, en plus d'assurer les services liés à l'entretien et à la surveillance de la bâtisse; de l'autre, l'université se désresponsabilise de ses activités non académiques pour se concentrer exclusivement sur sa mission de recherche et d'enseignement. Dans les faits, par l'entente qui lie l'UQAR et le groupe AMT, l'université rimouskoise restreint de son plein gré la part de responsabilité qui lui incombe dans l'administration et la gestion du campus de Lévis. En confiant à une entité extérieure la prise en charge de ce campus, l'UQAR participe à la privatisation des infrastructures qui permettent d'offrir un service d'éducation postsecondaire. L'UQAR ne se contente pas de louer des locaux à un promoteur privé, elle confie à ce promoteur la responsabilité de la gestion et de l'entretien de son campus. Dans ce modèle, il y a donc substitution des responsabilités administratives : l'institution publique abandonne au privé le volet plus « technique » de son offre de service. Par ce transfert, le secteur privé occupe une place toujours plus grande au sein de la communauté universitaire, ce qui lui permet d'en influencer davantage les orientations.

## B LA RÉALISATION

L'étape de la réalisation est le deuxième aspect à étudier avant de passer aux deux éléments plus centraux (l'exploitation et le financement) du projet de PPP de l'UQAR. Deux facteurs sont à prendre en considération : 1) les critères de réalisation du projet (au niveau environnemental et au niveau de la division des charges entre l'université et le promoteur) et 2) les conditions de réalisation (les liens entre l'université et le promoteur). La question de la réalisation du projet doit être analysée sous ces différents aspects afin de permettre une compréhension intégrale du dossier, tout en révélant l'ensemble des risques associés à un élargissement de la place du privé dans l'éducation postsecondaire.

Il faut donc d'abord se pencher sur les critères établis pour la réalisation du projet. En ce qui concerne l'aspect environnemental, différentes normes ont été fixées lors de l'appel de propositions et entérinées par les deux parties lors de la signature de leur convention d'entente. Outre le respect des règles, des lois et des normes environnementales en vigueur, cette convention comprend l'énonciation de cinq critères à respecter par le promoteur (AMT) :

1. Il ne doit pas y avoir de substance polluante dans, sur ou sous l'immeuble.
2. Il ne doit pas y avoir de réservoir hors terre ou souterrain dans, sur ou sous l'immeuble.
3. Il ne doit pas y avoir de BBC, d'amiante, de mousse isolante d'urée formaldéhyde, de moisissures, de substances appauvrissant la couche d'ozone, de méthane ou de matières radioactives dans, sur ou sous l'immeuble.
4. L'immeuble – le terrain – ne doit pas servir ou avoir servi en tant que décharge ou pour se débarrasser de substances polluantes.
5. Il ne doit exister aucun risque de migration de quelque substance polluante dans, sur, vers ou sous l'immeuble (UQAR, 2006a, annexe D, p. 89).

Rappeler ces cinq critères est essentiel, puisque l'on constate, à l'étude du rapport environnemental produit avant l'acceptation du projet, que certains d'entre eux n'ont pas été respectés. À la lecture de ce rapport, on réalise que les critères 4 et 5, sans avoir été tenus à l'écart de l'octroi du projet au groupe AMT, semblent avoir été considérés de manière bien relative. Il est précisé au point 5 que le promoteur doit assurer qu'il n'existe aucun risque de migration de substance polluante sur le terrain de l'immeuble s'il veut respecter l'entente avec l'UQAR. Toutefois, le rapport produit par la firme Technisol Environnement précise qu'une telle assurance ne peut être fournie concernant le terrain impliqué dans le projet (Technisol Environnement, 2005, p. 2). De plus, même si le terrain comme tel n'a jamais servi de décharge, comme il est exigé au point 4, un terrain adjacent a eu cette fonction par le passé :

D'autre part, rappelons qu'un ancien dépotoir et qu'un ancien dépôt à neige ont été présents en amont hydraulique du site à l'étude. Soulignons que la présence de ces sites peut susciter une préoccupation environnementale, notamment pour l'eau souterraine du secteur dont fait partie le site à l'étude. (Technisol Environnement, 2005, p. 18)

Le rapport de la firme ne peut donc pas garantir l'absence de risque au point de vue environnemental. Ici se pose un problème de redevabilité des institutions face à leurs commettants. L'entente entre l'UQAR et le groupe AMT n'est pas claire en ce qui concerne la responsabilité du respect des normes environnementales. En cas de contamination du terrain, qui du groupe AMT ou de l'UQAR sera tenu responsable? Vers qui devront se tourner les citoyens et citoyennes de Lévis pour faire valoir leurs plaintes et doléances? Cette confusion est typique du développement effectué en PPP, puisqu'on y dilue les mécanismes de contrôle devant encadrer le mode de livraison des services publics concernés.

De plus, si on vante souvent le modèle PPP parce qu'il permettrait aux institutions publiques de délaissier les aspects techniques et infrastructurels d'un projet, il reste que le cas du campus de Lévis ne s'inscrit pas dans ce schéma. Malgré le fait que la construction, la maintenance et la gestion de l'immeu-

ble sont confiées au privé, l'université garde tout de même la responsabilité de toute une série d'éléments : signalisation intérieure et extérieure; aménagement de la cuisine, des stationnements et du terrassement; réseau de télécommunication, système de surveillance par caméra, etc. (UQAR, 2006a, annexe D, p. 85). Au final, «l'avantage» recherché par l'UQAR de pouvoir délaissier les questions d'infrastructure pour se concentrer sur sa mission éducative n'est que partiellement atteint, puisque l'université devra tout de même assumer toute une série de responsabilités de ce type.

Ce flou s'applique également aux conditions liées à la réalisation du projet. Encore ici, l'UQAR conserve un nombre non négligeable d'engagements envers le promoteur. À terme, ces engagements pourraient placer l'université dans une position inconfortable, coincée entre ses obligations envers son partenaire (le promoteur) et celles envers ses usagers (les étudiante-s). À l'étude des documents signés par le groupe AMT et l'UQAR, on constate deux types de conditions de réalisation qui viennent miner les «avantages» de l'entente.

Au niveau monétaire, d'abord, les éléments précités qui demeurent sous la responsabilité de l'université auront pour conséquence de hausser les coûts liés à la construction du campus de Lévis. Ainsi, les coûts d'amélioration de l'immeuble, qui incombent à l'UQAR, ont pour conséquence d'augmenter de 2 M\$ la facture totale de l'université (UQAR, 2007a, p. 13). Ces coûts excédentaires ne sont généralement pas compilés dans la facture totale du projet. On peut également porter au passif de cette tendance inflationniste la responsabilité qui incombe à l'université de payer les différentes taxes municipales et les différentes assurances (UQAR, 2007a, p. 15-19).

Au-delà des considérations financières, deux problèmes administratifs grèvent l'entente conclue entre le groupe AMT et l'UQAR. D'abord, une étude approfondie des relations entre l'Université et les sous-contractants du groupe AMT, relations encadrées par l'entente entre l'université et le promoteur, révèle que l'établissement d'enseignement accepte de se couper de toute forme de lien légal entre elle et les entreprises qui travailleront à la réalisation du projet :

Aucune disposition des documents contractuels ne peut créer de relation contractuelle entre l'université et un sous-traitant ou fournisseur du promoteur, ses représentants ou ses employé-e-s. (UQAR, 2006a, Annexe D, p. 107)

Ce détachement du lien qui unit l'UQAR aux sous-contractants est plus préoccupant lorsqu'on découvre que le comité exécutif de l'Université a accepté à plusieurs reprises de contourner les procédures normales d'attribution de contrats pour octroyer ceux-ci aux entreprises proposées par le groupe AMT. Lors des réunions du 12 juin et du 18 septembre 2007, deux contrats ont été attribués à des sous-contractants sans suivre la procédure normale (UQAR, 2007b). Ces deux contrats concernent respectivement le revêtement bitumineux du sol et l'aménagement de la cuisine du campus de Lévis. Donc, le

comité exécutif de l'UQAR a accepté de surseoir à ses propres règles d'attribution de contrats conformément à des recommandations du groupe AMT, et ce, pour la réalisation de tâches qui, selon la convention d'entente entre les deux parties, relevaient de la responsabilité de l'université. D'abord envisagé pour contourner certaines «lourdeurs» administratives associées à la gestion des institutions publiques, le PPP de l'UQAR se trouve au final à servir de voie de contournement des règles en vigueur.

De plus, comme dans le problème de la responsabilité environnementale, ce type de dissociation entre l'UQAR et les sous-contractants œuvrant sur le chantier du nouveau campus installe une imprécision, un flou au niveau des démarches et recours dont disposerait l'université dans l'éventualité d'un vice de construction. S'il y a litige, l'UQAR devra toujours s'en remettre à la volonté de l'entrepreneur principal. Donc, le groupe AMT aura toujours le loisir de contester toute demande de l'université; il pourra même aller jusqu'à protéger l'un de ses sous-contractants au détriment des intérêts de l'UQAR.

### C L'EXPLOITATION

L'analyse du projet de construction en PPP du nouveau campus de l'UQAR à Lévis doit également envisager l'exploitation de la nouvelle bâtisse et sa gestion. Cet aspect du projet est particulièrement problématique, puisque c'est au niveau de l'exploitation de l'immeuble que se fait particulièrement sentir l'intrusion du privé dans la gestion de l'institution publique qu'est l'UQAR. Encore une fois, l'élément le plus pertinent de ce dossier est une forme particulière de privatisation : la délégation du public vers le privé des tâches administratives, de gestion et d'entretien.

L'entente entre le groupe AMT et l'UQAR implique donc que le secteur public se retire de certains champs de compétences dans l'offre de service universitaire. Pour bien illustrer ce fait, il est intéressant d'observer les obligations qu'engage pour l'université le partenariat avec le groupe AMT, ainsi que les activités qui sont délaissées par l'institution publique au profit du privé. Il serait inapproprié de reprendre ici l'ensemble des éléments qu'implique ce type d'entente, mais il demeure possible d'en détailler quelques-uns afin de brosser un tableau clair de la situation. Ainsi, par l'acte de cession en emphytéose conclu entre les deux parties, l'université – l'emphytéote – renonce à céder son droit d'emphytéose pendant le terme, nonobstant les dispositions de l'article 1211 du *Code civil du Québec* (UQAR, 2007a, p.15).

Cette entente liera donc l'Université au promoteur pour une durée de 25 ans, sans possibilité pour l'UQAR de se retirer du partenariat si ce dernier lui devient défavorable. On constate ainsi une autre barrière aux «avantages» allégués du recours au PPP, puisque l'institution publique, l'UQAR, se retrouve liée à une entreprise privée sur une longue période, sans possibilité de modifier les termes de l'entente. L'université, qui compte sur cette entreprise pour son propre dévelop-

pement, augmente ainsi son niveau de dépendance extérieure. Rien n'est dit dans l'entente au sujet d'une éventuelle faillite du groupe AMT, rien ne semble avoir été planifié pour pallier ce risque. L'organisation du développement de l'université à Lévis s'inscrira donc dans un contexte d'absence d'autonomie. Il est possible d'imaginer un scénario dans lequel l'université pourrait devoir soutenir son partenaire privé afin d'assurer la pérennité des services si celui-ci éprouve des problèmes financiers.

Au-delà de ces questions de gestion de risque, questions inhérentes au développement de toute organisation, il faut porter notre regard sur deux autres éléments qui pourraient mener à une hausse des coûts pour l'université sans remise en cause de la cession en emphytéose. En cas de destruction du bâtiment à la suite d'un sinistre, d'un incendie ou de tout autre événement –, l'UQAR sera tenue responsable de la reconstruction et de la remise à neuf des éléments endommagés ou détruits de l'immeuble (UQAR, 2007a, p. 13,17). Le promoteur, dans la conception et la livraison du projet, n'encourt en définitive aucun risque : il recevra sa rente liée à l'acte d'emphytéose, sans altération dans le paiement et sans être vulnérable aux imprévus dont le risque est habituellement la justification du recours au privé pour ce type de projet.

Dans le cas présent, les seuls risques à long terme associés au projet sont portés par l'université. Il faut se rappeler, comme il a été mentionné précédemment, que l'entente comptait déjà des obligations d'entretien et de construction de l'ordre de 2 M\$, liées à l'apport d'« améliorations » au bâtiment.

Le recours au PPP dans ce projet n'élimine pas les risques associés à ce type de chantier pour l'université, mais il lie celle-ci à un promoteur privé pour une durée qui ne permet pas d'écarter l'éventualité d'une crise reliée à des déboires financiers pour ce dernier. En outre, on constate une série d'intrusions d'une gestion privée dans l'administration et l'offre de service universitaire. Les services couverts par la convention et devant être assumés par le promoteur sont les suivants (liste non exhaustive) :

- La gestion de l'énergie et de l'efficacité énergétique;
- L'entretien ménager, le lavage des vitres intérieures et extérieures et celui des tapis;
- Le déneigement des bordures des toits et des fenêtres;
- La disposition des rebuts et déchets et des matériaux recyclés;
- L'entretien architectural, incluant la peinture, la quincaillerie, la serrurerie, les réparations de gypse, les réparations des plafonds acoustiques;
- La gestion du personnel technique, incluant les mécaniciens de machines fixes, plombiers, électriciens et journaliers;
- Le gardiennage et la sécurité, les procédures de sécurité, le plan de sécurité incendie, le plan de mesures d'urgence et l'entretien des équipements de sécurité;

- L'entretien des terrains, des arbres et arbustes, du gazon, des trottoirs, le déneigement et le déglacage des accès et des aires de stationnement et de circulation;
- Tous les autres services de gestion, d'entretien et de surveillance (UQAR, 2006a, annexe C, p. 69-70).

Bien entendu, cette liste ne reprend pas l'ensemble des éléments de service devant être pris en charge par le promoteur. Il s'agit en fait de quelques exemples emblématiques des services délégués par l'université au groupe AMT. Il ne faut pas se contenter ici de critiquer la délégation de tâches du secteur public vers le secteur privé; il faut plutôt révéler le recours déguisé à la sous-traitance qu'implique l'utilisation d'un PPP par les décideurs publics. Dans les faits, il s'agit d'une entente encore plus restrictive pour l'UQAR qu'un simple partenariat de sous-traitance, puisque l'université sera dans l'impossibilité de changer de fournisseur, et ce, pour une période de 25 ans.

Sans entrer dans le détail des considérations concernant les questions de personnel et de main-d'œuvre – puisque nous y reviendrons plus tard –, on peut clairement établir que l'université, en acceptant le partenariat qui l'unit au groupe AMT, cherche dans les faits à se distancier autant que possible de la gestion de personnel. En effet, si le groupe AMT devient responsable de la gestion, de l'entretien et de la surveillance du campus de Lévis, il est à la fois responsable de l'administration et de la livraison de ces services. Évidemment, le promoteur doit fournir le personnel nécessaire à la livraison des services placés sous sa responsabilité. Même s'il s'agit d'un recours à la sous-traitance – les services d'entretien, par exemple, qui étaient auparavant livrés par des employé·e·s de l'université –, la transition s'effectue sans heurt puisqu'elle se fonde dans l'ensemble du projet.

Traditionnellement, une institution publique qui fait affaire avec un sous-traitant conserve toujours un certain droit de regard sur l'encadrement du travail effectué. Dans le cas du projet en PPP du campus de Lévis, l'UQAR va jusqu'à déléguer son pouvoir de direction et de supervision à son partenaire privé : «Le promoteur devra fournir le personnel d'encadrement nécessaire à la direction et à la supervision de ses employé·e·s et ses sous-traitants» (UQAR, 2006a, annexe C, p. 71).

Le projet de PPP défini entre l'UQAR et le groupe AMT est donc emblématique d'un désir des administrateurs de l'université rimouskoise de réduire leur champ d'action à la stricte question de l'enseignement. C'est là une approche questionnable de la gestion d'un service, public ou privé, parce que l'offre de service en enseignement supérieur ne peut se limiter à la mission universitaire telle que comprise dans sa définition classique (recherche et enseignement). Pour être complète, cette mission doit s'intégrer à une culture beaucoup plus large; c'est pourquoi l'on se réfère à la communauté universitaire lorsqu'il est question des choix et orientations du réseau d'enseignement supérieur. Une fois laissées entre les mains d'une entreprise privée, la mise en place et la structuration de cette

communauté vont tendre à se disloquer progressivement pour laisser place à un campus strictement axé sur la formation d'une future main-d'œuvre.

L'UQAR insiste même sur cette séparation entre la gestion de son campus et ses propres instances lorsqu'il est spécifié dans la Convention que «le promoteur sera l'unique propriétaire de l'immeuble et [que] rien dans le présent contrat ne doit être interprété comme ayant pour effet de donner le statut de propriétaire ou de maître d'œuvre de l'ouvrage à l'université notamment, mais non limitativement, au sens de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*» (UQAR, annexe D, p. 108). L'objectif poursuivi par l'UQAR est clair : l'université compte se détacher autant que possible de ses responsabilités vis-à-vis du personnel œuvrant dans les murs de son campus.

Il reste à étudier la question du règlement des différends et des conflits entre l'UQAR et le groupe AMT par voie de médiation et d'arbitrage. Il est normal, dans l'élaboration d'un partenariat de l'ampleur de celui qui nous intéresse ici, que les différends intervenants prévoient des dispositions de médiation et d'arbitrage afin de régler d'éventuels conflits. Par contre, l'université devra également faire appel à un médiateur ou à un arbitre si elle souhaite modifier les services offerts à la communauté universitaire (UQAR, 2007a, p. 21-23). En effet, la définition des services devant être offerts par le promoteur étant établie pour l'ensemble de la période de l'entente, toute forme de modification pourra poser des problèmes ou se buter à des résistances du groupe AMT, qui ne recevra sans doute pas favorablement une modification qui mènerait à l'augmentation de ses charges.

#### D LE FINANCEMENT

Cette quatrième section de notre analyse du projet de PPP unissant l'UQAR et le groupe AMT en examine le financement. Comme il a déjà été démontré, ce projet comprend une série d'éléments inquiétants au niveau de la gouvernance et de la gestion des services offerts sur le campus universitaire de Lévis. La question du financement du projet est étudiée de façon à quantifier les coûts associés à ce recul du secteur public dans l'administration de l'institution universitaire. Dans un premier temps, on établira le coût général de réalisation de cette entente en PPP, pour ensuite examiner comment, dans un contexte de sous-financement chronique du réseau d'enseignement supérieur québécois, il devient attrayant pour les administrateurs de faire une place toujours plus grande au privé dans les murs de leurs institutions.

En consultant l'acte de cession en emphytéose conclu entre l'UQAR et le groupe AMT, on remarque que le coût total associé à la réalisation du projet, tant pour la construction de l'immeuble que pour la livraison des services compris dans l'entente, s'élève à 48 M\$ (UQAR, 2007a, p. 15). Ce montant doit être versé par l'université à son partenaire suivant un échéancier précis s'étalant du 4 juin 2007 au 4 juin 2032. Bien entendu, cet échéancier n'implique pas le versement en un seul coup de

l'ensemble ou d'une part importante de ce montant de 48 M\$; il doit être réparti en sommes égales durant les 25 années que dure l'entente. Aux termes de l'entente, l'UQAR devra verser 160 000 \$ par mois au groupe AMT durant tout le partenariat.

Il faut ventiler ces données afin d'établir la part destinée au paiement de la bâtisse et celle qui sera attribuée au financement des services prévus par la Convention et devant être assumés par le groupe AMT. Ainsi, 24,8 M\$ sont réservés pour une contrepartie au partenaire privé au moment du transfert de l'immeuble à l'université après 25 ans; puis, 23,8 M\$ sont prévus pour compenser le coût des frais d'exploitation (UQAR, 2005). Ainsi, c'est près de la moitié du coût total du partenariat qui ira au financement des services offerts par le groupe AMT. Des 160 000 \$ que l'université s'est engagée à verser mensuellement à son partenaire, 79 500 \$ serviront à payer les services attendus et 80 500 \$, à compenser les coûts de construction et d'acquisition de l'immeuble. On constate une certaine distorsion entre les frais mensuels exigés de l'université et la charge réelle assumée par le promoteur. Par exemple, le groupe AMT a dû obtenir un prêt hypothécaire de 18 M\$ de son institution financière afin de financer le projet de construction (AMT, 2005). Entre les 24,8 M\$ demandés à l'Université en contrepartie au transfert de l'immeuble et la somme nécessaire à sa construction, on observe un écart appréciable de 6,6 M\$. Cet écart est encore plus révélateur lorsque l'on constate que l'UQAR s'est portée garante du prêt hypothécaire consenti au groupe AMT. Ce fait permet au groupe AMT de bénéficier d'un taux d'emprunt préférentiel et donc de hausser la rentabilité du projet pour lui (pour plus de détails, consulter la section portant sur l'UQAM).

Pour terminer ce tour d'horizon financier du projet de PPP de l'UQAR, il faut ajouter que, à la suite de l'accord intervenu entre les parties concernées, d'importantes modifications ont été apportées au projet. Ainsi, la convention initiale prévoyait la possibilité pour l'université de demander au promoteur l'ajout de 20 % à la superficie de l'immeuble. Avant la mise en chantier du campus, l'UQAR s'est prévalu de ce droit en exigeant la construction d'un quatrième étage (le projet initial n'en prévoyait que trois). Cette addition a toutefois eu pour effet d'accroître la facture et les coûts associés à la cession en emphytéose. Pour l'ajout de 2 400 m<sup>2</sup> à l'immeuble, l'UQAR doit déboursier 12 400 \$ de plus par mois durant 25 ans, ce qui signifie une augmentation totale du coût du projet de 3 720 000 \$, soit 7,75 % du prix initial (UQAR, 2006). Cet ajout vient donc aggraver d'autant les risques financiers assumés au départ par l'UQAR. Toutefois, ce supplément d'espace n'est pas directement lié au projet de développement de l'université, ce qui rend encore plus contestable l'absorption des risques par l'institution. Une clause de l'accord prévoit que le promoteur et l'UQAR peuvent louer ou sous-louer les locaux vacants afin de rentabiliser leur investissement. Comme pour l'UQAM, l'UQAR mise donc sur la location d'une partie de ses infras-

structures pour en financer la réalisation. De plus dans l'éventualité d'une inutilisation des locaux, l'UQAR devra verser au promoteur un dédommagement supplémentaire de l'ordre de 50 000 \$ par année.

Si l'on peut se poser de sérieuses questions quant à la décision de l'UQAR d'avoir recours à ce type de partenariat pour financer la construction de son nouveau campus – en se liant à un partenaire privé pour une si longue période –, il faut y ajouter un double facteur qui jette une autre ombre sur cette entente : la responsabilité pour l'université du coût des plans d'assurance et des taxes municipales. Il s'agit encore ici d'un sérieux problème pour la gouvernance d'une institution publique. L'UQAR doit assumer les frais d'assurance de l'immeuble dès sa conception et pour toute la durée de l'emphytéose ; mais, dans l'éventualité d'une réclamation, toute indemnité versée le sera dans un compte conjoint détenu par le promoteur et l'université (UQAR, 2007a, p. 15-18). L'UQAR devra donc s'entendre avec le propriétaire de l'immeuble quant à la façon de gérer la répartition de cette indemnité, et ce, sans que le propriétaire ait défrayé quelque coût que ce soit. En ce qui concerne les taxes municipales et scolaires, la même logique étrange s'impose : l'université doit payer ces charges fiscales, même si elle n'est pas propriétaire de l'immeuble. De plus, tout défaut de paiement de sa part peut servir de prétexte au promoteur pour rompre l'acte d'emphytéose unissant les deux parties.

### PPP : UN APPAUVRISSEMENT DE LA CLASSE MOYENNE

Au-delà de cette déresponsabilisation au sens strict, le retrait de l'Université du domaine de l'offre de service a des conséquences directes sur les employé·e·s travaillant au campus de Lévis. Le recours à la sous-traitance n'est plus une technique administrative occasionnelle visant à faire des économies sur la masse salariale pour la réalisation de projets spéciaux. C'est désormais une pratique généralisée qui est au cœur de l'exploitation du campus de Lévis. De ce fait, les salarié·e·s responsables de l'exploitation du campus et de son entretien subissent de fortes baisses de conditions salariales, puisqu'ils ne sont plus au service de l'UQAR, mais bien du promoteur privé.

Lorsque l'on compare les conditions salariales ainsi que l'ensemble des conditions de travail, on constate rapidement qu'il est plus profitable pour un·e salarié·e d'être à l'emploi d'une institution publique comme l'UQAR. Un exercice simple nous aidera à le démontrer : comparons les conditions salariales des employé·e·s de l'université travaillant à Rimouski avec celles du personnel à l'emploi du groupe AMT.

Si l'on examine la catégorie d'emploi la plus touchée par l'entente entre l'UQAR et le groupe AMT, c'est-à-dire les travailleurs et travailleuses des métiers et services, un écart important apparaît au niveau des salaires. Selon le sommaire des charges inscrites dans les prévisions budgétaires 2008-2009 de l'université, le salaire moyen annuel des employé·e·s appartenant à la catégorie étudiée était de 44 573 \$ en 2007-2008 (UQAR, 2008). À ce montant, il faut ajouter 23,65 % en revenus

supplémentaires versés sous forme d'avantages sociaux, soit 10 542 \$. La rémunération totale d'un·e employé·e des métiers et services de l'UQAR s'élève donc à 55 115 \$ par année.

Il n'est malheureusement pas possible d'effectuer une comparaison directe avec les salarié·e·s du campus de Lévis œuvrant sous la responsabilité du groupe AMT. Les conditions salariales des employé·e·s du groupe AMT relevant de la gestion privée, il y a baisse de la transparence dans la gestion de l'offre de service universitaire. Même si l'université conserve son caractère d'institution publique soumise au regard et aux jugements de la population, son partenaire privé n'a pas à se plier aux mêmes règles et peut donc se soustraire aux processus publics de vérification.

Ceci étant dit, il demeure pertinent de comparer les conditions salariales des employé·e·s de l'UQAR à celles des employé·e·s d'un même secteur. Ainsi, si l'on regarde le revenu moyen d'un·e salarié·e du secteur de la réparation et de l'entretien, secteur économique le plus proche des emplois considérés à l'UQAR, on constate que les employé·e·s de l'université bénéficient de meilleures conditions salariales que leurs homologues du reste du Québec. Pour une semaine identique de travail de 38,75 heures, le revenu d'emploi moyen au Québec dans le secteur de la réparation et de l'entretien est de 33 106 \$ (Statistique Canada, *CANSIM*, tableau 281-0035). Ce montant, qui comprend autant le salaire direct que les différents avantages sociaux des salarié·e·s du secteur de la réparation et de l'entretien, est clairement inférieur au revenu moyen de leurs collègues de l'UQAR.

Il est donc possible d'associer une perte nette de conditions salariales à chaque emploi transféré de la responsabilité de l'UQAR vers son partenaire privé. L'écart observé est assez important, puisque l'on parle ici d'une différence de 22 009 \$ entre le traitement salarial qui prévaut à l'UQAR et celui de la moyenne québécoise. Tous les indicateurs permettent de penser que le recours au PPP constitue une façon de diminuer les coûts de main-d'œuvre. C'est dire que les parties perdantes dans ce type de projet sont les travailleurs et travailleuses de la classe moyenne, qui doivent maintenant subir la pression à la baisse qu'exerce le secteur privé sur leurs conditions de travail.

L'utilisation sur le campus de Lévis d'une main-d'œuvre privée de conditions salariales comparables à celles de leurs collègues de Rimouski vient également limiter la capacité pour l'UQAR d'être un moteur de croissance économique dans la région. Le revenu d'emploi moyen des travailleurs et travailleuses de Lévis, principal pôle économique de la région de Chaudière-Appalaches, est de 41 707 \$ par année (ISQ, 2005). L'UQAR, au lieu de tirer à la hausse les revenus des travailleurs et travailleuses de la région, vient plutôt participer à la diminution des revenus de ces salarié·e·s.

Pour l'ensemble de la main-d'œuvre salariée, le modèle de PPP développé à l'UQAR ne s'avère pas être une direction à suivre. S'il est encore trop tôt pour évaluer les coûts ou les bénéfices pour

l'université du recours au PPP, il est certain que ses employé-e-s en subiront les conséquences. En cette période d'instabilité économique et de crise financière, on ne peut que s'inquiéter de la perte d'emplois de qualité pour l'économie régionale.

### **PPP À L'UQAR : « MAUVAISE » GOUVERNANCE**

Comme il a été démontré dans cette section, la particularité du projet en PPP qui unit l'UQAR au groupe AMT dans la construction et l'entretien du nouveau campus de Lévis tient davantage à une reconfiguration des pratiques de gouvernance des universités qu'à son caractère strictement financier. Il est trop tôt pour déterminer si la forme retenue pour ce projet entraînera une augmentation des coûts totaux incombant à l'université. Par contre, il relève de l'évidence que le modèle de PPP mis de l'avant dans ce cas constitue une mutation majeure dans l'approche des administrateurs de cette institution d'enseignement. De plus, ce type de PPP se réalise au détriment des salarié-e-s de l'UQAR, puisque les économies hypothétiques projetées au bout de 25 ans seront rendues possibles par l'appauvrissement des travailleurs et travailleuses de la région. L'unique acteur à ne rien pouvoir perdre dans ce projet est le groupe AMT, qui fait ici figure de rentier plutôt que de partenaire privé. Dans la mise en place du PPP de l'UQAR à Lévis, il n'y a que l'université qui court des risques; c'est à se demander quel intérêt ses administrateurs y ont trouvé.

Le sous-financement de cette institution ne permet pas, ou ne permet plus, aux administrateurs de planifier leur développement sans avoir recours aux fonds privés. Il apparaît que les PPP, loin d'être une nécessité absolue pour l'évolution de l'offre de service universitaire, deviennent un passage obligé pour cause de manque de financement public. Le cas de l'UQAR est en cela emblématique et montre bien que la source de la déresponsabilisation des instances publiques tient à l'état d'asphyxie financière de ces dernières.

Au-delà de ces considérations générales, le PPP de l'UQAR implique également la création d'un projet d'infrastructure dans un partenariat déséquilibré. Le partenaire public doit assumer les coûts et les risques liés à la construction et à l'entretien du nouveau campus, tandis que le partenaire privé ne doit en assurer que la réalisation, sans risque financier.

Un dernier élément à prendre en compte est la multiplication de l'utilisation de PPP pour la construction de nouveaux campus. À la suite de l'expérience de l'UQAR, c'est maintenant l'Université du Québec en Outaouais (UQO) qui se lance dans un PPP pour la réalisation de son nouveau campus de Saint-Jérôme. Fait à remarquer, la formule choisie est la même que pour le campus de Lévis, c'est-à-dire une cession en emphytéose étalée sur 25 ans. Une autre similitude entre les cas de Lévis et de Saint-Jérôme tient au partenaire retenu : le groupe AMT (UQO, 2008). Nous sommes donc en présence d'un groupe commercial qui se dote d'une expertise en PPP dans le monde universitaire en profitant du manque de ressources du réseau d'enseignement postsecondaire.

## chapitre 4

### UQTR-CIPP : une subvention à l'industrie

Le projet de créer un Centre intégré en pâtes et papiers (CIPP) sur le campus de l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR) ne date pas d'hier. On voit évoquée dès 1987 la mise en commun des actifs liés à l'industrie des pâtes et papiers au Cégep de Trois-Rivières et à l'UQTR. Dès lors, il est statué que l'utilisation commune des différentes infrastructures améliorerait la qualité de l'enseignement et la réputation des deux institutions. Ce projet d'unification acquiert ensuite l'identité d'un moteur de reconstruction pour l'industrie forestière. C'est pourquoi, en 1999, l'UQTR et le Cégep de Trois-Rivières annoncent la création du CIPP. Le centre compte une usine pilote permettant aux étudiant·e·s de niveau collégial de mettre en pratique les rudiments du travail d'usinage en pâtes et papiers. Le CIPP comprend trois chaires de recherches (Chaire de recherche industrielle Quebecor sur l'impression et les communications graphiques, Chaire de recherche industrielle CIBA sur les produits chimiques papetiers, Chaire de recherche du Canada sur la fabrication des papiers à valeur ajoutée), destinées aux étudiant·e·s des cycles supérieurs. À cette initiative, au départ publique, se sont joints plusieurs partenaires, dont des intervenants privés.

Afin de faciliter cette mise en commun, le CIPP s'est enregistré comme organisme à but non lucratif (OBNL) ayant des mandats de formation et de recherche-développement. Il a été constitué légalement par la mise en commun des actifs de l'UQTR, à travers son Centre de recherche en pâtes et papiers (CRPP) et du Cégep de Trois-Rivières et son Centre spécialisé en pâtes et papiers (CSPP), dans le but de rassembler dans un même lieu les activités de recherche et développement et les activités d'enseignement. Cette entente assure aussi l'indépendance du CIPP face à l'université et au cégep et ce, malgré que la majeure partie de son financement soit publique. La présente section se veut une étude des tenants et aboutissants de ce nouveau partenariat, qui n'est pas à proprement parler un PPP.

#### A LA CONCEPTION

Les travaux de construction du CIPP ont débuté en mai 2005 pour se terminer en décembre 2006. Les plans du bâtiment viennent de la firme d'architectes Beauchamp, Beauchesne et Déry, en partenariat avec le consortium Mesar-VFP-Pluritec, un cabinet d'ingénieurs de Trois-Rivières. Les travaux de construction ont été confiés à la firme Pomerleau. Le bâtiment se divise en trois secteurs, soit un atelier de mécanique, un atelier de traitement de pâtes et papiers (salle où se trouve la machine *Fourdrinier*) et une section de salles de classe qui occupe 40 % de l'espace. Le contrat entre le CIPP et les différentes firmes d'élaboration et de construction a pris fin une fois

les travaux terminés. Contrairement au cas de l'UQAR, le projet de l'UQTR n'implique pas de cession en emphytéose entre l'université et un promoteur externe : la convention d'emphytéose intervient plutôt entre l'UQTR et le CIPP.

#### B LE FINANCEMENT

Le projet du CIPP, évalué à 80 M\$, est officiellement lancé en 2001, soit près de 2 ans après sa création officielle. Son financement relève surtout des quatre groupes suivants : le regroupement des institutions d'enseignement de Trois-Rivières, les deux paliers de gouvernement (provincial et fédéral) et, finalement, l'entreprise privée. Voici la chronologie de cette opération de financement.

Tout d'abord, au lancement du projet, l'UQTR et le Cégep de Trois-Rivières annoncent une mise en commun d'actifs qui seront donnés au CIPP pour une valeur de 23,5 M\$, composée de dons de 13 M\$ de l'UQTR et de 12,5 M\$ du Cégep de Trois-Rivières (UQTR, 2004, annexe B p. 22, 26).

Suite à l'annonce de la mise en commun des effectifs de l'UQTR et du Cégep de Trois-Rivières, le gouvernement fédéral annonce une contribution à la mise en place du CIPP. C'est par le biais d'une subvention de 23,5 M\$, venant de Développement économique Canada pour les régions du Québec, que cette aide sera accordée, le 9 octobre 2002.

C'est une fois la contribution fédérale confirmée que l'industrie décide d'investir dans le projet du CIPP. Dans ce « partenariat », l'industrie des pâtes et papiers verse 8 M\$ comme contribution au projet. La majeure partie de ce financement vient du groupe Laperrière et Verreault qui, en déménageant à Trois-Rivières la machine *Fourdrinier* de son centre de recherche privé de Watertown, aux États-Unis, effectue un don estimé à 6,5 M\$ (UQ, 2005). En plus de ce transfert, une sécherie neuve est bâtie pour compléter la machine (Ouellet, 2006). Il faut également noter que la compagnie Abitibi Consolidated fait un don d'une valeur de 1 M\$ en équipement de laboratoire (UQ, 2005). Le reste du financement privé, soit un transfert d'actifs d'une valeur de 500 000 \$, provient de diverses entreprises telles Domtar, Voight, Kadant Johnson, Bell Canada, etc.

Le dernier partenaire de ce consortium est le gouvernement du Québec, qui, en mars 2004, égalise la subvention fédérale de 23,5 M\$ par le biais du ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (UQTR, 2004, p. 2).

Lors de l'annonce de la subvention provinciale, le ministre du Développement économique et régional déclare :

Voilà l'exemple d'une belle initiative du milieu, d'un partenariat public-privé qui répond aux besoins de l'industrie. Ce projet structurant s'inscrit dans les orientations du gouvernement du Québec, qui veut aider concrètement les régions à développer leurs forces et exploiter leurs ressources naturelles pour maximiser leur rayonnement et leur développement socioéconomique. Le gouvernement du Québec a décidé d'appuyer l'établissement du CIPP parce qu'il contribuera à rendre plus efficace la réalisation de projets en R & D

et favorisera la croissance économique de la Mauricie et des entreprises du secteur ». (Ministère des Ressources naturelles, de la faune et des Parcs du Québec, 2004)

Cette déclaration du ministre explique particulièrement bien le rôle réel du CIPP. La mission première du centre n'est pas la formation mais bien le soutien à l'entreprise privée par des activités de recherche et développement. D'ailleurs, il occulte du discours l'apport financier des partenaires au système public d'enseignement pour insister sur l'importance de l'aide à l'entreprise. Dans ce « partenariat », 90 % du financement vient de sources publiques, tandis que le financement privé est à peine de l'ordre de 10 %.

Par ailleurs, en plus des 23,5 M\$ déjà confirmés, le gouvernement provincial accorde au CIPP, en octobre 2006, 525 000 \$ afin d'assurer le démarrage de ses activités (458 000 \$) et la formation de la main-d'œuvre pour de nouveaux équipements technologiques (67 000 \$), par l'entremise du Programme de soutien aux partenariats et aux filières industrielles (Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, 2007). Bref, dès la naissance du projet, ce sont les gouvernements qui en assument la viabilité et surtout la quasi-totalité des risques. D'ailleurs, malgré les clauses d'indépendance du CIPP, le secteur public devra absorber différents coûts associés au centre.

#### LA MACHINE FOURDRINIER ET L'IMPLICATION DU PRIVÉ

L'intérêt que présente le CIPP tient à sa capacité de supporter des activités de recherche et de développement dans le milieu des pâtes et papiers, notamment en raison de sa machine de production *Fourdrinier*. Cette dernière est la seule machine au monde appartenant à un centre public qui peut produire un papier fini et sec à une vitesse de 1000 m/min. En termes de dimensions et de vitesse, la machine pilote du CIPP est considérée comme la seizième plus performante au monde.

Cette machine a été conçue pour fabriquer une gamme étendue de papiers de 35 à 205 g/m<sup>2</sup>, afin de permettre aux utilisateurs (papetières, fournisseurs ou autres) d'optimiser leurs recettes et leurs technologies de fabrication, voire de développer ou d'améliorer des pièces d'équipements. (Chabot, 2007, p. 11)

Le seul financement de cet appareil représente plus de 80 % de l'investissement privé dans le projet du CIPP. C'est principalement par la location extérieure de « temps machine » que l'on espère financer les activités du CIPP. Les budgets prévisionnels du CIPP indiquent que, d'ici 2011, la machine à papier *Fourdrinier* devrait générer des contrats de 1 554 000 \$ par année, sur un budget de fonctionnement de 2 997 897 \$.

#### C LA RESPONSABILITÉ

La question de la répartition des responsabilités entre les différents partenaires du projet fait l'objet de la présente section. Dans le cadre du fonctionnement, c'est-à-dire après la phase

de construction, les parties impliquées sont le CIPP, l'UQTR et le Cégep de Trois-Rivières.

Le 21 mars 2005, quelques jours avant le début des travaux de construction, le conseil d'administration de l'UQTR a entériné une convention d'emphytéose entre l'UQTR et le CIPP (CA 2005-1). Cette convention stipule que le propriétaire (l'UQTR) cède à l'emphytéote (le CIPP) un immeuble (terrain sans construction) que l'emphytéote s'engage à améliorer pour un montant minimum de 15 M\$. Le CIPP est responsable de maintenir en bon état l'immeuble et les améliorations et de payer les coûts des réparations et de l'entretien des lieux pendant toute la durée de l'emphytéose. Cette convention est effective pour une période de 20 ans, en date du 1<sup>er</sup> avril 2005, jusqu'au 31 mars 2025. La convention donne au CIPP tous les droits du propriétaire pour la période concernée.

En principe, le CIPP est donc responsable du fonctionnement et de la gestion de l'immeuble pour les 20 prochaines années. Cependant, depuis l'inauguration du centre, plusieurs demandes ont été adressées à l'UQTR et au cégep pour qu'ils assument certaines responsabilités qui, selon la convention d'emphytéose, auraient dû être prises en charge par le CIPP. Ces questions ont été l'objet de plusieurs décisions des instances de l'UQTR quant à la gestion du CIPP et ses implications pour l'Université. À plusieurs reprises, le conseil d'administration et le comité exécutif se sont interrogés sur la relation de l'UQTR avec le CIPP.

Lors de la séance du conseil d'administration de l'UQTR du 17 décembre 2007, il a été demandé que soit déposé, avant mai 2008, un projet de protocole de gestion entre le CIPP, l'UQTR et le Cégep de Trois-Rivières (UQTR, 2007). En date du 10 septembre 2008, ce document n'était toujours pas disponible. Entretemps, d'autres demandes ont été formulées par le CIPP.

Par exemple, en février 2008, le CA de l'UQTR a consenti à assumer les intérêts sur un nouvel emprunt du CIPP, au montant de 1,5 M\$, et ce, jusqu'en 2011 (UQTR, 2008). Cette décision faisait suite, entre autres, à une procédure de litige entre le CIPP et la firme HMI Construction (responsable des installations mécaniques et électriques du bâtiment), pour laquelle l'UQTR et le Cégep de Trois-Rivières assument à parts égales les frais juridiques :

La résolution CA-08-01-11.03, adoptée par le conseil d'administration du Cégep de Trois-Rivières le 23 janvier 2008, qui pose comme condition au soutien financier accordé au CIPP pour les procédures d'arbitrage et de litige CIPP/HMI jusqu'à la fin desdites procédures, une participation équivalente de l'UQTR. (UQTR, 2008)

Pourtant, la convention intervenue entre le CIPP et l'UQTR stipule bien que l'emphytéote est responsable en cas de litige concernant l'immeuble : « Si, durant le terme de cette convention d'emphytéose, l'immeuble fait l'objet d'un litige, l'emphytéote prendra fait et cause pour le propriétaire, le dédomagera des frais et coûts en résultant [...] » (UQTR, 2005).

De plus, à la suite de la mise en commun des ressources de l'UQTR et du Cégep de Trois-Rivières, le protocole d'entente entre les deux institutions indiquait clairement que l'UQTR s'engageait à assumer seule l'entière responsabilité légale eu égard à toute action ou réclamation. Pourtant, dans le cas du litige entre HMI Construction et le CIPP, l'UQTR et le cégep assument à parts égales le soutien financier supplémentaire accordé au CIPP.

En février 2008, un autre litige implique le CIPP et la Ville de Trois-Rivières, qui lui réclame des taxes foncières pour un montant de près de 600 000 \$ par année (Houle, 2007). Le CIPP refuse de payer les taxes, à titre d'OBNL assurant un service de formation et de recherche. Selon la Cour municipale du Québec, les exemptions de taxes pour les OBNL ne s'appliquent pas obligatoirement aux activités de formation et de recherche. Puisque le CIPP est un organisme indépendant de l'UQTR et du cégep, ses taxes foncières ne seraient donc pas remboursées par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, comme les autres établissements d'enseignement. Cette cause est actuellement pendante devant la Cour municipale du Québec.

Moins de deux ans après le début de l'opération du CIPP, nous sommes donc déjà en présence de nombreuses situations où les ententes entre l'UQTR, le Cégep de Trois-Rivières et le CIPP ne sont pas respectées, le CIPP n'assumant pas les responsabilités légales et financières qui lui incombent. Cette situation tient au fait que le CIPP est encore en période d'adaptation. Pourtant, dans la convention liant le CIPP à ses partenaires publics, il est bien indiqué que celui-ci s'engage à « assumer et payer les frais et honoraires professionnels de ses propres conseillers relatifs à l'instauration du présent projet » (UQTR, 2005).

Il semble exister présentement une période de flou quant au fonctionnement du CIPP. Bien que celui-ci soit, sur papier, responsable des engagements de l'organisme, l'expérience de la première année de fonctionnement montre que les choses en sont bien autrement. Dans les faits, l'UQTR et le cégep se sont engagés, en plus de leur contribution initiale de transfert de leurs ressources respectives, à assumer en commun la responsabilité de divers dossiers impliquant le CIPP. Le nouveau protocole de gestion entre l'UQTR et le CIPP devrait-il clarifier la situation? C'est le vœu du conseil d'administration de l'UQTR. Cependant, nous sommes en droit de nous demander quels pourront être les changements proposés. Puisque l'entente initiale est déjà remise en question par le fonctionnement du CIPP, il n'est pas certain que la situation sera à l'avantage de l'Université dans le futur.

#### D L'EXPLOITATION

Le CIPP est en fait le regroupement des installations de l'UQTR et du Cégep de Trois-Rivières. D'un point de vue juridique, le CIPP est constitué en OBNL. Les activités d'enseignement sont offertes par quatre groupes :

- Les professeurs de l'UQTR;
- Les professeurs du Cégep de Trois-Rivières;
- Les professeurs de Paprican, organisme de recherche de l'industrie papetière;

- Les enseignants de Techni.ca (une organisation affiliée au cégep).

Le fonctionnement du CIPP est assuré par un fonds de roulement d'environ 800 000 \$, provenant de diverses subventions. Cette somme représentait, en 2006-2007, un financement acquis de 49 % du budget, le reste provenant de contrats de recherche commandés par les entreprises papetières. Les budgets prévisionnels du CIPP prévoient que ce pourcentage passera à 41,1 % d'ici 2010, une plus grande part du budget étant alors comblée par l'obtention des contrats. Le premier contrat obtenu par le CIPP provient de la firme Albany, qui effectuera durant cinq ans des tests d'habillage de machine à papier.

La part du budget de fonctionnement provenant des subventions et contributions gouvernementales demeure relativement stable pour les cinq premières années, soit les budgets (prévisionnels) de 2006-2007 à 2010-2011 :

|  |                   |
|--|-------------------|
| Fonctionnement (Centre collégiaux de transfert de technologie) | <b>746 755</b>    |
| Surfaces   | <b>421 755 \$</b> |
| Fonctionnement (Centre de recherche en pâtes et papiers)       | <b>25 000 \$</b>  |

Seule la subvention de 140 400 \$ (2006-2007), puis de 100 000 \$ (2007-2008), provenant du protocole d'entente entre le Cégep de Trois-Rivières et l'UQTR n'est pas renouvelée par la suite, comme le prévoit le protocole.

La principale différence quant au financement des activités provient de l'obtention de contrats auprès des entreprises de pâtes et papiers. Alors que le montant obtenu au poste des contrats en 2006-2007 a été de 800 000 \$, on prévoit que ce dernier passera à 2 251 142 \$ dans le budget 2010-2011.

Cette part importante du budget qui est issue du privé montre bien toute l'importance que prend le transfert technologique dans le projet du CIPP. À cet égard, il nous semble important de faire le parallèle avec l'institut Paprican, qui est aussi un OBNL de recherche mais qui tire son financement uniquement des compagnies canadiennes œuvrant dans le domaine des pâtes et papiers.

La mission du CIPP est très semblable à celle de Paprican, comme nous le mentionnions; quelques enseignants du CIPP sont d'ailleurs affiliés à Paprican. Pourtant, à la différence de Paprican, le CIPP est un centre public de recherche, qui bénéficie de ce fait de subventions de recherche et d'enseignement. Une partie non négligeable des frais de fonctionnement est donc assumée par le public, ce qui permet aux entreprises papetières d'effectuer leurs recherches à moindre coût, en ayant accès à un centre technologique de pointe et à des chercheur·e·s étudiants.

#### UN CENTRE DE RECHERCHE PUBLIC ?

Dans les mots même du gouvernement, l'investissement public effectué dans le CIPP constitue avant tout une aide à l'industrie. Il représente une nouvelle manière de faire dans le financement gouvernemental de l'industrie. Cette démarche

redéfinit le rôle de l'université publique qui passe d'une institution indépendante de recherche et d'enseignement à un simple fournisseur de la grande entreprise, tant en termes de recherche et développement qu'en termes de main-d'œuvre.

L'exemple de l'industrie des pâtes et papiers canadienne est particulièrement probant. Lorsque celle-ci se retrouve au « creux de la vague » – expression utilisée par Patrice Mangin, directeur du CIPP, dans sa description de l'état de l'industrie papetière en 2006 (UQTR, 2006) –, et ce, même après avoir bénéficié des taux de changes et des ressources naturelles du pays en omettant d'investir en recherche et développement, elle se tourne vers l'État pour « recentrer [ses] activités vers des pôles plus porteurs » (UQTR, 2006). Pour se tirer d'une situation inconfortable, l'industrie se tourne vers le secteur public pour être épaulée. Ainsi, les gouvernements se voient quasi obligés de fournir une aide financière pour sauver les emplois de milliers de travailleurs et travailleuses. En ce sens, le CIPP constitue une excellente solution. Il permet de prendre en charge la formation technologique de haut niveau créant la future main-d'œuvre de l'industrie, tout en déchargeant cette dernière d'investissements dans des centres de recherche privés qui auraient normalement assuré son avenir. Bref, le public vient remédier aux erreurs du privé et permet à l'entreprise de sous-traiter ses recherches aux chaires de recherches universitaires.

De ce fait, le secteur public, que ce soit par le biais du Cégep de Trois-Rivières et de l'UQTR ou des différents paliers gouvernementaux, assume les risques financiers du projet. Considérant qu'en plus de ces risques, l'université et le cégep se trouvent dans l'obligation d'assumer certains coûts d'opération pour assurer le développement du CIPP, le projet semble de moins en moins viable pour le secteur public. C'est particulièrement vrai si l'on retient que la durée de vie de la machine *Fourdrinier* sera terminée lors de la reprise en main de l'emphytéote. En basant son financement sur cette machine qui a déjà servi, le secteur public s'assure de perdre tout retour sur investissement en 2025. Il s'agit donc d'une forme de subvention au privé en recherche et développement et non d'un investissement en éducation.

En analysant cette situation, il devient pertinent de questionner la nécessité pour le projet du CIPP de recourir à une telle forme de partenariat. Étant un OBNL indépendant du cégep et de l'université, le CIPP conserve un contrôle administratif tout en gardant les revenus potentiels de toutes « heures machines », ce qui ne l'empêche pas de se tourner vers les instances publiques en temps de troubles. L'observation du projet du CIPP nous indique que l'entreprise privée bénéficie de tous les avantages du projet tout en minimisant ses risques, puisque les recherches effectuées au CIPP bénéficient directement aux entreprises de pâtes et papiers tout en diminuant leurs coûts de recherche et développement.

## Conclusion

Nous sommes donc en présence de cas où le privé joue un rôle plus important dans le développement des universités québécoises. Nous nous sommes d'abord penchés sur le cas de l'UQAM, qui, en raison d'un sous-financement étatique, s'est lancée dans de vastes projets immobiliers en se faisant elle-même promotrice d'un projet sans aucun lien avec sa mission, projet qui a mené l'institution montréalaise au bord d'un gouffre financier. Nous avons ensuite parlé de l'UQAR, qui s'associe à un partenaire privé afin de se déresponsabiliser de ses mandats de gestion et d'administration de son campus de Lévis, et finalement de l'UQTR, qui crée un centre de recherche avant tout destiné à épauler une industrie en crise plutôt qu'à assurer la pérennité d'un enseignement autonome.

Ces trois exemples participent d'un même mouvement : celui d'une privatisation de l'espace et du champ d'action universitaire. Dans cette mouvance, la responsabilité de formation générale et de démocratisation de l'accès au savoir, attachée à la mission des universités publiques, se trouve systématiquement reléguée au second rang, au profit d'une perspective à courte vue privilégiant l'entrée de fonds privés.

Cette tendance lourde menant à une privatisation de l'espace universitaire est d'autant plus inquiétante qu'elle relève d'un projet conscient de la part d'acteurs qui visent un effacement du secteur public dans le domaine universitaire :

Les institutions d'enseignement privées font preuve de flexibilité, d'efficacité et d'avant-gardisme dans l'implantation plus hâtive d'approches pédagogiques et technologiques innovatrices, particulièrement dans des secteurs de pointe. Elles entretiennent des liens étroits avec les entreprises et les diplômés, ce qui leur permet de recueillir plus facilement l'information nécessaire à la mise en place des programmes pertinents et leurs ajustements. Les formations qui en découlent répondent donc aux besoins des entreprises tout en préparant adéquatement les élèves à s'intégrer au marché du travail. (Institut pour le partenariat public-privé, 2005)

Ces intervenants écartent le fait que c'est en raison des coupures gouvernementales que les universités doivent actuellement diversifier leurs sources de financement et ainsi ouvrir leurs portes au privé. À contresens de la tendance actuelle, ne serait-il pas temps de réinvestir massivement dans ce réseau pour permettre l'accomplissement de la mission d'enseignement et de formation des institutions ?

Bien qu'ils ne respectent pas nécessairement les critères « reconnus » des PPP, les trois cas étudiés mettent en évidence les problèmes engendrés par une plus grande participation du secteur privé dans le monde universitaire. Nous avons vu que les différentes composantes du PPP sont toutes plus ou moins présentes dans les projets étudiés, mais c'est au niveau du partage du risque que les institutions publiques sont perdantes. Alors que le privé, en tant que promoteur, devrait assumer les risques des investissements et de l'exploitation, il y a, dans chaque projet, des éléments qui font que le risque incombe en définitive aux institutions publiques. Dans ce type de projet, c'est en général la communauté universitaire (étudiant·e·s, professeur·e·s, chargé·e·s de cours, employé·e·s) qui fait les frais de l'incursion du privé.



## Bibliographie

### UQAM

ACPPU, 2004. Déclaration au comité permanent des finances de la Chambre des communes sur le budget fédéral de 2005. Ottawa.

ACPPU, 2006. *Dossier en éducation de l'ACPPU*, Vol. 7, n° 1, Ottawa.

ACPPU, 2006. *Dossier en éducation de l'ACPPU*, Vol. 8, n° 2, Ottawa.

BÉRUBÉ, N., 2005. « PPP Îlot Voyageur – L'UQAM assume presque tous les risques financiers », *La Presse*, 17 novembre 2006, p. A6.

BUSAC, 2005. *Deed of emphyteusis*, (projet de contrat). Art. 1.2

COMMISSION DE L'ÉDUCATION, 2004. *Consultation générale sur les enjeux entourant la qualité, l'accessibilité et le financement des universités au Québec*, Québec. Assemblée nationale, Secrétariat des commissions, p. 41.

COMMISSION PARLEMENTAIRE SUR LA QUALITÉ, L'ACCESSIBILITÉ ET LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS (CPQAFU), 2003. *Document de consultation*, Québec, Ministère de l'Éducation, 34 p.

CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC, 2004. *Pour réaliser le meilleur arrimage public privé*, Montréal.

CREPUQ-MEQ, 2002. *Le niveau des ressources de fonctionnement des universités québécoises : comparaison aux autres universités canadiennes, 1995–1996 à 2002–2003*, Rapport du Comité conjoint CREPUQ-MEQ sur le niveau des ressources.

DELOITTE, 2005. *Observations et commentaires sur le projet de construction d'un complexe immobilier sur le site de l'Îlot Voyageur*, UQAM, 2 mars.

LÉVESQUE, K., 2007. « UQAM : exit le PPP », *Le Devoir*, 11 mai 2007, p. A1.

OUIMET, M., 2007. « UQAM : Les leçons du fiasco de l'Îlot Voyageur. La grenouille et le boeuf », *La Presse*, 13 mai, p. A11.

PWC, 2007. *UQAM : Rapport préliminaire sur la situation financière et le plan de redressement*, Montréal.

PWC, 2008. *UQAM : Rapport définitif sur la situation financière et le plan de redressement*, Montréal.

SYNDICAT DES PROFESSEURS DE L'UQAM (SPUQ), 2006. Îlot Voyageur, *Communiqué à l'ensemble de la communauté universitaire* (13 mars).

UQAM, 2005. Conseil d'administration du 12 avril – point 4.3.

UQAM, 2005c. *Projet de contrat : GUARANTEE AND INDEMNITY*.

VGQ, 2008. *rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal – Partie II*, Vérificateur Général du Québec, Québec.

### UQAR

AMT, 2005. *Lettre du 9 décembre 2005 du groupe AMT à l'UQAR*, Demandes de clarification et de modifications, Québec.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (ISQ), 2005. *Revenu d'emploi moyen des travailleurs de 25 à 64 ans, MRC et territoire équivalent de Chaudière-Appalaches, Québec*.

UQO, 2008. « Le Groupe commercial AMT retenu par l'UQO pour la réalisation de son campus universitaire à Saint-Jérôme », *Nouvelles de l'UQO*, 29 avril, Gatineau.

RÉSEAU UQ, 2006. *États financiers synoptiques 2005–2006 de l'Université du Québec et de ses établissements*.

TECHNISOL ENVIRONNEMENT, 2005. *Évaluation et caractérisation environnementales, phases 1 et 2 et ses annexes*, Québec.

UQAR, 2004. *Plan d'orientation stratégique 2004–2009*.

UQAR, 2005. *Addenda du 14 juin 2005, Suggestions de modifications proposées par le groupe AMT*, Québec.

UQAR, 2006. *Ajout à la convention initiale 13 juin 2006, annexe 3*, Rimouski.

UQAR, 2006a. *Convention entre l'UQAR et le groupe AMT et ses annexes*, Rimouski.

UQAR, 2007. *Bilan et perspectives*, Rimouski.

UQAR, 2007a. *Cession en emphytéose entre l'UQAR et le groupe AMT*, Québec.

UQAR, 2007b. *Résolutions EX-677-4579 et EX-679-4604 du comité exécutif de l'UQAR*, 12 juin et 18 septembre, Rimouski.

UQAR, 2008. *Fonds de fonctionnement : Prévisions budgétaires 2008–2009*.

### CIPP (UQTR)

CHABOT, B., ET PARADIS, J., 2007. « Une machine à papier unique... », *Intégrer pour mieux réussir*, février, CIPP, p. 11.

HOULE, R., 2007. « La ville mandate ses avocats contre le CIPP : le Centre intégré en pâtes et papiers ne veut pas payer de taxes municipales », *L'Hebdo Journal*, 26 novembre, [en ligne], www.lhebdojournal.com.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, DE L'INNOVATION ET DE L'EXPORTATION, 2007. *Inauguration du Centre intégré en pâtes et papiers : Un atout de plus pour la recherche et l'innovation*, Trois-Rivières, 2 février, [en ligne], www.mdeie.gouv.qc.ca.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES, DE LA FAUNE ET DES PARCS, 2004. *Centre intégré en pâtes et papiers à Trois Rivières : Le gouvernement du Québec accorde une aide de 23,5 M\$, Trois-Rivières, 12 mars, [en ligne], www.mrnf.gouv.qc.ca.*

OUELLET J., 2006. « CIPP : le rêve devient (enfin !) réalité : L'ouverture officielle aura lieu en octobre », *Les papetières du Québec*, mai et juin.

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC, 2005. *La construction du Centre intégré en pâtes et papiers est officiellement lancée*, [en ligne], [www.uquebec.ca](http://www.uquebec.ca).

UQTR, 2004. *Convention relative à la mise en commun de ressources intervenue entre l'Université du Québec à Trois-Rivières et le Collège d'enseignement général et professionnel de Trois-Rivières pour le Centre intégré de pâtes et papiers*, Trois-Rivières.

UQTR, 2005. *Convention d'emphytéose entre l'UQTR et le Centre intégré en pâtes et papiers inc. (CIPP)*, Trois-Rivières.

UQTR, 2006. *Le CIPP, un secret à partager avec l'industrie papetière*», 1 mars, [en ligne], [www.uquebec.ca](http://www.uquebec.ca).

UQTR, 2007. *Résolution 2007-CA522-17-R5370 relative aux relations entre l'Université du Québec à Trois-Rivières et le Centre intégré en pâtes et papiers (CIPP) inc.*, Conseil d'administration, 17 décembre.

UQTR, 2008. *Résolution 2008-CA523-14-R5382 relative à l'autorisation d'assumer les frais d'intérêts sur un emprunt contracté par le Centre intégré en pâtes et papiers (CIPP) inc. et modifiant la résolution 2007-CA519-08-R5310 (24 septembre 2007)*. Conseil d'administration, 18 février.

## AUTRES

CONSEIL DU TRÉSOR, 2004. *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec (projet de loi n° 61)*, Québec.

INSTITUT POUR LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ, 2005. *Le partenariat public privé en éducation : Une avenue à approfondir*, Montréal.





# IRIS

**Institut de recherche  
et d'informations  
socio-économiques**

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur·e·s se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

**Institut de recherche et d'informations socio-économiques**  
1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7  
514 789-2409 · [www.iris-recherche.qc.ca](http://www.iris-recherche.qc.ca)