

SOCIÉTÉ DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION INC.

*Étude sur le mode optimal de gestion
du centre régional de compostage*

RAPPORT FINAL

(Version préliminaire)

Présenté à Mme Michèle Goyer, coordonnatrice
Plan de gestion des matières résiduelles
Communauté métropolitaine de Québec

Novembre 2004

Remerciements

Dans la réalisation de ce mandat, le consultant a pu compter sur une collaboration soutenue de la part de la coordonnatrice du Plan de gestion des matières résiduelles, notamment au titre du cadrage initial du travail de même qu'à chacune des étapes de la démarche. L'harmonisation de la présente étude avec une autre effectuée de façon concomitante et relative au marché et à la technologie du compostage a été également facilitée à l'occasion d'une réunion tenue sur l'initiative de la coordonnatrice et regroupant les responsables des deux études.

Le consultant tient en outre à exprimer des remerciements particuliers à Mme Françoise Forcier, vice-présidente de la firme Solinov pour son assistance dans l'identification des interlocuteurs canadiens et québécois à interviewer pour les fins du mandat.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES	II
SOMMAIRE	1
1. INTRODUCTION.....	2
1.1 Le mandat.....	2
1.2 Le contexte.....	2
1.3 La méthodologie	2
2. L'INFRASTRUCTURE MUNICIPALE ET LES MODÈLES DE GESTION : L'ÉVENTAIL DES OPTIONS	4
2.1 Vue d'ensemble	4
2.2 Les modèles de gestion et l'expérience québécoise et canadienne	5
2.3 Conclusion	15
3. LES CRITÈRES D'ÉVALUATION DES MODES DE GESTION : LISTE DÉTAILLÉE ET PONDÉRATION	16
3.1 La démarche	16
3.2 Les critères et leur pondération : liste détaillée	17
3.3 Répartition des critères selon les catégories de pondération	22
4. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DE CHACUN DES MODÈLES DE GESTION EN FONCTION DU RÉSULTAT DU POINTAGE: UNE ANALYSE COMPARATIVE.....	23
4.1 Analyse selon les critères très importants et discriminants.....	23
4.2 Analyse selon les autres critères.....	24
4.3 Avantages et inconvénients de chacun des modèles de gestion	25
5. VERS UN MODÈLE OPTIMAL DE GESTION.....	28
5.1 Analyse complémentaire.....	28
5.2 Un modèle optimal.....	28
5.3 Observations finales	30
5.3.1 <i>Le projet de loi 61</i>	30
5.3.2 <i>Les conditions de succès de la mise en place du centre régional de compostage</i>	30
6. CONCLUSION	31
RECOMMANDATIONS	32

Liste des tableaux

Tableau 1 – Les formes graduelles de recours à l'entreprise privée	8
Tableau 2 – Nature publique ou privée de la propriété et de la gestion en fonction des divers modèles retenus	15
Tableau 3 – Matrice de décision théorique proposée.....	17
Tableau 4 – Grille des critères et de la pondération : résultat de pointage	23

Liste des annexes

Annexe 1 – Liste des experts et gestionnaires avec lesquels une communication a été établie au cours de la démarche.....	33
Annexe 2 – Liste des principaux documents consultés	34
Annexe 3 – Concordance entre les paramètres mentionnés au devis technique et les critères retenus aux fins de l'évaluation des modèles de gestion	35

LISTE DES ACRONYMES

BOM, BOO, BOT, BOOT :	Build Operate Maintain; Build Own Operate; Build, Operate, Transfer, Build Own Operate Transfer
CCDO :	Concevoir Construire Détenir Opérer
CCOM :	Conception Construction Opération Maintenance
CCFOM :	Concevoir Construire Financer Opérer Maintenir
CCPPP :	Canadian Council for Public-Private Partnerships
CIT :	Commission intermunicipale de transport
CMQ :	Communauté Métropolitaine de Québec
DBFOM :	Design Build Finance Operate Maintain
DBOO :	Design Build Own Operate
DMS :	Dépôt de matériaux secs
DO :	Détenir Opérer
FCM :	Fédération canadienne des municipalités
FIMV :	Fonds d'investissement municipal vert
IWMC :	Island Waste Management Corporation
LCV :	Loi des cités et villes
LES :	Lieux d'enfouissement sanitaire
LET :	Lieux d'enfouissement technique
MAMSL :	Ministère des affaires municipales, du sport et du loisir
MRC :	Municipalité régionale de comté
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
OSBL :	Organisme sans but lucratif
PFI :	Private Finance Initiative
PPP :	Partenariat public-privé
PGMR :	Plan de gestion des matières résiduelles
PPP :	Partenariat public privé
SÉM :	Société d'économie mixte
WDRC :	Wet-Dry Recycling Center

Sommaire

Les modèles de gestion d'infrastructures municipales sont variés, allant du tout public à une gestion totalement privée. L'expérience canadienne et québécoise à ce sujet comme dans le cas plus spécifique du compostage fait voir un recours multiforme, avec un accent sur la propriété publique et souvent une implication du secteur privé au titre de l'exploitation et de l'entretien, parfois plus. Il y a certes aussi des cas réussis de gestion complète par le public.

La différence réside donc dans les objectifs et les attentes propres à chaque communauté. La grille des critères établie pour les fins de la CMQ Rive-Nord et de la discrimination entre les modèles en vue de choisir la formule optimale pour le centre régional projeté de compostage met en évidence ces préoccupations. Ainsi a-t-on pu regrouper tous les critères selon six grands paramètres :

- a) les coûts d'investissement et d'exploitation qu'on voudra minimiser;
- b) les revenus qu'on voudra maximiser;
- c) les risques qu'on voudra limiter et partager;
- d) la mise en place qu'on voudra rapide, relativement simple, soutenue par les divers milieux intéressés;
- e) les contrôles publics qu'on voudra efficaces;
- f) les retombées économiques qu'on voudra fortes dans la région.

Ces paramètres recourent toutes les préoccupations de la CMQ Rive-Nord, que ce soit au titre du contrôle des nuisances, des aspects fiscaux, du financement de l'investissement initial, des risques financiers pour les institutions municipales, etc. Une table de concordance entre cette présentation et la liste des paramètres à prendre en considération selon le devis technique est incluse en annexe 3. Quoique fort importants, certains éléments n'ont pas permis à la réflexion de discriminer entre les modèles ; ils ont alors reçu une pondération nulle. Les autres critères ont été répartis selon une triple pondération forte, moyenne, faible.

Les résultats du pointage effectué par les membres du comité technique éliminent d'emblée l'un des quatre modèles retenus, les autres étant sur un quasi-pied d'égalité. En raison essentiellement du contrôle des nuisances, de la fiscalité et de la non-admissibilité aux subventions envisagées, le modèle tout privé se situe en effet loin derrière les autres.

Une analyse comparative poussée a par ailleurs permis d'en arriver à dégager un mode optimal de gestion : le modèle Conception Construction Opération Maintenance, modèle qui va chercher le meilleur des trois premiers modèles et dont l'architecture répond aux préoccupations de la Communauté selon cette analyse en plus de coller aux résultats du pointage. Il présente en effet le meilleur rapport avantages – inconvénients.

C'est par ailleurs l'interprétation du consultant, tous paramètres considérés, que le projet de loi 61 portant création de l'Agence des PPP ne devrait pas être un obstacle à l'implantation rapide du centre régional de compostage. Un regard enfin sur les conditions de succès de tels partenariats public-privé rappelle l'importance, notamment, de la communication à toutes les étapes du projet ainsi que celle des modalités relatives au monitoring des obligations de l'opérateur privé en vue d'assurer une réalisation à la hauteur des attentes publiques.

1. INTRODUCTION

1.1 LE MANDAT

La présente étude découle du besoin identifié dans le Plan de gestion des matières résiduelles (PGMR) de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) au titre d'un centre régional de compostage devant recevoir les matières putrescibles des municipalités de la CMQ Rive-Nord. Quel mode précis de gestion serait le plus approprié ? C'est essentiellement l'objet du mandat.

Pour y arriver, l'étude doit plus particulièrement faire un inventaire des modes possibles de gestion en prenant note de ce qui se fait au Canada dans le domaine, établir une grille de critères pour guider la décision de la CMQ Rive-Nord, analyser les avantages et inconvénients des différentes formules de gestion sur la base de ces critères.

Dans l'exécution du mandat, le consultant doit, selon le devis technique, orienter le travail en fonction du contexte et des préoccupations propres à la CMQ Rive-Nord en vue de proposer au terme de l'étude le mode de gestion qui apparaît optimal. Si des considérations générales doivent être évoquées tant pour les modèles que pour les infrastructures municipales, elles le seront à des fins de compréhension ou à celles propres à la démarche. L'infrastructure dont on vise la mise en place en effet est une usine de compostage et la problématique, celle de la CMQ Rive-Nord.

1.2 LE CONTEXTE

Le territoire d'application du PGMR inclut la Ville de Québec, la MRC de la Côte-de-Beaupré, la MRC de l'Île-d'Orléans et la MRC de la Jacques-Cartier. Le Plan de gestion s'inscrit notamment dans le cadre des exigences de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 et vise l'atteinte entre autres d'objectifs de mise en valeur des matières putrescibles (résidus verts et résidus alimentaires principalement). Dans ce cadre, on a prévu notamment l'implantation d'un centre régional de compostage.

Pour y arriver, une décision doit être prise quant à sa propriété et à son mode de gestion. D'où la présente étude, réalisée dans la perspective d'éclairer les décideurs municipaux à cet effet.

1.3 LA MÉTHODOLOGIE

Le mandat s'est réalisé en quatre phases, durant trois mois. Une première phase à compter de la fin juillet a visé la familiarisation du consultant avec les objectifs et le contexte précis de la CMQ Rive-Nord par une appropriation de la documentation disponible, des échanges avec la coordonnatrice et une session de travail pour harmoniser la présente étude avec celle relative au marché et à la technologie.

Dans une seconde phase, le consultant s'est concentré sur l'identification, à titre d'hypothèse de démarrage, des modèles les plus plausibles pour la future gestion du centre de compostage, à partir de son expérience et d'une très brève revue de littérature à ce sujet. Le résultat a ensuite été comparé,

dans la foulée d'entrevues téléphoniques et / ou d'échanges de notes – sans visites sur le terrain – avec divers responsables de centres de compostage (voir l'Annexe 1), à un certain nombre d'expériences canadiennes et québécoises. L'objectif était d'une part de s'assurer d'avoir un portrait pertinent de modèles de gestion dans le cas de telles infrastructures et d'autre part de bénéficier d'informations utiles pour l'analyse à venir (telles les raisons du choix d'un modèle en particulier, le tonnage de l'usine, la durée des contrats, le contrôle public des nuisances, le degré de support de la population, les difficultés encourues, les conditions de succès, les leçons de l'expérience etc.).

Sans que cela n'invalide les conclusions tirées des entrevues et échanges avec des responsables de ces expériences, il n'a parfois pas été possible dans les délais impartis d'obtenir toute l'information recherchée en raison d'une disponibilité moindre de certains interlocuteurs vu la période des vacances. Par ailleurs une seule expérience n'a pu faire l'objet de traitement en raison d'absence de réponse de la part du responsable.

Il convient de souligner – car cela constitue un aspect majeur de la démarche du point de vue de la méthode – que le mandat en était d'abord un d'aide à la décision et donc que l'aspect interactif a prévalu tout au long des diverses phases, selon l'esprit et le texte du devis technique. C'est ainsi que les membres du comité technique responsable de la supervision de l'étude, sous l'autorité du comité aviseur, se sont inscrits dans la démarche au fur et à mesure que les étapes étaient franchies, enrichissant, nuancant et validant les énoncés et conclusions des chapitres clés de cette étude. Une première rencontre devait entre autres valider les modèles de gestion à retenir pour fins d'utilisation dans la phase subséquente.

Une troisième étape – cruciale – a consisté en l'élaboration de la grille de critères devant permettre un choix éclairé entre les modèles, en fonction des préoccupations de la CMQ Rive-Nord reflétées par ces critères et leur pondération. Validés par les membres du comité technique, ces critères – préalablement classés selon six grands paramètres et pondérés en quatre catégories allant de forte à nulle – ont ensuite servi à la discrimination recherchée à l'occasion de l'évaluation de tous et chacun des modèles. Une pondération nulle ne signifiait nullement que le critère n'était pas important mais plutôt qu'il ne permettait pas de réellement discriminer entre les divers modèles de gestion.

Muni des résultats du pointage effectué par la suite, le consultant dans une quatrième phase a procédé à l'analyse comparative des modèles de gestion en vue d'en dégager les avantages et inconvénients ainsi que des conclusions et des recommandations précises. Les membres du comité technique sont saisis des conclusions comme le seront les membres du comité aviseur, à l'étape ultime de la démarche.

Le présent rapport a été rédigé par M. Pierre Le François, avec la collaboration de M. Jean Taillon, économiste.

2. L'INFRASTRUCTURE MUNICIPALE ET LES MODÈLES DE GESTION : L'ÉVENTAIL DES OPTIONS

2.1 VUE D'ENSEMBLE

L'infrastructure tient une place privilégiée dans la réalité municipale et les pressions financières des dernières années – un peu atténuées par divers programmes d'infrastructure des gouvernements – combinées aux besoins sans cesse grandissants en la matière, ont rendu incontournables les efforts d'optimisation de la gestion dans ce domaine névralgique. Un domaine qui recouvre une variété impressionnante d'équipements : usines de traitement et d'assainissement de l'eau, collecteurs, arénas, piscines, bibliothèques, garages, infrastructures de tri, de compostage, d'élimination de déchets, installations pour la prévention des incendies, etc.

Au titre des modèles de gestion, diverses options se sont ajoutées, au fil des ans, à la gestion publique classique (régie directe, société paramunicipale, etc....) pour ainsi diversifier la palette des moyens disponibles aux administrations municipales, du recours aux OSBL en passant par les SÉM et jusqu'au partenariat public-privé, tel qu'on le véhicule ces temps-ci. En fait le recours accru au privé, sous toutes ses formes, à but lucratif ou non, est une tendance dans la majorité des pays de l'OCDE, à des degrés divers certes et souvent avec une coloration locale particulière.

En France, depuis des décennies, la *gestion déléguée* est au menu (pour un nombre considérable de domaines, en particulier au titre des infrastructures urbaines) ; en Grande-Bretagne, la *Private Finance Initiative* (qui essentiellement mise sur le capital privé pour le financement des infrastructures publiques) a connu un succès certain et essaimé dans de nombreux pays ; au Canada, divers projets de PPP ont vu le jour depuis les années 80 au niveau des deux ordres de gouvernement et des administrations municipales. La Colombie-Britannique et le Québec sont les deux juridictions ayant plus récemment décidé de recourir significativement au partenariat public-privé.

Au Québec, depuis belle lurette, la collaboration publique-privée, il faut le rappeler, a été une réalité majeure dans le domaine du loisir. L'adoption en décembre 2000 de la Loi sur le partenariat public-privé en matière d'infrastructures de transport a constitué une autre étape importante alors que celle, quelques années plus tôt, de la Loi sur les Sociétés d'Économie Mixte en milieu municipal (SÉM) n'a pas donné les fruits attendus (pour diverses raisons dont un haut niveau de réglementation et l'enthousiasme modéré du milieu syndical). Le secteur de l'immobilier pourrait par ailleurs s'avérer un créneau fertile en projets de PPP au cours des prochaines années.

Le récent dépôt du projet de loi 61 portant création de l'Agence des partenariats public-privé est un indice majeur de la volonté de l'État d'encourager le recours à cette approche dans la livraison des services publics. L'impact potentiel de ce projet de loi sur le centre régional de compostage dépendra bien sûr, dans le cas d'un éventuel recours à une formule de type PPP, des dispositions finales qu'adoptera l'Assemblée nationale; la Commission des finances de l'Assemblée tient d'ailleurs prochainement des audiences à ce sujet. Bien qu'actuellement les types de contrat prévus par la Loi des cités et villes (LCV) ne soient pas parfaitement adaptés au concept du PPP, des exemples montrent qu'il est possible d'y recourir ; c'est ainsi que le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) a autorisé il y a quelques années la municipalité de St-Louis-de-France à

conclure un contrat de 15 ans avec l'entreprise privée pour la réhabilitation et l'entretien de 20 km de routes.

2.2 LES MODÈLES DE GESTION ET L'EXPÉRIENCE QUÉBÉCOISE ET CANADIENNE

Il y a donc a priori à la disposition des élus municipaux, de façon générale et dans le domaine faisant l'objet de la présente étude, sur un continuum allant de la propriété / gestion entièrement publique à la propriété / gestion entièrement privée un ensemble d'options dont la caractéristique clé est le degré plus ou moins étendu des droits conférés au privé, avec une modulation des divers risques en conséquence (risques de construction, risques d'exploitation, etc....).

On est ici au cœur des enjeux et des possibilités d'optimisation. Le choix de la meilleure option dépend bien entendu des critères de décision privilégiés et d'une analyse de la valeur ajoutée dans chaque cas. Par ailleurs il y a lieu de souligner qu'un PPP n'implique pas automatiquement et nécessairement une privatisation de l'infrastructure. On distingue enfin habituellement la réalisation de projets d'infrastructures (construction d'un nouvel équipement ou réhabilitation d'une installation existante avec exploitation) de la prestation de services publics.

On peut classer les modèles en trois grandes catégories : les modèles à propriété et gestion publiques, les modèles à propriété publique et gestion privée, les modèles à propriété et gestion privées. Il convient de rappeler à ce stade qu'il n'y a pas a priori de modèle idéal, chaque cas devant être étudié au mérite selon les objectifs poursuivis, les critères spécifiques retenus et l'expérience nationale et internationale. Dans tous les cas, on voudra les coûts les moins élevés, une limitation des risques et un contrôle public non émasculé.

La présentation ci-dessous, enrichie au fur et à mesure de l'avancement des travaux et des échanges, tient compte de plusieurs dimensions :

- a) le modèle théorique de gestion ;
- b) quelques éléments de la problématique québécoise à cet égard ;
- c) l'expérience municipale canadienne (Québec et hors-Québec) dans le domaine de l'infrastructure comme dans celui des matières résiduelles et plus particulièrement des centres de compostage; dans un cas, l'expérience américaine s'ajoute à celle du Canada.
- d) une brève mention des avantages et inconvénients majeurs de chaque modèle complète la présentation.

Les principales sources d'information (voir l'Annexe 2) ont été des sites web de municipalités, des entrevues avec des responsables de centres de compostage, des documents recueillis au cours de la démarche, des informations particulières transmises par la firme Solinov, des brochures spécialisées telles celles du Canadian Council for Public-Private Partnerships, des travaux antérieurs du consultant. Il y a par ailleurs lieu de souligner qu'il n'a pas toujours été possible de recueillir toute l'information souhaitée lors de certaines entrevues en raison d'une disponibilité moins grande des interlocuteurs due à la période des vacances d'été.

CATÉGORIE A

PROPRIÉTÉ ET GESTION PUBLIQUE

1. Le modèle théorique :

Les caractéristiques du modèle tout public: actifs à 100% sous contrôle municipal et gestion directe par les services municipaux.

Pour le volet «gestion», il existe une variante au service municipal traditionnel responsable d'une infrastructure ou d'un équipement, variante liée à la notion de flexibilité et d'autonomie ; on envisagera alors une société paramunicipale, avec conseil d'administration distinct, pouvoirs précis, marge de manœuvre certaine mais toujours redevable au conseil municipal et opérant dans un cadre foncièrement public.

2. La problématique québécoise :

Aucune possibilité de transfert au privé de risques inhérents à ce type de projet.

3. L'expérience canadienne :

Exemples au titre de l'infrastructure en général: arénas, piscines, centres informatiques, infrastructures de sécurité, etc.

Exemples au titre des matières résiduelles :

Le Guelph Wet-Dry Recycling Center

Le programme de Guelph dans le domaine (collecte à trois voies, centre de tri, centre de compostage, sensibilisation des citoyens...) est probablement, selon la firme Solinov inc., l'un des plus connus dans toute l'Amérique du Nord. Et ses citoyens en sont très fiers selon un responsable du programme. L'ensemble de ce dernier se réalise entièrement sous mode public (tant la propriété que la gestion).

En 1998, à la demande de la ville, la firme Arthur Anderson a étudié l'opportunité de recourir au privé dans le cas du WDRC ; la recommandation fut de n'en rien faire à l'époque pour diverses raisons. D'une part comparé à trois autres centres canadiens dans l'exercice effectué par la firme en question, le WDRC était en tête quant aux résultats recherchés, notamment au titre du pourcentage de détournement (de matières résiduelles) de l'enfouissement. Il y avait aussi la crainte que dans la perspective – appréhendée – de non-rentabilité, un opérateur privé ait à sacrifier une partie des objectifs opérationnels, mettant ainsi en cause les priorités de la ville dans le domaine.

Enfin le rapport Anderson s'appuyait sur le démarrage parallèle d'une étude requise par la ville et visant l'identification de moyens pour améliorer l'efficacité des opérations et pour réduire les coûts de celles-ci. Ce dernier point suggère une volonté d'amélioration continue de la part des équipes du WDRC ; le rapport du Wet-Dry Efficiency Team de novembre 1999 confirme cette approche en signalant plusieurs modifications apportées au processing depuis le début avec comme conséquence une efficacité accrue.

Le WDRC a été construit à un coût de 24 MM\$, dont 11 de la part du ministère de l'Environnement en raison du caractère novateur du projet ; l'autre partie est venue d'une réserve créée à partir de dix ans de profits d'enfouissement. Les coûts d'opération ne sont pas récupérés dans leur totalité. Au moment de la rédaction de cette note, le consultant ne disposait pas encore du plus récent rapport financier du centre dorénavant connu sous le nom de Waste Resource Innovation Center, pour mieux refléter l'approche de la ville.

L'expérience de la Ville de Montréal

Le modèle retenu est essentiellement public dans la propriété et la gestion, avec cependant dans ce dernier cas une collaboration privée pour l'une des facettes du compostage.

Les installations ne traitent que les feuilles provenant de 20 arrondissements sur 27. Les résidus de table sont enfouis, et on encourage l'« herbirecyclage » pour réduire les quantités de gazon à disposer. La plate-forme de compostage est située dans le Complexe environnemental de St-Michel (ancienne carrière Miron), à proximité des lieux d'enfouissement de la ville. Elles occupent une superficie de 43 000 mètres carrés (465 200 pieds carrés). Le volume des intrants est de l'ordre de 12 000 tonnes par an. Il est en croissance. Les feuilles ne sont mélangées à aucun autre produit.

La plus grande partie de la production sert à recouvrir les lieux d'enfouissement voisins. Le reste est distribué aux résidents gratuitement, en vrac, deux fois par année. La distribution se fait au niveau des arrondissements. Les nuisances se limitent aux odeurs produites lors du retournement des andains. Celles-ci donnent parfois lieu à des plaintes qu'on cherche à minimiser, notamment en tenant compte des vents.

Les installations sont la propriété de la ville. La plus grande partie des opérations est effectuée par des cols bleus municipaux. En fait, seul le retournement des andains est confié à un entrepreneur privé.

On fait une plus grande place au privé dans le cas du centre de tri-recyclage municipal (plastiques, papiers, métaux, etc.). Le terrain et les bâtiments sont la propriété de la ville, mais l'exploitation est confiée à une firme (TIRU) qui est aussi propriétaire des équipements.

Bien entendu la gestion publique peut par ailleurs être collective, c'est-à-dire rassembler plusieurs municipalités ayant un intérêt commun dans une installation en particulier.

Un exemple au titre de l'infrastructure en général : les CIT (transport)

Un exemple au titre de la gestion des matières résiduelles : le LES de la Régie intermunicipale de l'est de Portneuf, le DMS du Comité intermunicipal de l'Arrière-Pays, l'usine de compostage de la Régie intermunicipale des déchets de la Matawinie et d'Argenteuil-Deux-Montagnes (voir plus bas, en B).

4. Les principaux avantages et inconvénients du modèle public :

Taux de financement plus avantageux que celui du privé mais flexibilité de gestion moindre que ce dernier ; contrôle des activités perçu comme plus adéquat ; secteur public généralement désavantagé versus le privé lorsqu'on cherche à obtenir une valeur ajoutée de la commercialisation du compost.

CATÉGORIE B

PROPRIÉTÉ PUBLIQUE ¹ ET GESTION PRIVÉE ²

Cette catégorie se subdivise elle-même en plusieurs sous-catégories, en fonction de l'étendue des droits conférés au secteur privé. Entre une formule de gestion tout public et la privatisation, on aura alors tel qu'on le représente généralement une variété de modèles possibles où ceux-ci se distinguent en fonction du degré croissant d'implication du secteur privé, avec les risques accrus correspondant.

Tableau 1
Les formes graduelles de recours à l'entreprise privée³

Gestion privée	
Degré de risque pour le secteur privé	Conception, construction, propriété, exploitation, transfert
	Location, aménagement / développement et exploitation
	Conception, construction exploitation, entretien
	SÉM
	Contrat de gérance
Tout public	
Degré d'implication du secteur privé	

i. Droits de court et moyen termes :

(durée : 2 ans; 2-5 ans ; 5-10 ans)

1. Un premier modèle théorique : le contrat de gestion

o Les caractéristiques :

Délégation de la gestion d'une activité donnée, en tout ou en partie, pour une durée de deux à cinq ans (ou plus); ces contrats peuvent être assortis d'incitatifs à la performance.

¹ Dans certains modèles du type BOOT (*Build Own Operate Transfer*), la propriété est temporairement privée et remise au public à l'échéance du contrat.

² Gestion multifacette : gestion énergétique, gestion des fins principales de l'installation, maintenance, etc.

³ Le tableau n'est pas exhaustif, certains modèles ayant des variantes non mentionnées.

- La réalité québécoise :
Modèle non problématique. Option du « sans but lucratif ».
- L'expérience nord-américaine :
Un exemple au titre de l'infrastructure en général: la gestion et l'exploitation du complexe aquatique de Varennes par le groupe SODEM pour une durée de trois ans ; déficits d'exploitation à la charge de l'exploitant, partage – le cas échéant – des surplus 50 – 50 entre les partenaires. (À noter : l'implication d'un OSBL comme intermédiaire entre la ville et SODEM, la Société varennoise de gestion et d'équipement communautaire)

Un exemple américain riche en enseignement :

Le cas de l'usine de traitement des eaux usées à Indianapolis : un contrat d'exploitation et d'entretien (O & M). Le consultant a pu constater, lors d'une mission terrain il y a quelques années, que le contrôle post PPP était alors non seulement maintenu mais accru grâce à la mise en place d'un comité de citoyens (sur l'initiative de ces derniers et accepté par tous les partenaires) qui assure un *monitoring* crédible et efficace des engagements contenus au contrat signé entre la ville et le partenaire privé.

Exemples dans le domaine des matières résiduelles :

- L'incinérateur de la Ville de Québec
Propriété de la ville, gestion par TIRU (Canada) inc.
- L'usine de tri-compostage de la Matawinie

L'usine de tri-compostage de la Matawinie dessert les municipalités de Chertsey, Rawdon et de Saint-Donat. Elle est entrée en service en décembre 1989.

L'usine appartient à la Régie intermunicipale de traitement de déchets de la Matawinie. Depuis janvier 2003, la Régie est administrée par la MRC de Matawinie, mais elle conserve toujours son propre conseil d'administration où sont représentées les trois municipalités. Auparavant, la Régie était administrée par le directeur général de Saint-Donat.

Les installations sont situées dans le rang 7 à Chertsey. Leur capacité est de l'ordre de 10 000 tonnes métriques pour le tri et le compostage confondus. Elles ont coûté 3 000 000 \$.

En 2003, l'usine a traité près de 2 000 tonnes métriques de résidus verts et de table. On fait actuellement une étude pour bien déterminer sa capacité de compostage, après quoi on pense inviter d'autres municipalités à participer.

Le procédé de compostage est le « clos-tunnel ». Toutes les opérations se font à l'intérieur de l'usine. Les matières organiques sont amenées dans des tunnels où les quantités d'eau et d'air sont contrôlées. Le contrôle de la qualité est effectué par SNC-Lavallin. Lorsque le compost est prêt, il est entreposé à l'extérieur, jusqu'au moment de sa distribution. Les rejets, peu importants, sont enfouis.

L'usine étant fermée et située en forêt, le bruit et les odeurs ne posent pas de problème. Il n'y a du reste aucun site de transbordement.

Le compost est vendu à très bas prix aux citoyens, de deux façons : à l'usine, en vrac ; puis, une fois par an, dans chacune des trois municipalités. Le compost est ensaché et l'opération se fait au profit d'un organisme local.

Durant les premières années d'opération, la Régie gérait elle-même l'usine, avec des employés municipaux. En 1995, après avoir connu plusieurs problèmes techniques et de main-d'œuvre, dont une interruption de service l'année précédente, on a décidé de confier les opérations à un entrepreneur privé : Compo-Recycle, une filiale des Services sanitaires MAJ inc.. Cette entreprise fait aussi la collecte à trois voies, mais en vertu de contrats distincts avec chacune des municipalités.

L'opérateur est rémunéré à la tonne : 75 \$ pour chaque tonne livrée à l'usine, tant pour les matières recyclables que pour les matières destinées au compost.

Le recours à l'entreprise privée donne satisfaction. L'entente avec Compo-Recycle est d'ailleurs en voie de renégociation, mais on pense à une durée plus longue que les 5 années des contrats précédents. Le nouveau contrat pourrait aussi inclure des améliorations aux installations, mais cela n'est pas encore arrêté.

- Les installations de compostage d'Argenteuil–Deux-Montagnes

L'« aire de compostage » est sous la responsabilité de la Régie intermunicipale Argenteuil–Deux-Montagnes et elle appartient à cette dernière. La Régie est formée de quatre municipalités membres, à savoir : la ville de Lachute, la ville de Brownsburg-Chatham, la municipalité de Saint-André-d'Argenteuil et la municipalité de Saint-Placide. L'aire de compostage dessert, par contre, une trentaine de municipalités des environs.

Les installations de compostage ont été créées au début des années 90, sur un lieu d'enfouissement sanitaire public. À l'origine, on ne traitait que les feuilles. Avec les années, du gazon et des résidus de tables se sont ajoutés. Le compostage se fait à l'extérieur selon la technologie d'ardainage.

Le terrain et les bâtiments sont la propriété de la Régie. Jusqu'à récemment, l'exploitation a été gérée par celle-ci, avec des employés municipaux. Le compost était vendu en vrac.

En 2002, on a décidé de confier l'exploitation à une firme privée : GSI Environnement (propriétaire des Composts du Québec). On voulait ainsi obtenir une « valeur ajoutée ». On espérait notamment que les volumes allaient augmenter. C'est effectivement ce qui s'est produit, les volumes passant d'environ 3 000 à 10 000 tonnes, grâce notamment à l'arrivée de boues de papeteries et de résidus agroalimentaires.

Le site est loué à GSI Environnement pour 10 ans. En plus d'un loyer, GSI traite gratuitement les résidus des quatre municipalités membres de la Régie (environ 1 200 tonnes il y a deux ans). L'usine traite les résidus de municipalités avoisinantes (environ 1 800 tonnes il y a deux ans), mais, en ce cas, contre rémunération.

Selon le directeur général de la Régie, la concession par bail de l'exploitation est un succès.

- Le centre de compostage de l'Île-du-Prince-Edouard

Réalisé au début de la décennie sous l'autorité d'une société de la couronne (la Island Waste Management Corporation) ayant juridiction sur tout le territoire, le centre de compostage à technologie fermée traite annuellement quelque 30 000 tonnes et compte une quinzaine d'employés. Le modèle retenu d'emblée pour sa mise en place a été celui d'un DBO (Concevoir Construire Opérer) dans la foulée d'un double appel de qualification et de propositions.

Le financement (du centre lui-même comme de l'ensemble des besoins de la société) a été obtenu par la IWMC via un emprunt global sur le marché à un taux notable de 6,4% pour 25 ans (30 MM\$ dont 18 pour le centre). Le mandat accordé à ADI International inc. couvrait les deux volets (construction et opération) et prévoyait notamment des pénalités en cas de non-observance de certaines dispositions (relatives aux nuisances par exemple) ; il a par ailleurs fallu une bonne année pour roder les opérations et comme le contrat d'opération de 5 ans ne stipule aucune clause spécifique relativement au renouvellement, la IWMC reprendrait tout simplement les choses en mains advenant une mésentente sur cette perspective.

Selon le chef de la direction de la société à l'époque du développement du projet, M. Cleve Myers, plusieurs leçons peuvent être tirées de cette expérience réussie : a) la propriété d'un tel centre doit rester publique aux fins de conserver un important levier de décision ; b) le double appel qualification et de propositions est d'une grande utilité dans le processus (de neuf joueurs à quatre à la deuxième étape) ; c) le monitoring serré du contrat global à ADI s'est avéré essentiel ; d) ce mandat à une seule et même entreprise était jugé très important dans le contexte d'une technologie en évolution ; il avait aussi l'avantage de transférer au privé le risque de dépassement de coûts dans l'exploitation du centre ; e) le choix d'un gestionnaire de projet chevronné comme celui d'un soutien externe pour le choix du site furent tout aussi clé.

- Les principaux avantages et inconvénients du modèle :

La propriété demeure publique ; la municipalité est dégagée des contraintes de la gestion tout en profitant le cas échéant d'un partage des bénéfices ; elle doit cependant financer l'investissement initial.

2. Un second modèle dans cette catégorie, celui de la Société d'économie Mixte :

- Le modèle :

Un partnership entre le fondateur municipal, qui détiendra la majorité des actions, et un ou plusieurs fondateurs privés. Tout organisme municipal ou tout ensemble formé exclusivement d'organismes municipaux peut fonder une SÉM (Organisme municipal : une municipalité locale, une MRC, une communauté urbaine) ; le fondateur privé pivot, qui exploite une entreprise, doit participer au capital actions de la SÉM à un niveau non inférieur à 20%. Loi sanctionnée en juin 1997. À l'époque, on envisageait des SÉM dans cinq secteurs : de l'environnement, du loisir, des transports, de la culture, de la technologie; exclusions à noter : police et sécurité – incendie, alimentation en eau potable, assainissement des eaux).

- La problématique québécoise :
Peu d'intérêt à ce jour du secteur privé.
- L'expérience canadienne :
Une seule SÉM serait véritablement fonctionnelle au Québec en vertu de cette loi dans le domaine de la gestion des matières résiduelles dans la MRC du Haut-Richelieu (cf. l'entreprise Compo Richelieu, une société de droit privé dont l'actionnaire majoritaire (à 60%) est la MRC avec la participation de Services Matrec inc. (à 40%).
- Les principaux avantages et inconvénients du modèle :
Pour le fondateur municipal : l'accès à de nouvelles sources de financement par l'injection de capitaux privés et un partage des risques financiers constituent certes des avantages, contrebalancés cependant par la complexité certaine d'une telle opération ;
Pour le fondateur privé : si la stabilité de la clientèle municipale et la solvabilité du partenaire sont des atouts, le haut niveau de réglementation de la SÉM est indiscutablement un inconvénient.

ii. Droits de long terme:⁴

1. Le modèle théorique :

Les caractéristiques : on range dans cette catégorie les contrats de type concession à la française ou de type *PFI*, de longue durée, c'est-à-dire de 20 ans et plus. Risques importants transférés au privé. Principal modèle avec variantes possibles : Conception Construction Financement (ou non) Opération Maintenance (CCFOM), souvent mieux connu sous l'appellation anglaise du BOOT et de ses variantes, les BOT, BOO, BOM, voire le BOOT inversé⁵. La propriété peut être publique ou temporairement privée (avec transfert au public aux termes du contrat). Il est possible de séparer l'exploitation des autres dimensions mais il y a intérêt à permettre à un opérateur privé d'optimiser l'ensemble de celles-ci, avec risques appropriés. Si en effet l'entreprise qui construit une infrastructure sait qu'elle aura la responsabilité de son entretien, elle sera moins tentée par exemple de sacrifier le long terme au cours terme. Par ailleurs en l'absence des dimensions financement et propriété temporaire privée, la durée du contrat sera évidemment plus courte.

2. L'expérience canadienne :

Au titre de l'infrastructure en général :

Le cas de l'usine de traitement de l'eau potable de Moncton : 2 contrats, un du type *DBF* (Concevoir, construire, financer), l'autre, un O & M (opération et maintenance) d'une durée de 20 ans ; le contrat est basé sur l'atteinte de standards de performance bien définis : la qualité doit

⁴ Problématique québécoise : il faut rappeler qu'au Québec, la législation limite généralement à cinq ans l'engagement des crédits et la durée des contrats (sauf exceptions sur la base du pouvoir discrétionnaire du ministre) ; un amendement en 2003 a cependant prévu pour les villes de 100 000 habitants et plus une durée pouvant aller jusqu'à dix ans, sous condition (de ne pas dépasser un pourcentage des crédits de fonctionnement).

⁵ L'entité publique finance et construit l'équipement et en confie la gestion à une entreprise privée qui en acquiert progressivement la propriété.

égaliser, sinon excéder les lignes directrices canadiennes en eau potable ; garantie de non interruption de service ; le coût chargé à la municipalité est fixe pour toute la durée du contrat.

Un deuxième exemple est particulièrement d'intérêt : il s'agit de la récente entente entre Montréal et un consortium privé (appelé Conception et gestion intégrées) relativement à l'aréna Hébert (arrondissement St-Léonard). La particularité ici, c'est que la ville loue par bail au consortium l'installation à réhabiliter aux triples fins de construction (à prix ferme), d'entretien (à indexation annuelle) et d'exploitation (à indexation annuelle également) de l'aréna sur un horizon de vingt ans (accord du MAMSL requis et accordé). Le recours à la technique du bail et à l'achat par la ville des services mentionnés au fournisseur privé (pour une valeur mensuelle de quelque 60 000\$) a eu un impact positif sur plan fiscal, évitant au privé de recharger dans son prix le coût des taxes. Par ailleurs la différence dans le coût d'emprunt entre ce que la ville aurait payé et ce qui a été chargé au consortium serait faible, en raison justement du type d'entente et de la stabilité de l'opération (source : la direction de SODEM).

Au titre de la gestion des matières résiduelles :

Le Vancouver Landfill Gas co-generation Project a reçu en 2003 un prix d'excellence en regard de l'aspect du financement de projet. Ce financement incluait un prêt du Fonds d'investissement municipal vert (FIMV)⁶ administré par la FCM (la ville étant co-signataire mais le prêt fait à Maxim Power Corp., partenaire de Vancouver). Royautés à la ville de 10% des revenus provenant de la vente par Maxim de l'énergie électrique (à BC Hydro) et thermique (à Can-Agro Produce Ltd).

3. Les principaux avantages et inconvénients du modèle :

Le principal avantage de ce modèle réside dans le coût global inférieur du projet découlant d'une prise en charge intégrée de l'opération par le secteur privé, qui absorbe les risques de construction et une bonne part des risques d'exploitation dans un temps de réalisation généralement plus court que le modèle tout public ne le permet ; une perception d'un contrôle public post PPP moins grand serait un inconvénient comme le serait un taux de financement plus élevé que pour une entité publique. Cependant il pourrait être jugé opportun d'y recourir dans la perspective d'un plafonnement souhaité du service de la dette de l'organisation publique contractante.

⁶ Le FIMV a approuvé plusieurs études de faisabilité de centres régionaux de compostage.

CATÉGORIE C

PROPRIÉTÉ ET GESTION PRIVÉE

1. Modèle théorique :

Le secteur est privatisé et la municipalité s'en remet au marché.

Modèle DO (Own Operate) ou CCDO (Design *Build Own Operate*)

Deux options se présentent :

- a) Les installations de compostage sont construites et opérées par le secteur privé de sa propre initiative (modèle DO). Les instances municipales n'interviennent alors qu'à titre de client. C'est la situation qui prévaut dans la région de Québec depuis plusieurs années avec les Composts du Québec inc. Ce modèle demeure viable dans la mesure où l'on introduit une concurrence susceptible de réduire les coûts pour les municipalités. Un appel d'offres public pour un contrat de longue durée devrait attirer quelques propositions susceptibles de réduire les coûts et assurer une bonne qualité de service.
- b) Les installations sont créées à l'invitation des autorités municipales (modèle CCDO).

2. L'expérience canadienne :

Exemple au titre des matières résiduelles :

Modèle Concevoir Construire Détenir Opérer

- L'expérience de la Municipalité régionale d'Halifax

La municipalité a recouru au modèle Concevoir Construire Détenir Opérer (*DBOO*) pour les deux installations de compostage fermées, à technologies différentes, d'une capacité, chacune, de quelque 25 000 tonnes/an, localisées dans des zones industrielles, employant de 8 à 10 personnes. Fait à signaler dans l'ensemble de son programme de gestion des matières résiduelles, la municipalité a utilisé des modèles différents : ainsi par exemple le centre de recyclage est de propriété publique mais géré par le privé alors que les usines de compostage relèvent du modèle CCDO tel que mentionné précédemment. Les contrats imposants (200 pages!) avec les firmes privées sont d'une durée de vingt ans, à l'issue desquels il y aura rachat à la valeur aux livres du moment; l'entente de base prévoirait un taux de 65 \$/la tonne. Diverses clauses de garanties sont prévues, notamment concernant les nuisances.

Le projet a reçu un appui général parce que selon l'expression des personnes contactées, il s'est agi d'une « citizens-driven solution »; le recours au privé n'a pas soulevé de difficulté dans ce contexte. La clé du succès semble résider dans le choix de technologies appropriées, dans celui de bons partenaires et dans une structuration adéquate du contrat.

3. Les principaux avantages et inconvénients :

Une gestion visant l'efficience et une commercialisation agressive sont des atouts du secteur privé. Il existe cependant une perception d'un contrôle public moins grand sur les nuisances.

2.3 CONCLUSION

Le tour d’horizon initial des modèles de gestion des infrastructures municipales et de leur application au Canada a suggéré à ce stade des travaux que :

1. *Des cinq modèles présentés dans les trois grandes catégories identifiées précédemment, quatre devraient être retenus aux fins de la phase 2 (analyse multicritère) de la démarche : le modèle tout public (M1), le contrat de gestion (M2), le modèle CCFOM (DBFOM) – M3, le modèle tout privé (M4) ; en raison d’un haut niveau de réglementation, d’une complexité certaine et du peu d’intérêt du secteur privé, le modèle de la SÉM (M5) n’a pas été retenu pour la phase suivante de la démarche.*

Tableau 2				
Nature publique ou privée de la propriété et de la gestion en fonction des divers modèles retenus				
	M1	M2	M3	M4
	Tout public	Contrat de gestion	CCFOM	Tout privé
PROPRIÉTÉ	Publique	Publique	Variable	Privée
GESTION	Publique	Privée	Privée	Privée

2. *Si au Canada et au Québec la propriété est surtout publique, la gestion se fait souvent – à des fins d’optimisation – en partenariat avec le privé, en particulier lorsqu’il s’agit d’une nouvelle installation ou de la réhabilitation d’un équipement vieillissant ;*
3. *Les modèles varient selon les besoins et la problématique locale; l’étude au cas par cas est nécessaire ;*
4. *Le PPP n’engendre pas a priori une diminution de la vie démocratique par une imputabilité qui serait affaiblie ; des exemples illustrent même des cas de contrôle public non seulement maintenu mais amélioré ;*
5. *Le partage des risques est au cœur des partenariats.*

3. LES CRITÈRES D'ÉVALUATION DES MODES DE GESTION : LISTE DÉTAILLÉE ET PONDÉRATION

Dans la mise sur pied du centre régional de compostage, les élus voudront recourir à un modèle qui assure tout à la fois l'économie des moyens et la fiabilité de l'opération compte tenu des objectifs retenus par le PGMR. Il s'avère donc indispensable de sélectionner des critères permettant de départager les divers modèles de gestion à la disposition de la Communauté Rive-Nord. Ces quatre modèles sont, tel que mentionné précédemment, le tout public (M1), le contrat de gestion (M2), le modèle Concevoir Construire Financer Opérer Maintenir (CCFOM) – M3, le tout privé (M4).

3.1 LA DÉMARCHE

L'approche de l'analyse multicritère est fort utile mais requiert un travail par étapes afin d'assurer d'une part l'affinement requis de l'analyse et d'autre part un niveau de discrimination qui permette un réel départage des options de gestion.

La première étape a consisté en l'identification de critères potentiels regroupés sous trois catégories : les critères incontournables à poids prépondérant dans l'analyse ; les critères à importance certaine (poids deux fois moindre) et une troisième catégorie, des critères peu discriminants. À la suite de travaux d'analyse plus poussés dans une seconde étape, quatre catégories ont été retenues. D'une part il y avait lieu d'assurer une discrimination accrue entre les divers critères d'où les trois premières catégories à pondération successivement forte, moyenne et faible ; d'autre part la confirmation de critères peu ou pas discriminants mais soulevant des questions d'importance pour le milieu municipal a conduit à retenir une quatrième catégorie, les critères à pondération nulle.

De cet exercice initial est donc ressortie la catégorisation des critères recherchée en vue des échanges de vue prévus dans la méthodologie générale de la présente étude. Ces échanges étaient déterminants d'une part pour bien prendre en compte la réalité de la problématique régionale d'une part et pour intégrer d'autre part les dimensions essentielles découlant de l'étude réalisée en parallèle relativement au marché du compostage et à la technologie. Ils ont conduit à des ajustements dans les deux cas, soit pour compléter la liste des critères, les préciser ou en modifier la pondération, soit pour tenir compte entre autres de la réalité du marché du compostage.

Il s'agissait ensuite de passer les divers modèles au crible de l'analyse multicritère en vue de dégager la ou les meilleures pistes au titre du mode de gestion à privilégier, la matrice de décision illustrant alors le tout avec, sur un axe, les alternatives de décision (les modèles de gestion : M1, M2, M3, M4) et sur l'autre, les critères avec le poids convenu pour chacun (par exemple C2³, C5³, C12³, C4², C7², C9², C3¹, C6¹, C9¹, C13¹, C1⁰, C8⁰, C10⁰...).

Tableau 3
Matrice de décision théorique proposée

	M1	M2	M3	M4
Pondération forte C2 C5 C12				
Pondération moyenne C4 C7 C9				
Pondération faible C3 C6 C9 C13				
Pondération nulle C1 C8 C10				

L'étape ultime: une attribution des points effectuée en séance lors de simulations, échanges de vue et discussions avec les membres du comité technique, après validation des critères et de la pondération proposés.

3.2 LES CRITÈRES ET LEUR PONDÉRATION : LISTE DÉTAILLÉE

On trouvera ci-dessous la liste des critères identifiés avec mention de la catégorie de pondération qui semble appropriée ; ces critères recourent à la fois les attentes habituelles des municipalités dans le cas de développement de projets (telle l'efficience) comme celles plus spécifiques au projet (tel le contrôle des nuisances); ils prennent en considération directement ou indirectement l'ensemble des éléments évoqués dans le devis technique (voir l'Annexe 3) et incluent tous les critères qui, pour des raisons mentionnées dans chaque cas, ne permettent pas de discriminer entre les modèles malgré leur importance aux yeux du milieu municipal. Ils ont enfin été regroupés dans un ordre reprenant les principaux paramètres à considérer en vue d'une décision dans le domaine d'intervention visée, à savoir :

- a) les coûts d'investissement et d'exploitation qu'on voudra minimiser;

- b) les revenus qu'on voudra maximiser;
- c) les risques qu'on voudra limiter et partager;
- d) la mise en place qu'on voudra rapide, relativement simple, soutenue par les divers milieux intéressés;
- e) les contrôles publics qu'on voudra efficaces;
- f) les retombées économiques qu'on voudra fortes dans la région.

A) LES COÛTS:

Recherché : un modèle qui minimise les coûts pour l'autorité publique contractante tant au titre
 ...DE L'INVESTISSEMENT POUR LA MISE EN PLACE DE L'USINE

C1. Les intérêts. Le coût des capitaux requis pour mettre en place l'usine est l'un des éléments les plus importants dans un tel projet* d'où une pondération forte. Par ailleurs bien que l'écart des taux d'emprunt entre le secteur privé et le secteur municipal puisse être atténué, notamment avec un contrat ferme de longue durée, il n'en est pas moins réel.

* **Note** : Selon la firme Solinov et à titre d'exemple, pour un projet d'usine de compostage de 35 000 tonnes, les coûts d'opération pourraient s'élever à environ 70\$/tonne avec une répartition suivante des coûts annuels : 43% pour l'amortissement des investissements, 14% pour les salaires – gestionnaire, personnel journalier et administratif, opérateurs et 43% pour l'ensemble des autres coûts d'opération – énergie, entretien, disposition des rejets...

C2. Le terrain. Pondération faible car les coûts afférents à l'achat et à l'aménagement compteront probablement pour une petite part de l'investissement initial total. L'écart entre le public et le privé apparaît plutôt mince. Dans l'hypothèse d'un avantage pour le modèle public dû à une disponibilité de terrain, il y aurait lieu, le cas échéant, de prendre en compte le coût de la non – utilisation à d'autres fins de ce terrain.

C3. La conception, la construction et les équipements. Pondération forte. Ce critère est en effet majeur vu le poids de ces composantes dans l'investissement total. Si le secteur public a parfois tendance à « sur designer », l'écart entre le public et le privé tient à d'autres facteurs dont les processus retenus. À cet égard, une formule du type *Design Build* permet justement de réduire cet écart, en évitant le morcellement de la démarche (de conception et de construction). Si en effet les responsables de la conception du projet sont également chargés de le construire, bien des pertes de temps et des incompréhensions seront évitées.

C4. Les subventions (coût négatif). Ce critère permet de discriminer dans la mesure où un ou des modèles de gestion ne seraient pas admissibles à un tel programme de subventions. Dans le cas des Fonds verts, le tout privé est non admissible, alors que les formules impliquant un partenariat public-privé le sont, en raison de cette coopération conjointe en regard des objectifs visés par le programme. Étant donné par ailleurs le taux d'emprunt privilégié offert par le programme dans l'un de ses volets, la pondération est forte vu l'ampleur des sommes en cause.

....qu'au titre DE L'EXPLOITATION

C5. La main-d'œuvre. Le coût de la main-d'œuvre représente une variable importante dans l'ensemble des coûts d'exploitation selon la structure de coûts évoquée par la firme Solinov (voir C1) et justifie la pondération moyenne retenue. Il faut par ailleurs noter que si le coût est généralement plus élevé dans le secteur public, certaines composantes (telles la santé et la sécurité au travail) le sont à leur tour dans le privé.

C6. L'énergie. La technologie envisagée pour le centre régional de compostage n'étant pas énergivore mais semblable selon les modèles, ce critère apparaît non discriminant.

A) LES COÛTS (suite):

C7. Le profit d'exploitation. Pondération faible dans le contexte propre à ce secteur industriel (le compostage) en développement. Sur une longue période, un retour sur l'investissement pourra être moins élevé que prévu en raison justement de la stabilité et de la durée du contrat en cause. Celui qui prend plus de risques a par ailleurs tendance à mieux se rémunérer d'où une discrimination certaine entre modèles, le tout public bénéficiant de la cote maximale en raison de l'absence d'une telle réalité pour lui.

C8. La gestion contractuelle. L'interface entre le public et le privé induit par un éventuel recours à ce dernier implique certes une mobilisation de ressources municipales spécialisées aux fins d'élaborer, de suivre et d'évaluer le contrat en découlant. Cependant une évaluation sommaire du coût afférent à cette gestion suggère une pondération faible.

C9. La fiscalité

C9.1 Les taxes scolaires et municipales. Ces taxes sont payables par le privé lorsqu'il est propriétaire d'une installation alors que la gestion en régie par une ville d'une même installation en est exemptée d'où une discrimination certaine entre modèles. Par ailleurs vu les sommes en cause sur le total d'un budget, la pondération retenue est faible.

C9.2. TPS et TVQ. Ce critère discrimine certes entre le public et le privé dans la mesure où l'exploitation par une ville elle-même d'un centre de compostage n'est pas sujette pour une bonne partie à ces taxes (au titre du personnel par exemple mais les achats le sont) alors que le contrat d'un opérateur privé sera taxable sur le total du coût facturé. À noter que des décisions fédérales successives ont conduit à une récupération par le milieu municipal de 100% de la TPS, depuis la date de prise d'effet de la dernière mesure, soit le 1^{er} février 2004. Vu les sommes en cause, une pondération moyenne a été attribuée.

B) LES REVENUS

Recherché : un modèle qui maximise les revenus.

C10. La commercialisation dynamique du compost. Le secteur privé paraît avantagé à cet égard en raison de ses pratiques d'affaires mais les revenus additionnels escomptés par cette commercialisation ne représentant qu'un potentiel minime de l'accroissement de ceux-ci selon les experts en la matière, la pondération retenue est faible.

C11. La maximisation des volumes traités. Dans le contexte du projet, cette maximisation, qui aurait pu découler entre autres d'une provenance élargie des matières à composter, est cependant sans objet en raison de la capacité (déjà atteinte) de l'usine vu le volume très considérable à traiter et des préoccupations afférentes à un pareil volume, telles les nuisances. Pondération nulle en conséquence.

C) LES RISQUES

Recherché : un modèle qui limite les risques pour le secteur public par un transfert de nombre de ceux-ci au privé. Comme la perspective en la matière doit en demeurer une de gagnant-gagnant, c'est l'équilibre du contrat qui sera recherché et non le transfert maximal de risques (au privé).

C12. Les dépassements des coûts de construction. Pondération faible dans la mesure où les coûts proprement dits ont déjà été pris en compte (critère C3). Écart potentiellement mince entre les modèles.

C13. Les dépassements de coûts d'exploitation. Pondération faible pour la même raison que précédemment (C5 à C8) ; pondération moyenne ici retenue vu la plausible récurrence. Modèles privés avantagés par la possibilité pour l'autorité publique de leur attribuer ce risque.

C14. La grève. Pondération nulle puisqu'un tel risque d'arrêt de travail est potentiellement présent dans tous les modèles.

C15. La faillite. Les villes s'assurant contre ce risque par divers instruments, l'exécution des obligations essentielles (de réception, de traitement et de disposition des produits selon les standards convenus) s'en trouve garantie en cas de défaut du privé à ce titre, d'où une pondération nulle.

D) LA MISE EN PLACE

Recherché : un modèle qui facilite une mise en place rapide, relativement simple et soutenue par le milieu.

C16. L'ampleur du projet. Pondération nulle car l'autorité publique peut avoir a priori recours à toutes les options de gestion (publiques et privées) peu importe le montant en cause ; bien sûr les *soft costs* associés au PPP nécessitent un niveau d'investissement appréciable mais le seuil envisagé ici pour le projet (plus de 10 millions de dollars) ne paraît pas faire obstacle à un éventuel recours de cette nature.

C17. La complexité du cadre légal et contractuel. Les modèles retenus aux fins des présentes sont tous des modèles existants mais le modèle CCFOM et ses variantes (*i.e.* avec ou sans financement) étant d'expérimentation plus récente requerront le cas échéant une familiarisation plus grande de la part de l'autorité publique. En tout état de cause cependant la complexité du cadre légal et contractuel ne saurait prévaloir sur d'autres objectifs poursuivis par l'autorité publique (comme par exemple le souhait d'un non accroissement du service de la dette et le recours en conséquence à un modèle qui implique un financement privé). D'où en conséquence une pondération faible.

D) LA MISE EN PLACE (suite) :

C18. La mobilisation des villes. Pondération nulle. En effet le caractère public ou privé du futur centre régional de compostage ne paraît pas en soi avoir d'effet direct sur cet élément qui dépend plutôt d'autres facteurs tels l'intérêt accru des citoyens grâce aux programmes d'éducation, l'efficacité appréhendée des opérations de compostage, une réglementation particulière, etc. ...

C19. Adhésion du privé. Le milieu des affaires sera d'entrée de jeu favorable à une prestation par le privé d'une telle activité industrielle et commerciale, quel que soit le modèle de cette nature envisagé. L'existence d'une entreprise déjà en opération dans la région renforcera cette opinion. Pondération forte dans le contexte.

C20. Adhésion du milieu syndical. Un milieu syndical, d'abord préoccupé par les opportunités et risques pour les employés, recherchera le modèle susceptible à ses yeux de maximiser les uns et minimiser les autres. Si l'appui sera vraisemblablement modulé en fonction des modèles, on admettra aussi que le seul fait d'aller de l'avant avec le projet est une opportunité aux retombées intéressantes, d'où une pondération moyenne.

C21. Acceptabilité sociale. Le projet de centre régional de compostage dans sa globalité est attendu par la population mais son adhésion pourra varier en fonction de sa perception de la capacité de l'un ou l'autre des modèles de gestion d'atteindre les résultats visés, tant au titre de l'efficacité et de la qualité du service que des performances environnementales et du contrôle public, etc. ... Le succès du projet dépendant d'un engagement soutenu des citoyens, une pondération forte est retenue.

E) LES CONTRÔLES PUBLICS

Recherché : un modèle qui assure des contrôles publics efficaces dans la perspective d'un service de haute qualité.

Le seul statut public n'étant pas toujours garant d'un contrôle adéquat et l'inscription au contrat avec un exploitant privé des divers engagements et standards de performance recherchés étant de nature à faciliter le monitoring de ceux-ci, il appert que ce critère du contrôle public n'est peut-être pas aussi discriminant qu'il n'y paraît à première vue. Le consultant reconnaît cependant que telle n'est sans doute pas la perception du public, en particulier en regard du contrôle des nuisances.

C22. Intrants (qualité, quantité, souplesse). Le contrôle des intrants est plutôt une préoccupation de tout opérateur, peu importe le modèle de gestion d'où la pondération nulle.

C23. Traitement (bruit, odeurs). Pondération forte. Le contrôle des nuisances est en effet une préoccupation majeure dans toutes les expériences de compostage. Pour des raisons différentes, le secteur public et le secteur privé ont tout intérêt à se préoccuper de cette question (risque politique pour l'un, réputationnel pour l'autre). Mais la pratique suggère des nuances, notamment du côté privé d'où une discrimination possible entre modèles.

C24. Extrants (qualité du compost, rejets). Question fort importante mais pondération nulle. Car tous les modèles peuvent prévoir un monitoring serré de telles performances environnementales (soit direct dans le cas public, soit via le contrat pour les options privées).

F) LES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES

Recherché : un modèle qui assure un maximum de retombées à ce titre dans la région.

C25 Les retombées économiques. Elles proviendront tout à la fois, notamment en regard de l'emploi, des aspects construction et exploitation du projet. Dans le premier cas, la construction selon les besoins prévus produit les mêmes retombées pour tous les modèles; cependant le modèle tout privé pourrait être l'occasion d'en produire davantage si les promoteurs optaient pour une usine de plus grande dimension pour des fins complémentaires à celles du projet. Le même raisonnement vaut aussi pour l'exploitation dans une telle perspective. Pondération moyenne vu l'envergure envisagée du projet d'usine.

3.3 RÉPARTITION DES CRITÈRES SELON LES CATÉGORIES DE PONDÉRATION

Les vingt-cinq critères se répartissent donc ainsi dans les quatre catégories de pondération retenues :

Pondération forte :	C1 (intérêts) C3 (conception, construction, équipements) C4 (subventions) C19 (adhésion du privé) C21 (acceptabilité sociale) C23 (contrôle des nuisances)
Pondération moyenne :	C5 (main-d'œuvre) C9.2 (TPS TVQ) C13 (dépassement des coûts d'exploitation) C20 (adhésion du milieu syndical) C25 (retombées économiques)
Pondération faible :	C2 (terrain) C7 (profit d'exploitation) C8 (gestion contractuelle) C9.1 (taxes scolaires et municipales) C10 (commercialisation dynamique du compost) C12 (dépassement des coûts de construction) C17 (complexité du cadre légal et contractuel)
Pondération nulle :	C6 (énergie) C11 (maximisation des volumes traités) C14 (grève) C15 (faillite) C16 (ampleur du projet) C18 (mobilisation des villes) C22 (intrants) C24 (extrants)

D'où 18 critères discriminants (ayant scindé en deux celui de la fiscalité).

À la suite de la validation par le comité technique des critères et de leur pondération, les membres du comité ont procédé au pointage consécutif dans le cadre de la démarche générale du mandat. Sur la base du résultat de cet exercice, le prochain chapitre détaille les avantages et inconvénients de chaque modèle de gestion.

4. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DE CHACUN DES MODÈLES DE GESTION EN FONCTION DU RÉSULTAT DU POINTAGE: UNE ANALYSE COMPARATIVE

La grille de critères reflète donc ce qui doit être considéré comme pertinent au contexte propre à la CMQ Rive-Nord. Elle a en outre précisé les éléments les plus importants par la pondération accordée. La discrimination entre modèles enfin est soulignée par un écart notable dans la majorité des cas.

Tableau 4
Pointage réalisé par les membres du comité technique
sur la base de la grille des critères et de la pondération

GRILLE DES CRITÈRES ET DE LA PONDÉRATION																
	M1 TOUT PUBLIC				M2 Contrat de gestion				M3 CCFOM				M4 TOUT PRIVÉ			
	x0	x1	x2	x3	x0	x1	x2	x3	x0	x1	x2	x3	x0	x1	x2	x3
C1 Intérêts				15				15				9				6
C3 Conception, construction, équipements				9				12				15				12
C4 Subventions (coûts négatifs)				15				12				9				0
C19 Adhésion du privé				6				9				12				15
C21 Acceptabilité sociale				15				12				12				3
C23 Traitement (bruit, odeurs)				15				15				15				3
C5 Main-d'œuvre			6				8				10				10	
C9.2 TPS TVQ			10				8				4				2	
C13 Les dépassements des coûts d'exploitation			4				8				10				10	
C20 Adhésion du milieu syndical			10				6				6				2	
C25 Retombées économiques			6				8				8				10	
C2 Terrain		5				5				4				3		
C7 Profit d'exploitation		5				3				3				2		
C8 Gestion contractuelle		4				3				2				4		
C9.1 Taxes (scolaires et municipales)		5				5				4				1		
C10 Commercialisation dynamique du compost		2				4				5				5		
C12 Dépassements des coûts de construction		2				3				4				5		
C17 Complexité du cadre légal et contractuel		5				3				2				5		
C6 Énergie	0				0				0				0			
C11 La maximisation des volumes traités	0				0				0				0			
C14 Grève	0				0				0				0			
C15 Faillite	0				0				0				0			
C16 Ampleur du projet	0				0				0				0			
C18 Mobilisation des villes	0				0				0				0			
C22 Intrants (qualité, quantité, souplesse)	0				0				0				0			
C24 Extrants (qualité du compost, rejet)	0				0				0				0			
TOTAL	0	28	36	75	0	26	38	75	0	24	38	72	0	25	34	39
GRAND TOTAL	139				139				134				98			

Ces critères ont ainsi permis de dégager les avantages et inconvénients pour chacun des modèles. Tel que requis par le devis technique, on s'y attardera succinctement, en fonction essentiellement des critères les plus importants et les plus discriminants.

4.1 ANALYSE SELON LES CRITÈRES TRÈS IMPORTANTS ET DISCRIMINANTS

Le cas des intérêts à payer découlant du taux de financement (C1) inhérents à chaque modèle illustre bien cette réalité. Le modèle tout public (et le contrat de gestion vu que dans ce cas le financement

demeure la responsabilité de la ville) sont ici certes très avantageés par rapport au tout privé qui doit emprunter à un taux plus élevé sur le marché, alors que pour le modèle M3 (CCFOM) le coût se situera entre ces deux extrêmes, avec un potentiel de limitation de l'écart financier en raison de la durée et de la stabilité d'un tel contrat.

Le critère des subventions (C4) est apparu très discriminant entre le tout privé et les autres modèles quand on considère le programme de subventions auquel s'adressera sans doute la ville. Les Fonds verts en effet ne permettraient pas au tout privé d'en bénéficier; celui-ci s'en trouverait donc nettement désavantagé alors que les deux autres pourraient vraisemblablement en bénéficier à cause du partenariat avec la ville inhérent à leur statut.

L'acceptabilité sociale d'une usine de compostage (C21) révèle une discrimination très forte entre les modèles. Si le modèle tout public est perçu comme la favorisant, suivi de très près par les modèles M2 et M3, le tout privé sort désavantagé de l'exercice non pas en raison de son statut privé *per se* mais d'une perception d'une moins grande acceptabilité sociale d'une usine totalement privée dans le domaine précis du compostage.

Le même raisonnement vaut pour le critère du traitement du bruit et des odeurs (C23). La cote maximale accordée aux modèles M2 et M3 découle de la conviction qu'il est possible de prévoir les dispositions appropriées dans les contrats afférents alors que le contrôle public est perçu comme foncièrement moins grand dans le cas du tout privé.

En plus de l'acceptabilité sociale et au titre du soutien du projet par les divers milieux de la communauté, il est apparu utile dans l'analyse de retenir deux autres critères: celui de l'adhésion du secteur privé au projet (C19) comme celui de l'adhésion du milieu syndical (C20). Aux fins de la présente analyse, le secteur privé regroupe tout à la fois le milieu des affaires et celui du domaine du compostage, alors que le milieu syndical s'entend tout autant de sa réalité globale dans la région que du syndicat potentiellement concerné par la mise en place du projet de centre régional de compostage. On constate que l'appui aux modèles de gestion est inversé, selon que l'on considère l'un ou l'autre secteur, avec quelques nuances. Ils semblent ainsi s'annuler mais en raison de la pondération, on voit que le modèle M3 aurait un léger avantage.

La fiscalité discrimine nettement entre modèles, au désavantage du tout privé dans les deux cas étudiés. En ce qui concerne la TPS/TVQ (C9.2), le désavantage s'accroît avec l'ampleur des responsabilités confiées au privé (*i.e.* du simple contrat de gestion au modèle tout privé). Le critère des taxes scolaires et municipales (C9.1) serait un inconvénient non seulement pour le tout privé mais aussi pour le M3, si l'on avait affaire dans ce dernier cas à la variante qui implique la propriété temporaire de l'usine.

Dans la série des critères très importants et discriminants, il faut enfin noter celui de la conception, de la construction et des équipements (C3). Le modèle M3 est ressorti grand gagnant de l'octroi des points, suivi par le privé et le contrat de gestion, le modèle tout public terminant la marche. L'écart relativement mince est cependant démultiplié de par la pondération forte accordée à ce critère.

4.2 ANALYSE SELON LES AUTRES CRITÈRES

À l'exception des critères C5, C13 et C25, les autres critères ont une pondération faible et parfois pour quelques-uns l'écart est plutôt mince.

Le critère de la main-d'œuvre (C5) et celui des dépassements des coûts de l'exploitation (C13) font valoir un avantage pour les modèles impliquant une collaboration avec le privé, les modèles M3 et M4 recevant la note maximale ; idem pour la commercialisation dynamique du compost (C10).

Deux autres critères ((gestion contractuelle (C8) et complexité du cadre légal (C17))) placent sans surprise les modèles tout public et tout privé en tête de liste par des notes maximales ou quasi-maximales ; il convient de souligner ici une moins bonne performance du modèle M3 en regard de ces deux mêmes éléments.

Le critère terrain (C2) est à l'avantage du tout public comme l'est celui relatif au profit de l'exploitation (C7). Enfin les retombées économiques (C25) croissent avec l'implication accrue du privé.

4.3 AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DE CHACUN DES MODÈLES DE GESTION

En synthèse et pour chacun des modèles, le résultat de l'application de la grille et de l'analyse conduit donc à identifier les avantages et inconvénients suivants :

M1 – TOUT PUBLIC	
AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
<ul style="list-style-type: none"> • Des intérêts sur emprunt minimisés, dus à un taux de financement plus bas que dans les modèles privés • Une admissibilité pleine et entière aux subventions envisagées • Une très forte acceptabilité sociale • Un contrôle public des nuisances nettement perçu comme plus élevé que dans les modèles privés • Un net avantage au titre de la fiscalité (TPS/TVQ/taxes scolaires et municipales) • Une opinion favorable du milieu syndical en regard des avantages et risques pour les employés d'un tel modèle • Une absence du profit réduisant d'autant les coûts de l'exploitation • L'accès plus facile à un terrain propice au projet • Un cadre légal et contractuel rodé 	<ul style="list-style-type: none"> • Un coût de conception, construction supérieur au privé • Des dépassements de coûts d'exploitation et de construction appréhendés • Des coûts de main-d'œuvre plus élevés • Une commercialisation moins dynamique du compost • Une interrogation du secteur privé quant à l'opportunité d'une gestion publique du centre dans le contexte régional • Des retombées économiques potentiellement moins fortes

M2 – CONTRAT DE GESTION

AVANTAGES

- Même net avantage que le tout public au titre des intérêts puisque c'est la ville qui les assume dans ce cas aussi
- Contrôle public des nuisances perçu comme fort en raison des modalités contractuelles avec la ville
- Forte acceptabilité sociale
- Absence de taxes scolaires et municipales, impact mitigé de la TPS et TVQ
- Même avantage que le tout public en ce qui concerne le terrain ; idem pour les subventions, en raison du partnership avec la ville
- Bonne performance au titre de la commercialisation du compost
- Contrôle élevé de dépassements de coûts d'exploitation et des coûts de main-d'œuvre
- Mode de gestion perçu comme peu controversé par les milieux syndicaux et privés

INCONVÉNIENTS

- Peu d'inconvénients très marqués au titre des coûts, on remarque ceux liés au profit de l'exploitation et à la gestion contractuelle ; le cadre contractuel est plus complexe que les modèles M1 et M4
- Les coûts (et dépassements de coûts) de construction seraient identiques à ceux de la ville, donc plus élevés que dans les deux autres modèles

M3 – CCFOM

AVANTAGES

- Performance maximale en ce qui concerne
 - les coûts de conception, construction, équipements
 - les coûts de main-d'œuvre
 - les dépassements de coûts d'exploitation
- Excellente performance en ce qui concerne les dépassements de coûts de construction
- Très forte performance au titre de la commercialisation du compost
- Contrôle des nuisances perçu comme très fort
- Forte acceptabilité sociale
- Forte adhésion du privé
- Fortes retombées économiques
- Admissibilité aux subventions dans le cas des Fonds verts et d'un partenariat avec la ville

INCONVÉNIENTS

- Coûts liés aux intérêts plus élevés
- Impact majeur TPS TVQ
- Coûts liés au profit de l'exploitation et à la gestion contractuelle
- Cadre légal et contractuel plus complexe
- Adhésion du milieu syndical perçu comme plus faible
- Taxes municipales avec la variante « propriété temporaire » de ce modèle

M4 – TOUT PRIVÉ**AVANTAGES**

- Une approche de la conception/construction moins coûteuse
- Le contrôle serré de dépassements de coûts potentiels (construction, exploitation)
- Des coûts de main-d'œuvre moindres
- Une maximisation des retombées économiques
- Une commercialisation dynamique du compost
- Un cadre légal et contractuel connu et moins complexe que d'autres formules
- Un appui du secteur privé
- Une gestion contractuelle pour la ville relativement simple

INCONVÉNIENTS

- Les coûts liés à la fiscalité
- La non-admissibilité aux subventions envisagées
- Un contrôle des nuisances perçu comme insuffisant
- Une acceptabilité sociale moindre
- Un coût de financement plus élevé que dans toutes les autres formules
- Le coût lié au profit de l'exploitation

5. VERS UN MODÈLE OPTIMAL DE GESTION

On aura noté qu'au total les quatre modèles reçoivent respectivement

Pour M1	139 points
Pour M2	139 points
Pour M3	134 points
Pour M4	98 points.

5.1 ANALYSE COMPLÉMENTAIRE

Il faut en premier convenir que dans le cadre précis du domaine sous étude et compte tenu de la grille de critères arrêtée applicable à la CMQ Rive-Nord, le modèle tout privé ne paraît définitivement pas répondre aux attentes. Parmi les raisons majeures qui l'expliquent, la non-admissibilité aux subventions, la fiscalité et le contrôle des nuisances tiennent une place importante. Il va de soi que cette conclusion ne s'applique qu'au cas précis dans le contexte évoqué et ne constitue donc pas un jugement sur la valeur *per se* du modèle privé en regard de la livraison de projets d'infrastructure.

Les trois autres modèles paraissent par ailleurs *prima facie* chacun à leur façon constituer la réponse recherchée de par un pointage total égal ou rapproché. Les deux premiers impliquent une propriété publique de l'équipement alors que M2 et M3 impliquent une collaboration publique-privée. Dans le modèle M3, la propriété est variable et potentiellement donc publique.

Il est peut-être possible sur la stricte base des résultats obtenus d'aller chercher le meilleur de ces formules tout en minimisant les inconvénients. Qu'en ressortirait-il ?

Si les trois sont avantagés en regard de l'acceptabilité sociale, du contrôle des nuisances et de leur admissibilité aux subventions envisagées, les modèles à concours privé paraissent receler à leur tour des avantages au titre de la gestion dans son acception la plus large (de la conception à l'exploitation en passant par la construction, la main-d'œuvre et la commercialisation du compost) et ce malgré certains coûts liés au profit et aux taxes. Si par ailleurs on écarte du modèle CCFOM la variable Financement qui représente certes un coût majeur, on note que le modèle prend les devants dans le pointage d'autant que l'aspect TPS TVQ aurait alors un impact moindre.

On a vu par ailleurs que le critère « terrain » discrimine peu entre les trois modèles. Resteraient la plus grande complexité du cadre légal ainsi que la gestion contractuelle à surmonter. Une familiarisation plus poussée avec les expériences canadiennes réussies de ce type (par exemple celle de la IWMC évoquée au chapitre de l'éventail des modes de gestion) serait de nature à faciliter un éventuel recours à une telle approche en s'inspirant de pratiques exemplaires.

5.2 UN MODÈLE OPTIMAL

La réflexion conduit donc :

- à privilégier du modèle 1 sa dimension «propriété publique » avec les leviers (d'information notamment) et avantages divers qui en découlent,
- à retenir du modèle 2 le fait de confier l'exploitation et l'entretien du centre régional de compostage au secteur privé avec les perspectives de performance de gestion afférentes,
- à miser sur les avantages de l'intégration des dimensions Conception / Construction et Opération / Maintenance que l'on retrouve dans le troisième modèle,
- à noter que dans un tel cas la durée du contrat sera de plus courte durée, vu l'engagement capitalistique réduit.

Ainsi ce nouveau modèle (M6), une variante de M3 empruntant certains éléments aux deux premiers modèles (M1 et M2), représenterait donc la forme optimale de gestion souhaitable en fonction de la même grille de critères. Ses avantages et inconvénients sont précisés ci-dessous.

M6 – CCOM (DBOM)*	
Propriété : publique – Gestion : privée	
AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
<ul style="list-style-type: none"> • Un modèle qui minimise les coûts <ul style="list-style-type: none"> ❑ d'intérêts (vu la propriété publique) ❑ d'appropriation de terrain propice au projet (vu les opportunités offertes de par la réalité d'une ville) ❑ de conception et construction (vu le recours au Design Build) ❑ de main-d'œuvre (vu le cadre privé de la gestion) ❑ reliés aux taxes municipales (vu la propriété publique) ❑ de dépassement de coûts de construction et d'exploitation (vu le transfert de ce type de risques au privé) ❑ par l'admissibilité pleine et entière aux subventions envisagées (vu les caractéristiques du programme des Fonds Verts) • Un modèle qui maximise les revenus par la commercialisation dynamique du compost • Un modèle qui garantit une forte acceptabilité sociale et un soutien important du milieu (vu le maintien de la propriété publique d'une part et le recours aux techniques de gestion privées d'autre part) • Un modèle qui assure un fort contrôle public des nuisances (vu le monitoring et autres dispositions prévues au contrat de l'opérateur privé dans le contexte d'une propriété publique) 	<ul style="list-style-type: none"> • Impact de la TPS TVQ (moins grand que pour M3 vu l'élimination de la dimension « financement ») • Coût lié au profit de l'exploitation (un inconvénient per se pour tout modèle impliquant une gestion privée) • Coût lié à la gestion contractuelle (cependant moins élevé qu'en séparant les diverses fonctions) • Une certaine complexité du cadre contractuel (en regard des autres modèles)

* Le modèle M5 était celui de la SÉM ; il n'a pas été retenu au terme de l'analyse initiale (voir page 15).

5.3 OBSERVATIONS FINALES

5.3.1 Le projet de loi 61

Le modèle proposé en étant un de type partenariat public-privé (PPP), le projet de loi 61 portant création de l'Agence des partenariats public-privé actuellement sous étude en commission parlementaire pourrait avoir un impact sur la réalisation du centre régional de compostage, impact qu'il convient de mesurer.

D'une part le projet de centre de compostage paraît à première vue tomber sous le coup de la future loi vu la subvention publique recherchée (« un organisme public doit recourir aux services de l'Agence (...) dans la mesure où un projet d'infrastructure est financé en tout ou en partie par le gouvernement... », article 8 du projet de loi) et vu aussi la définition du PPP (« un contrat de PPP est un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise privée, avec ou sans financement de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public », article 6 du projet de loi). La durée du contrat en effet ferait pencher la balance dans un sens ou l'autre.

D'autre part on peut penser que le gouvernement voudra peut-être recourir à la clause d'exclusion pour des projets municipaux. Et par ailleurs ni l'agenda gouvernemental annoncé (une dizaine de projets dont la réalisation est souhaitée) ni les ressources de la future Agence (on a parlé d'une quinzaine de personnes) n'autorise à penser qu'on voudra transformer une agence sous pression pour livrer la marchandise en un goulot d'étranglement causé par une obligation générale d'y recourir !

Nonobstant ces éléments, s'il arrivait que l'obligation soit maintenue et que le contrat en soit éventuellement un de longue durée, l'inconvénient d'un possible délai dans la réalisation du projet serait compensé par l'option du recours à l'une des fonctions majeures de cette future Agence : son volet « expertise ».

5.3.2 Les conditions de succès de la mise en place du centre régional de compostage

Les conditions de succès d'un partenariat public-privé sont maintenant bien documentées. Sans en faire un relevé exhaustif, il y a lieu de mentionner, au-delà d'une réelle valeur ajoutée et d'un partage équilibré des risques : des champions à la barre, des objectifs précis et partagés au départ, un cadre gouvernemental «facilitateur », une préparation minutieuse, un processus transparent, une nette perception d'intérêt réciproque entre les secteurs public et privé, une approche pratique, ouverte à l'innovation et à l'expérimentation et surtout beaucoup de communication, des champions à la barre ainsi qu'un monitoring serré des obligations de l'opérateur privé garantissant le contrôle public recherché.

6. CONCLUSION

L'une des conclusions initiales du regard jeté sur les modèles possibles de gestion mettait en évidence le fait qu'il n'y a ni modèle idéal ni recette miracle à ce titre. Chaque projet doit être étudié au mérite, sur la base d'un cas par cas. C'est ce à quoi s'est employée cette étude dans le cadre interactif convenu et sur la base d'un devis technique privilégiant une analyse découlant de critères bien alignés sur les préoccupations de la CMQ Rive-Nord.

Il arrive que le modèle de gestion optimal qui ressort privilégie et la propriété publique du futur centre et sa gestion (exploitation et entretien) par le secteur privé dans une formule ayant par ailleurs fait ses preuves dans d'autres cas. Comme le soulignait lors d'une communication avec le consultant⁷ l'un des responsables du succès de la mise en place dans sa province d'une installation de compostage selon le même mode que celui proposé: « *requiring the design-builder to operate provided two protections : a) that the plant would operate as designed b) that the cost of operations would be fixed to IWMC* ».

Le modèle a par ailleurs bien d'autres avantages, comme on l'a vu, dont – et non des moindres – le contrôle des nuisances, l'acceptabilité sociale et son admissibilité aux subventions envisagées.

Dans la mesure enfin où les conditions de succès de tels partenariats entre les secteurs public et privé sont prises en compte dans la réalisation du projet, on peut entrevoir un résultat à la hauteur des attentes de l'ensemble du milieu municipal et des citoyens.

⁷ Communication du 26 août 2004 avec l'ex-président et chef de la direction de IWMC.

Recommandations

ATTENDU les modèles utilisés au Québec et dans les autres provinces aux fins de la réalisation et de l'exploitation d'une infrastructure municipale, et plus particulièrement d'une installation de compostage,

ATTENDU les critères de sélection retenus et la pondération convenue pour les fins propres de la CMQ Rive-Nord,

ATTENDU les résultats du pointage effectué et la réflexion en découlant,

Il est recommandé:

- **de privilégier le modèle Conception Construction Opération Maintenance (CCOM) pour la réalisation du projet de centre régional de compostage vu le rapport avantages / inconvénients établi;**
- **d'accroître la familiarisation des responsables avec le modèle précité dans le domaine du compostage, notamment par une visite d'installations canadiennes y ayant eu recours et en particulier de celles de la IWMC à l'Île-du-Prince-Édouard ; la mission d'observation pourrait par ailleurs fort utilement inclure dans ce périple l'expérience de la municipalité régionale de Halifax qui utilise plus d'un modèle dans sa gestion des matières résiduelles ;**
- **d'obtenir en temps utile des éclaircissements de la part du MAMSL relativement au rôle possible de la future Agence des PPP en regard d'un tel projet ;**
- **d'accorder une attention spéciale, parmi les conditions usuelles de succès de la mise en place d'un tel PPP, à la communication à toutes les étapes du projet ainsi qu'au monitoring des engagements de l'opérateur privé, selon la formule permettant l'atteinte du contrôle public recherché.**

**Annexe 1 –
Liste des gestionnaires et experts avec lesquels une communication a été établie au cours de la démarche**

BARTON, Trevor	Waste Management Programs Supervisor, Guelph
CHOWEN, Heather	Island Waste Management Corporation, PEI
FORCIER, Françoise	Solinov inc.
Gélinas, Christiane	Ville de Montréal
Gionet Pierre	Régie intermunicipale Argenteuil–Deux-Montagnes
GOODICK, Marcus	Waste Resource Analyst, Halifax Regional Municipality
LACHANCE, Roger	Ville de Montréal
MORIN, Manon	Régie intermunicipale des déchets de la Matawinie
MYERS, Cleve	Ancien chef de la direction, IWMC, PEI
ORR, Robert	Collection and processing coordinator, Solid Waste Management Division, Halifax Regional Municipality
WENDT, Fred	Planner, Halifax Regional Municipality

Annexe 2 – Principaux documents consultés

2003 National Awards Winners, The Canadian Council for Public-Private Partnerships, Toronto, juin 2004

Communauté métropolitaine de Québec, documentation reliée au plan de gestion des matières résiduelles

Facility Benchmarking study, Guelph Wet-Dry Recycling Centre, prepared for the Solid Waste Services Division, Works Department by Arthur Anderson & Gartner Lee Limited, février 1998

Gestions urbaines de l'eau, sous la direction de Dominique Lorrain, Economic a, Paris, 1995

Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal, Notes explicatives de la version adoptée du projet de loi, Commission de l'aménagement et des équipements, juin 1997

Sites web de plusieurs municipalités canadiennes

Annexe 3

Correspondance entre les paramètres du devis technique et les critères retenus aux fins de l'évaluation des modèles

- Le risque financier pour les institutions municipales : C3, C12, C13
- Le contrôle public des opérations de compostage : C21, C22, C23
- Les risques et les opportunités pour les employés : C20
- Les économies d'échelle : C11
- La rentabilité du centre régional de production : minimisation des coûts (C1 à C9.2) versus maximisation des revenus (C10, C11) versus les risques (C12,13,14,15)
- Les retombées économiques : C25
- Les aspects fiscaux : C9.1, C9.2
- Le financement de l'investissement initial : C1, C4
- La qualité des services : C8, C21, C23
- Le contrôle des nuisances : C23
- Le contrôle des performances environnementales : C24