

## L'illusion tranquille: l'efficacité des PPP

Christian Bordeleau

Après plus d'un an de contestations et d'avis défavorables en ce qui a trait à la formule des PPP dans divers projets, la ministre des Transports, Julie Boulet, a finalement répudié publiquement - le 24 juillet dernier - l'application de la formule PPP à l'échangeur Turcot «étant donné que c'est un dossier très complexe, avec beaucoup de partenaires». Les intérêts corporatifs ayant perdu cette bataille d'influence, la présidente de la Fédération des chambres de commerce du Québec, Françoise Bertrand, probablement dans l'espoir d'éviter la contagion, signe un billet intitulé «Des PPP qui fonctionnent bien!» (sic) (Le Devoir, 28 juillet 2009).

Mis à part l'enthousiasme débordant de Mme Bertrand pour les intérêts privés qu'elle représente, il y a lieu de se demander quelles sont les prémisses du modèle des PPP qu'elle chérit tant. En effet, il est inquiétant de voir sans cesse des assertions grossières quant à l'efficacité des PPP sans aucune remise en question - et ce, dans plusieurs médias nationaux - et il est temps de se questionner, pour peu que cela soit possible ici, sur la validité empirique de cette rhétorique économique.

### Nouvelles doxa en matière de réalisation d'infrastructures publiques

La première prémisses des PPP postule que l'utilisation du libre marché permet l'obtention d'une réalisation de projet plus efficace. Premièrement, le marché n'a aucune efficacité *sui generis*, et la crise économique que nous traversons en est la preuve tangible. Sa supériorité est illusoire, car sa seule force réside dans l'abstraction des externalités (ex.: la pollution ou les maux sociaux). Sur une échelle absolue et durable, le marché est sous-efficace sans une régulation forte et structurante, ce qui permet la modulation de cette déficience reconnue. Seuls quelques dogmatiques personnages en sont encore à proposer l'efficacité des mécanismes du libre marché à «l'état naturel» (c.-à-d. le «laissez-faire») comme solution aux problèmes sociaux, et les États qui se drapaient jadis dans l'arrogance de ce paradigme font aujourd'hui amende honorable.

La recherche de pointe en science politique a bien démontré que sans coordination (c.-à-d. régulation) le résultat des agrégations individuelles est sous-optimal pour le groupe (c.-à-d. les citoyens). Alors que 47 millions d'Américains sont sans assurance maladie dans un système entièrement contrôlé par le libre marché, Joseph Stiglitz, Prix Nobel d'économie et ex-vice-président de la Banque mondiale, affirmait le 9 janvier dernier que l'on ne pouvait plus se fier au marché, que cette idéologie était - comme bien d'autres - révolue. Le président Obama tente d'ailleurs de sortir le pays de cette douve. Que l'on se le tienne pour dit, le marché sur lequel «s'assoient les PPP» n'a pas «d'efficacité transcendante».

### Pas de gaspillage, vraiment?

La deuxième prémisses postule que le marché fait toujours une allocation optimale des ressources en raison de la concurrence. Ainsi, le «client» (c.-à-d., dans le cas des PPP, le gouvernement) en «a toujours plus pour son argent». Le schéma privé serait donc supérieur au schéma de réalisation public, car il n'y aurait pas de «gaspillage». Si cela était vraiment le cas, on peut se demander où réside l'efficacité promise par le marché dans les 18,3 milliards qu'il s'est «alloués» - à même les fonds de secours gouvernementaux - en primes de performance, d'excellence et en options prestigieuses - permettant aux spéculateurs de Wall Street d'attendre la fin de la crise financière dans des résidences champêtres à «skier et bien manger»! Ces événements tangibles devraient rappeler à la population la déficience des mécanismes du marché même dans l'allocation de ses propres ressources.

Pour preuve s'il en faut une, l'échec spectaculaire du métro londonien géré en PPP a été qualifié de «sous-performance pathétique» par le Comité des transports de la Chambre des communes en 2008. Après la réalisation de seulement 40 % du projet, le public doit éponger la dette de deux milliards laissée par

Metronet à la suite de l'allocation de «contrats surpayés à ses propres actionnaires» (House of Commons, 16 janvier 2008).

Pour en finir avec un mythe

Il faut comprendre que la prétendue «compétitivité» des mécanismes du privé sur le secteur public ne s'exerce que par le rejet des externalités sur autrui; une problématique très bien connue dans les études sur l'environnement et en matière de solidarité sociale. Comprise de cette façon, la compétitivité peut donc se mesurer par le rejet maximum des externalités - lorsque l'on compare avec un concurrent qui n'est pas en mesure d'externaliser (ou disposé à le faire) tout autant - dans une sorte de course au nivellement vers le bas. C'est sur cet axe que la prétendue compétitivité du privé joue contre le gouvernement, car ce dernier ne peut pas suivre le marché dans l'externalisation extrême. Pour illustrer simplement, les évasions à répétition de prisonniers des pénitenciers britanniques gérés en PPP ne sont pas des externalités qui ont été considérées acceptables par la collectivité et cette dernière n'était pas prête à prendre ce risque pour économiser sur le salaire de quelques gardiens. Alors que le partenaire privé cherche à «couper au maximum» pour augmenter son rendement, dans une société démocratique, on se rend rapidement compte de la limite du dogme de l'efficacité en matière de gouvernance.

Lorsque l'on s'attarde à la concurrence réelle, on peut constater qu'elle est quasi inexistante dans le contexte de mégaprojets, et ce, particulièrement au Québec. Avec la monopolisation croissante de nombre de secteurs économiques, l'argument d'une concurrence accrue à long terme est imaginaire, surtout que l'on assiste actuellement à des «mariages» d'entreprises dans des «consortiums». Qui plus est, au Québec, dans un contexte où les firmes de génie se comptent sur les doigts de la main et où tout le monde se connaît, le taux horaire, des uns comme des autres, n'est pas un secret de Polichinelle, et ce, particulièrement lorsque tout le monde suit les mêmes devis gouvernementaux. En fait, cette concurrence - telle qu'elle est conceptualisée dans la rhétorique du marché - est plutôt une version «édulcorée» et «faiblichonne».

Dans ce contexte, les firmes recherchent constamment une «rotation» dans l'allocation des contrats à l'aide de nombreux lobbyistes, de contributions électorales et de «bons amis»; les problèmes éthiques ne sont jamais loin derrière. C'est pour cela que le président de SNC-Lavalin, Jacques Lamarre, multipliait «les coups de fil», allant jusqu'à effectuer son propre lobbying, pour que ce soit «son tour» avec le PPP Turcot (La Presse, 22 octobre 2008); il devra maintenant se trouver un nouveau projet!

Gros biscuit pour un risque aussi réduit

Contrairement à ce que certains tentent de laisser croire aux citoyens, les «consortiums» ne sont pas des regroupements spontanés de passionnés du «service à la clientèle» (c.-à-d. les citoyens dans le jargon réducteur des PPP); ce sont des holdings financiers, recherchant une rente étatique sécurisée, en finançant des projets publics garantis sur des décennies. Ces «bassins de liquidités» sont à la recherche constante de projets rentiers rapportant des intérêts à deux chiffres - sans les risques assortis habituellement à cette gamme de taux; c'est dans ce contexte que le concept des PPP est très alléchant et que le public doit être extrêmement vigilant, de surcroît, lorsqu'un gouvernement complaisant siège.

À l'inverse de ce qui est propagé par certains, le risque n'est pas «assumé» par le consortium, mais il est simplement évalué et inclus dans la facture totale; l'économie est donc factice «bon temps» et les Britanniques, parmi tant d'autres, ont appris à la dure ce que signifie «mauvais temps»: une prise de risque totale de l'État. Ce dernier ne peut pas laisser en friche un métro, un hôpital, une prison ou un pont que le «partenaire» a abandonné en cours de réalisation de projet. Encore heureux que la crise financière soit survenue avant que l'entente du PPP Turcot n'ait été signée!

Mme Bertrand ne s'inspire pas de l'état de la recherche empirique dans son apologie sur les PPP, mais semble plutôt éprise, comme bien d'autres, d'une version libérale d'Alice au pays des merveilles!

*Christian Bordeleau : Doctorant à la School of Public Policy and Administration de Carleton University à Ottawa. L'auteur a reçu la bourse d'excellence du Fonds commémoratif Louise-Montpetit-Morrisseau en administration publique et la bourse de doctorat du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture.*