

HORS DES PPP, POINT DE SALUT ?

Décembre 2006

En consultant le site de l'Agence des partenariats public-privé du Québec (PPP Québec), deux phrases ont attiré mon attention :

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

L'Agence procède à l'analyse coûts/avantages des projets de PPP, de concert avec les ministères concernés.

Je me serais attendu plutôt à une description du mandat de PPP Québec dans les termes suivants :

PPP Québec a pour mission de contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens en s'assurant que les solutions du type PPP sont considérées.

L'Agence procède, de concert avec les ministères concernés, à des analyses de qualité coûts/avantages des divers projets de renouvellement des infrastructures, tout en s'assurant que plusieurs solutions, dont celles du type PPP, sont considérées.

Il y a de bonnes raisons de croire que l'approche PPP puisse être optimale dans de nombreux projets d'infrastructure. Une plus grande productivité du secteur privé et une utilisation de plus efficace de certaines infrastructures physiques et organisationnelles peuvent faire en sorte que ce secteur offre des solutions dont le prix est inférieur au coût du secteur public. Cependant, cette approche ne génère pas toujours la solution optimale. Comme le mentionnait Ariane Krol dans un de ses deux articles publiés en fin novembre dans La Presse, "*cette formule ne doit pas être employée à toutes les sauces*". La mission de PPP Québec telle que décrite plus haut me semble aller contre les bonnes règles de gestion qui demandent de considérer à leur juste valeur plusieurs solutions dans les études coûts/avantages et d'éviter d'exclure, à priori, des options qui pourraient être valables. Cette approche me semble donc refléter un biais systématique favorable aux solutions du type PPP. Son caractère quasi-dogmatique peut même aller à l'encontre de l'objectif de promouvoir un plus grand consensus dans la population en faveur des PPP.

Dans sa réplique aux deux articles de Mme Krol, le PDG de PPP Québec, M. Pierre Lefebvre tenait les propos suivants : "*Un fait est indéniable, les gouvernements n'ont pas entretenus les infrastructures comme il le fallait et cette faiblesse du système a des conséquences et un coût*". Certes, les contrats du type PPP peuvent contribuer à réduire ce problème systémique. Faut-il pour autant ne considérer que des projets du type PPP ? Non. La première solution à ce problème devrait être un coup de barre donné par les gouvernements pour mettre en place une meilleure planification et une meilleure budgétisation à moyen terme de l'entretien de leurs infrastructures.

Que des particuliers refusent d'être propriétaires d'une maison parce qu'ils ne veulent pas se préoccuper de prendre régulièrement des mesures pour faire faire l'entretien de leur propriété et qu'ils acceptent de payer une prime pour se débarrasser de cette responsabilité est une chose. Que les gouvernements évitent systématiquement de prendre une telle responsabilité et acceptent de payer une prime parce qu'ils ne peuvent planifier et budgétiser à moyenne terme est une autre chose.

Avoir recours systématiquement aux PPP pour développer ses infrastructures parce que l'on veut éviter une hausse de la dette publique est aussi une approche incorrecte à moins qu'un gouvernement ait des difficultés à emprunter sur les marchés financiers. Ce n'est pas le cas du gouvernement du Québec qui peut emprunter à un coût moindre que les entreprises privées. Il faut garder en mémoire que si une augmentation du parc immobilier du gouvernement a pour effet d'accroître sa dette brute, elle a aussi pour effet d'accroître la valeur de ses actifs immobiliers faisant en sorte que sa dette nette de ses actifs est inchangée. On en revient donc à choisir la meilleure solution parmi plusieurs autres à l'aide d'une étude coûts/avantages de qualité. Il n'y a pas de doute

dans mon esprit que de telles études nous indiqueront que, dans certains cas, des solutions du type PPP sont les meilleures et que, dans d'autres cas, elles ne sont pas les meilleures.

Finalement, il faudra que les fonctionnaires du gouvernement développent une expertise dans la gestion de tels projets. Mieux vaut faire cet apprentissage à travers plusieurs projets de taille relativement petite et éviter ainsi de prendre de trop grands risques avec de gros projets. Ariane Krol a raison de soulever les risques associés à l'utilisation d'un nouveau mode de gestion pour les deux grands hôpitaux (CHUM et McGill). Rappelons-nous du cas du stade olympique où on a voulu faire l'apprentissage d'une nouvelle technique de construction lors d'un gros projet dont la date de mise en opération était fixe.

Jean-Pierre Aubry

Président du Comité des politiques publiques (CPP)

Association des économistes québécois (ASDEQ)