

Le Devoir, Montréal, Édition du jeudi 11 novembre 2004, page A7 – idées.

Du pragmatisme au fétichisme

La «réingénierie» de l'État et les PPP



“La démarche de ‘réingénierie’ du gouvernement Charest, au pouvoir depuis avril 2003, a rapidement entraîné doutes, inquiétudes et frustrations au sein de l’administration publique et de la société civile québécoise, comme l’ont illustré les nombreuses manifestations de différents acteurs collectifs, du milieu tant syndical que communautaire”. [Photo : Jacques Nadeau, Le Devoir]

Christian Rouillard [École nationale
d'administration publique] [ENAP]
Christian.Rouillard@enap.ca

Alain-G. Gagnon [prof. Sc. pol., Université du
Québec à Montréal] gagnon.alain@uqam.ca

Isabelle Fortier [École nationale
d'administration publique] [ENAP]
Isabelle.FORTIER@ENAP.UQuebec.CA

Éric Montpetit [prof. Sc. pol., Université de
Montréal] e.montpetit@umontreal.ca

**Synthèse d'une partie de l'essai
critique La réingénierie de l'État:
vers un appauvrissement de la**

**gouvernance québécoise, lancé hier
aux Presses de l'Université Laval.**

Texte reproduit avec l'autorisation des auteurs
sur le site web de la bibliothèque virtuelle,
[Les Classiques des sciences sociales.](#)

La démarche de «réingénierie» du
gouvernement Charest, au pouvoir
depuis avril 2003, a rapidement
entraîné doutes, inquiétudes et
frustrations au sein de l'administration
publique et de la société civile
québécoises, comme l'ont illustré les
nombreuses manifestations de

différents acteurs collectifs, du milieu tant syndical que communautaire. [...]

Le Plan de modernisation 2004-07, document phare qui renvoie à 27 projets s'articulant à partir de quatre axes prioritaires (l'amélioration des façons de faire, l'allégement des structures, la réévaluation des programmes et la planification des ressources humaines), a largement été accueilli comme une coquille vide ou «une montagne qui accouche d'une souris» par l'opposition péquiste, les médias et autres commentateurs de la scène politique québécoise.

D'aucuns ont conclu à un ralentissement, voire à un essoufflement, du dirigisme jusqu'alors démontré par le gouvernement Charest. Nous croyons au contraire que ce dernier fait toujours preuve de la même rigueur dans son fanatisme : ce plan comporte une volonté ferme de reconfiguration radicale de la gouverne québécoise qui est également présente dans la politique-cadre sur les partenariats public-privé ainsi que dans le projet de loi no 61 (Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec), qui fait actuellement l'objet d'audiences publiques devant la commission des Finances publiques.

Hypertrophie bureaucratique

La création d'une agence des partenariats public-privé dont la mission sera de «[...] contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens par la mise en oeuvre de projets de partenariat public-privé (PPP)» est particulièrement lourde de conséquences pour les relations entre le Conseil du trésor et les organismes publics, y compris les ministères sectoriels.

Par la centralisation des ressources (actuelles et futures) qu'elle entraîne, l'Agence des partenariats public-privé du Québec (APPP) amenuisera la capacité stratégique et opérationnelle actuelle des ministères et autres organismes publics à gérer leurs propres champs d'activité tout autant qu'elle les dépouillera de la capacité future de développer une expertise interne sur les partenariats public-privé.

Contrairement à la rhétorique gouvernementale, selon laquelle le recours aux PPP ne sera pas systématique, il y a un biais évident en faveur de ces derniers : l'APPP, qui jouira d'une grande marge de manœuvre et d'autonomie, est ni plus ni moins une solution en quête d'applications, dont la performance sera exclusivement tributaire du nombre de PPP mis en oeuvre puisque c'est le seul moyen par lequel elle pourra «[...] contribuer à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens».

En tant qu'intermédiaire additionnel entre les ministères et les firmes privées ainsi qu'en qualité de maître d'œuvre des PPP, cette agence ajoute à la complexité contractuelle déjà élevée des PPP, ce qui risque à son tour d'amenuiser l'imputabilité respective des différents partenaires. Loin d'améliorer les façons de faire, comme le prétend le gouvernement libéral, l'APPP est un facteur de confusion organisationnelle : elle ne correspond pas à une diminution des processus redondants (red tape) mais nourrit au contraire l'hypertrophie bureaucratique.

Le mythe du marché concurrentiel

L'expérience de nombreux pays nous enseigne que l'offre de PPP demeure

toujours déterminée par le processus politico-bureaucratique et non par le marché concurrentiel : l'impératif budgétaire y est plus la plupart du temps déterminant, au détriment de la qualité, du temps de réalisation et de l'impact environnemental. L'élément de concurrence ne permet de comparer que des projets initiaux, donc encore incomplets et abstraits, parmi lesquels un seul sera choisi pour subséquemment faire l'objet d'un PPP. Il n'y a donc qu'une seule firme privée qui participe véritablement à définir concrètement le projet en question après avoir été sélectionnée.

Encore faut-il savoir que les conventions comptables sur lesquelles repose le calcul des trois E (efficacité, efficience et économie) pour comparer la performance anticipée (et non réelle) d'une organisation publique et d'une firme privée dans le cadre d'un quelconque projet favorisent systématiquement les PPP. Par exemple, les conventions comptables permettent à la firme privée d'amortir certains coûts sur plusieurs années alors que l'organisation publique doit les inclure au complet dès la première année budgétaire. Autrement dit, on compare des pommes et des oranges et on s'étonne de trouver des différences. [...]

La chimère du partage du risque

Le gouvernement Charest avance que l'intérêt des PPP repose aussi sur un partage du risque entre l'État et les firmes privées, tant en matière de dépassement des coûts et de temps nécessaire à la réalisation d'un projet que de la non-atteinte de la qualité visée. Pourtant, plus le risque d'un projet est élevé, plus grande est la marge d'autonomie demandée par la firme privée pour sa réalisation et, sans surprendre, plus celle-ci tentera d'accroître sa marge bénéficiaire et ses bénéfices nets. Autrement dit, le risque

est estimé et escompté progressivement par la firme privée au fur et à mesure que se définit le projet; son coût est donc invariablement refilé à l'État.

Ce n'est pas le coût public du risque qui diminue avec les PPP mais plutôt sa transparence. L'opacité du calcul de coût de la firme privée n'est certes pas synonyme d'une imputabilité accrue ni d'un contrôle politique supérieur. Le partage du risque entre l'État et les firmes privées est donc tout à fait chimérique : peu importe le contrat qui lie les partenaires, l'expérience internationale démontre la grande difficulté pour l'État de mettre un terme à une relation partenariale qui se dégrade progressivement au fur et à mesure que se concrétise l'expérience, lorsque d'importantes ressources multiformes (financières, humaines, logistiques et autres) y ont déjà été consacrées.

Parce qu'il s'agit la plupart du temps de projets d'envergure, un PPP franchit rapidement le seuil à partir duquel le coût (financier et politique) d'abandon est si élevé qu'il constitue ni plus ni moins un facteur de complaisance et de tolérance démesurées envers la firme privée. C'est toujours l'État, au bout du compte, qui demeure imputable envers les citoyens, et certains gouvernements, notamment britannique et néo-zélandais, ont dû payer à grands frais la provision de services d'urgence en guise de compensation d'un partenaire qui leur a fait défaut.

En définitive, l'Agence des partenariats public-privé ne représente en rien un progrès pour l'administration publique, pas plus que les PPP n'en représentent un pour l'État québécois. Malgré ce que n'a de cesse de répéter le gouvernement Charest, la «réingénierie» ne permet en rien de

«soutenir l'épanouissement de la société québécoise».

Elle se traduit plutôt par un appauvrissement de sa gouverne qui illustre bien que le gouvernement Charest, jusqu'à maintenant du moins, semble satisfait de conjuguer

l'entêtement à l'amateurisme. Du coup, il s'éloigne encore plus du pragmatisme duquel il se réclame et qu'il n'a pourtant jamais approché pour mieux nourrir son fétichisme pour la gestion privée.