



CIRANO

Centre interuniversitaire de recherche
en analyse des organisations

RAPPORT BOURGOGNE

**LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ :
une option à découvrir**

Benoit A. Aubert

Professorship, Gouvernance et technologies de l'information
Directeur, Groupe de recherche en systèmes d'information (GRéSI) — HEC Montréal
Fellow, CIRANO

Michel Patry

Professeur titulaire
Directeur-adjoint, Corps professoral et planification stratégique — HEC Montréal
Fellow, CIRANO

(Mars 2004)

2004RB-02

Les Rapports bourgogne

Documents de synthèse portant sur des questions d'intérêt général produits par des Fellows CIRANO, les Rapports bourgogne contribuent à alimenter la réflexion et le débat public sur des questions d'actualité. Les idées et les opinions émises dans ces rapports sont sous l'unique responsabilité des auteurs, et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires corporatifs, universitaires et gouvernementaux.

CIRANO

Situé au centre-ville de Montréal, en plein cœur de l'activité économique québécoise, le CIRANO est un centre de liaison et de transfert en économie, finance, gestion, technologie et systèmes d'information regroupant une centaine de professeurs-chercheurs. Le CIRANO s'est donné pour mission, dans ses domaines de compétence, le transfert rapide et efficace de connaissances de pointe par des partenariats de recherche avec les entreprises et les organisations. Ses principaux domaines de recherche sont la finance, le risque, les politiques publiques, la gouvernance, les technologies de l'information. Le CIRANO a développé également une solide expertise en économie expérimentale.

Les organisations-partenaires

PARTENAIRE MAJEUR

- . Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche [MDERR]

PARTENAIRES CORPORATIFS

- . Alcan inc.
- . Axa Canada
- . Banque du Canada
- . Banque Laurentienne du Canada
- . Banque Nationale du Canada
- . Banque Royale du Canada
- . Bell Canada
- . BMO Groupe Financier
- . Bombardier
- . Bourse de Montréal
- . Caisse de dépôt et placement du Québec
- . Développement des ressources humaines Canada [DRHC]
- . Fédération des caisses Desjardins du Québec
- . GazMétro
- . Hydro-Québec
- . Industrie Canada
- . Ministère des Finances du Québec
- . Pratt & Whitney Canada Inc.
- . Raymond Chabot Grant Thornton
- . Ville de Montréal

PARTENAIRES UNIVERSITAIRES

- . École Polytechnique de Montréal
- . HEC Montréal
- . Université Concordia
- . Université de Montréal
- . Université de Sherbrooke
- . Université du Québec à Montréal
- . Université Laval
- . Université McGill

ASSOCIÉ À :

- . Institut de finance mathématique de Montréal [IFM²]
- . Laboratoires universitaires Bell Canada
- . Réseau de calcul et de modélisation mathématique [RCM²]
- . Réseau de centres d'excellence MITACS (Les mathématiques des technologies de l'information et des systèmes complexes)

Table des matières

| | |
|---|----|
| Résumé | 5 |
| Section 1 Les partenariats public-privé : un ménage à trois | 7 |
| 1.1 Les acteurs..... | 7 |
| L'État..... | 7 |
| L'entreprise privée..... | 9 |
| Le citoyen-consommateur | 9 |
| 1.2 Les objectifs des différents acteurs..... | 10 |
| Améliorer la qualité des services | 10 |
| Rentabiliser les investissements | 10 |
| Mieux servir le citoyen | 12 |
| Section 2 Différents types de partenariats | 15 |
| La sous-traitance..... | 15 |
| La gérance | 16 |
| La gestion déléguée..... | 16 |
| L'affermage et la concession..... | 17 |
| Les sociétés d'économie mixte (SEM)..... | 18 |
| Section 3 La conception des partenariats public-privé : une étape cruciale, une tâche difficile | 19 |
| 3.1 Les difficultés contractuelles..... | 19 |
| La difficulté de définir les responsabilités..... | 20 |
| La difficulté de définir les coûts dans le secteur public..... | 21 |
| La difficulté de définir les services devant être livrés..... | 22 |
| 3.2 Les conflits de culture..... | 23 |
| Les conflits entre l'ancienne et la nouvelle culture..... | 23 |
| Les conflits entre les cultures des partenaires..... | 24 |
| Les difficultés associées à la transition..... | 24 |
| 3.3 Les difficultés liées au processus d'appel d'offres | 26 |
| Section 4 Autres considérations | 29 |
| 4.1 La tarification des services..... | 29 |
| 4.2 La génération de profits..... | 31 |
| 4.3 L'utilisation d'un mode de distribution performant | 31 |
| Section 5 Exemples de partenariats public-privé | 33 |
| 5.1 Le développement informatique : le cas du Registre des droits personnels, réels et mobiliers (RDPRM) au Québec | 33 |
| 5.2 Les routes : le cas de la Colombie-Britannique..... | 35 |
| 5.3 L'eau : les cas de l'Angleterre et des Etats-Unis..... | 39 |
| 5.4 Les services de transport public | 42 |
| Conclusion | 45 |

Résumé

Les partenariats public-privé impliquent la participation de trois acteurs qui ont des objectifs et des compétences distinctives différents : l'État, l'entreprise et la communauté des citoyens-consommateurs. Le rôle de l'État est de concevoir et d'assurer la prestation de services publics, ce qui n'entraîne nullement que l'État doive produire ces services, d'où l'intérêt des partenariats comme l'une parmi plusieurs options auxquelles l'État peut recourir. L'avantage comparé de l'entreprise privée réside dans son efficacité, sa capacité d'innovation et sa souplesse. Finalement, le citoyen doit percevoir un gain dans le partenariat, soit par des services de meilleure qualité, soit par une réduction du fardeau fiscal.

Il existe plusieurs types ou formes de partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Alors que certains types se rapprochent plus de la relation client/fournisseur, d'autres reposent sur le développement de liens plus étroits entre les partenaires et sur un plus grand partage des responsabilités. L'éventail des possibilités peut être représenté par un continuum, allant de la fourniture entièrement publique à la privatisation totale.

Il existe plusieurs défis à la mise en place de partenariats durables. Le premier est sans contredit l'établissement de l'entente contractuelle. Les difficultés liées à la définition des responsabilités respectives des parties, la comparaison avec les coûts internes (souvent mal définis) et la spécification précise des services à livrer sont majeures. Par ailleurs, les cultures respectives des organisations privées et publiques diffèrent et leur arrimage demande du doigté. Finalement, la résolution des contraintes liées aux processus d'appels d'offres, dans lesquels on tente de conserver l'équité tout en donnant la flexibilité nécessaire à l'établissement d'un partenariat, demande des efforts importants.

La tarification et le financement des services gouvernementaux sont des questions en partie indépendantes du choix d'un mode de provision des services publics. Dans bien des cas où le partenariat induit une facturation des usagers, ces derniers développent la perception qu'il en coûte maintenant plus cher pour le même service. Souvent, lorsque des services sont financés par l'État à l'aide de la fiscalité, les citoyens développent la perception que les services sont gratuits. Rien n'est pourtant plus faux. Ce n'est pas parce que le citoyen accède « gratuitement » à certains services, que ceux-ci sont gratuits.

L'absence de tarification en fonction de la consommation peut cacher des coûts d'opération considérables.

Le succès durable d'un partenariat public-privé dépend de la capacité qu'il a à rencontrer les objectifs et attentes de chaque acteur. Plus grande sera la responsabilité financière de l'entreprise, plus grande devra être son autonomie administrative. En même temps, l'État doit accepter que l'entreprise qui assume un risque commercial exige un rendement espéré plus élevé. Finalement, les gains du partenariat sont souvent asymétriques, surtout à court ou moyen terme.

~/~

Section 1 Les partenariats public-privé: un ménage à trois

1.1 Les acteurs

Les partenariats public-privé (ou "P3", comme ils sont souvent appelés) impliquent la participation de trois acteurs qui ont des compétences distinctives et des objectifs différents. Aussi, le succès durable d'un partenariat public-privé dépend-il de sa capacité à rencontrer les attentes de chacun des acteurs en présence : l'État, l'entreprise privée et le citoyen-consommateur. L'expérience montre clairement que la pérennité d'un P3 est sérieusement menacée lorsque l'un ou l'autre des partenaires ne trouve pas son compte dans ce mariage à trois, quelle que puisse être l'entente contractuelle définissant le partenariat.

L'État a pour mission fondamentale de concevoir et d'assurer la prestation de services publics à une collectivité. Ces services doivent être de bonne qualité. Or, les États nationaux et régionaux se font dorénavant concurrence pour offrir aux citoyens une qualité de vie supérieure et pour attirer les entreprises les plus dynamiques. Car la compétitivité des régions dépend de plus en plus de la capacité des États à attirer les travailleurs et entreprises à forte intensité de connaissance qui sont très sensibles à la gamme et à la qualité des services publics.

Ainsi, plutôt que de produire et de distribuer les services publics nécessaires au développement économique et social d'une collectivité, la fonction première de l'État consiste à effectuer un arbitrage entre les quatre objectifs suivants et à choisir un mode d'organisation des activités qui en découlent :

- *Efficacité* (produire à moindre coût; innover; améliorer l'offre et la qualité des services).
- *Équité* (assurer un partage socialement raisonnable des coûts et des bénéfices) : l'État est le gardien de la justice distributive. Par exemple, l'État peut décider qu'il offrira certains services gratuitement afin d'en maximiser l'usage par les consommateurs et les entreprises. Il peut de même pour des raisons de justice distributive préférer une forme de tarification à une autre.

« (...) le succès durable d'un partenariat public-privé dépend de sa capacité à rencontrer les attentes de chacun des acteurs en présence. »

« L'État a pour mission fondamentale de concevoir et d'assurer la prestation de services publics à une collectivité. »

- *Imputabilité* (assumer face aux citoyens la responsabilité de la gestion publique) : ce qui signifie que l'État ne peut se départir, face aux citoyens, de sa responsabilité ultime de gestionnaire du domaine public. L'État doit donc concevoir et mettre en place les mécanismes de reddition de comptes et de réglementation nécessaires au bon fonctionnement, dans l'intérêt public, des partenariats.
- *Développement économique* (créer des conditions qui favoriseront le développement économique de la collectivité, à long terme) : c'est à l'État qu'incombe la responsabilité de créer les conditions qui favoriseront l'implantation et le développement des entreprises sur le territoire. La rentabilité des investissements publics est bien documentée. Les défis que pose le passage à une économie du savoir (*knowledge-based economy*) laissent entrevoir le caractère stratégique des investissements dans l'infrastructure de la nouvelle économie.

« (...) l'État seul a la légitimité de procéder aux arbitrages entre différents objectifs sociaux et économiques. »

L'évaluation de la performance des entreprises publiques dans les pays industrialisés et en développement révèle généralement que l'État est un piètre entrepreneur et un gestionnaire d'entreprise moyen. La politisation des décisions, la multiplicité des objectifs poursuivis par les gestionnaires publics et la faiblesse des mécanismes de régie des entreprises publiques expliquent cette performance. Le processus décisionnel de l'entreprise privée est plus rapide, le niveau décisionnel pouvant être atteint rapidement lorsque le besoin se présente. Dans le secteur public, le processus peut être perçu comme plus lent puisque chaque proposition doit être étudiée par plusieurs niveaux, et des avis de divers comités doivent être reçus avant qu'une décision ne soit prise. Ces contraintes sont souvent imposées afin de garantir l'intégrité du cadre décisionnel et l'équité voulues dans les processus de décision gouvernant les dépenses publiques.

Par contre, l'État seul a la légitimité de procéder aux arbitrages entre différents objectifs sociaux et économiques et il est également seul à pouvoir définir un cadre institutionnel (légal, contractuel et réglementaire) qui garantit la liberté des agents, protège leur propriété et encourage des décisions efficaces.

Ce cadre doit notamment inciter les gestionnaires publics à façonner des ententes de partenariats qui seront profitables à la société, tout en étant socialement acceptables et équitables. Ainsi, la transparence des décisions publiques doit servir de rempart contre les activités d'influence de groupes privés qui pourraient vouloir manipuler le processus de décision public. Par conséquent, le design de mécanismes de sélection des partenaires et de gestion des relations de partenariats efficaces et non manipulables est un enjeu majeur pour l'État.

L'entreprise privée, de son côté, a pour mission de générer de la valeur pour ses actionnaires. Elle y parviendra dans la mesure où elle saura développer une compétence distinctive et où elle sera incitée à demeurer efficace et compétitive. Le design de contrats incitatifs, la concurrence et la réglementation sont trois mécanismes à la disposition de la collectivité afin d'inciter les partenaires privés à produire efficacement.

L'entreprise privée, grâce à un partenariat, acquiert souvent une compétence transférable qui lui permettra d'entreprendre d'autres projets, parfois à l'étranger, et de stimuler ainsi la croissance économique et la capacité d'exporter du pays.

En acceptant de jouer le jeu du partenariat, l'entreprise privée doit cependant accepter d'opérer dans un contexte particulier : elle acceptera ainsi de se plier à de nouvelles exigences de transparence, de reddition de compte et d'écoute des citoyens-consommateurs. Les opérations faites par l'entreprise privée et utilisant les deniers publics sont sujettes à des contraintes particulières qu'on ne retrouve pas dans le cadre de transactions entre deux entreprises privées.

Le citoyen-consommateur a un double rôle : politique et économique. Comme citoyen, il élit des dirigeants et leur confie un mandat de gestion de la chose publique. Il est la source de la légitimité de tout projet de partenariat. Par conséquent, la perte de légitimité d'un projet de partenariat – qui peut résulter d'un manque de transparence, ou du fait que les citoyens se forment une opinion défavorable du rôle joué par les autorités publiques ou par l'entreprise, etc. – en compromet sérieusement les chances de succès. Les citoyens ont toujours, en dernière analyse, le pouvoir démocratique de « congédier » une équipe d'élus et de demander que l'État démantèle ou redéfinisse une entente de partenariat donnée.

Comme agent économique, la satisfaction du citoyen est l'objectif ultime de tout partenariat. Enfin, comme utilisateur-payeur ou payeur de taxes, il contribue directement ou indirectement au financement de tout partenariat et est le bénéficiaire ultime des biens et services qui sont produits par le partenariat.

*« L'entreprise privée
a pour mission
de générer de la valeur
pour ses actionnaires. »*

*« Les opérations faites par
l'entreprise privée et utilisant les
deniers publics sont sujettes à
des contraintes particulières
qu'on ne retrouve pas dans le
cadre de transactions entre deux
entreprises privées. »*

*« Comme agent économique,
la satisfaction du citoyen
est l'objectif ultime
de tout partenariat. »*

1.2 Les objectifs des différents acteurs

Les objectifs des acteurs sont donc différents et partiellement conflictuels. Un partenariat réussi doit se traduire par des gains concrets pour chacun des acteurs.

Améliorer la qualité des services

En mettant à contribution l'entreprise privée, l'État parvient à améliorer l'efficacité de la provision des services publics ainsi que leur qualité. Les pratiques de gestion de l'entreprise privée, la puissance de ses leviers motivationnels et son accès à des ressources financières et technologiques constituent autant d'atouts qui intéressent le gestionnaire public.

Notons que le secteur public n'est pas dépourvu de compétences humaines ou organisationnelles. Les gestionnaires du secteur public sont très capables. Ces derniers fonctionnent cependant dans un cadre beaucoup plus rigide et à l'intérieur de contraintes procédurales beaucoup plus lourdes que dans le secteur privé. C'est ce qui explique le plus grand dynamisme et la souplesse supérieure des entreprises privées performantes.

Rentabiliser les investissements

L'entreprise privée doit trouver une rentabilité juste et équitable. Cette rentabilité doit être proportionnelle aux risques commerciaux encourus par l'entreprise. Les partenariats se différencient en effet en fonction des responsabilités assumées par chacun des agents, notamment en ce qui a trait aux résultats financiers, aux investissements et à la propriété des équipements, ainsi qu'au degré d'autonomie accordé à l'entreprise privée. Cet énoncé, évident en apparence, a trois implications immédiates pour les relations entre l'État et un partenaire privé :

1. *Plus grande sera la responsabilité financière de l'entreprise, plus grande devra être son autonomie de gestion.* Ainsi, la responsabilité financière et la puissance de la motivation du « profit » seront-elles réduites dans la mesure précise où les gestionnaires publics estimeront qu'il est essentiel de conserver un contrôle décisionnel. La même logique s'étend au choix d'un mécanisme

« La rentabilité doit être proportionnelle aux risques commerciaux encourus par l'entreprise. »

de réglementation adéquat : plus l'État décidera d'encadrer étroitement les décisions d'investissement, de choix de technologie, de tarification, etc., de l'entreprise privée, plus l'entreprise exigera des garanties de rentabilité ou de revenus.

2. *Plus le risque commercial associé au partenariat sera élevé, plus l'État devra accepter que l'entreprise exige un rendement a priori élevé sur ses investissements.* La relation risque-rendement est le pain et le beurre de toute décision d'affaires dans le secteur privé. C'est une réalité que des gestionnaires publics négligent trop souvent. En effet, il n'est pas rare que des gestionnaires publics conçoivent des projets de partenariats dans lesquels la majorité des risques serait assumée par l'entreprise privée, alors que les bénéfices seraient partagés ou sévèrement limités pour l'entreprise. La méfiance de nombreux gestionnaires privés face à l'intention des gouvernements de développer des partenariats tient souvent à cette incompréhension. D'autre part, les gestionnaires du secteur privé éprouvent parfois des difficultés à saisir les risques politiques qu'impliquent certains partenariats.
3. *Les résultats d'opération peuvent entraîner des bénéfices asymétriques* : par exemple, l'entreprise privée peut, dans certains cas, réaliser d'importants bénéfices, comme elle peut être déficitaire. On devrait ainsi s'attendre, d'une part, à ce qu'une répartition inégale des risques *ex ante* corresponde à une répartition inégale des gains (*ex ante*). Mais, d'autre part, à la possibilité qu'*ex post* la distribution des gains diverge de ce qui était anticipé (sinon il n'y a plus ni risque, ni incertitude).

Par exemple, l'expérience de la privatisation des services publics en Grande-Bretagne a montré que les entreprises privées parvenaient souvent à atteindre des niveaux de rentabilité bien supérieurs aux niveaux qui avaient été « visés » par les organismes de réglementation. Des mécanismes de réglementation des prix du genre « *price-caps* » peuvent alors ajuster les cibles dans le temps. Mais la réalisation, par des entreprises privées, de profits supérieurs aux profits anticipés est une possibilité très nette. Le fait est qu'on ignore les véritables coûts de production dans le secteur public. Pour ne prendre

« Le succès durable d'un partenariat exige par conséquent une transparence et un engagement crédible de la part du gouvernement. »

« Ce n'est pas parce que le citoyen accède « gratuitement » à certains services, que ceux-ci sont gratuits. »

qu'un seul exemple, mentionnons celui de la *British Steel*, dont les déficits d'opération avant la privatisation se situaient entre 600 millions £ et 1 milliard £, et qui fait largement ses frais depuis la privatisation.

Le succès durable d'un partenariat exige par conséquent une transparence et un engagement crédible de la part du gouvernement qu'il n'interviendra pas constamment, soit pour influencer les décisions de gestion de l'entreprise, soit pour redéfinir les termes de l'entente en sa faveur.

Mieux servir le citoyen

Le citoyen-consommateur doit percevoir la bonification des services ou l'allégement fiscal que représente le partenariat. Dans bien des cas où le partenariat induit une facturation des usagers, ces derniers développent la perception qu'il en coûte maintenant plus cher pour le même service. Souvent, la perception de « gratuité » des services gouvernementaux fausse le débat public à propos des P3 : lorsque des services sont financés par l'État à l'aide de la fiscalité, les citoyens développent souvent la perception que les services sont gratuits en l'absence d'une tarification à l'usage. Rien n'est pourtant plus faux. Ce n'est pas parce que le citoyen accède « gratuitement » à certains services, que ceux-ci sont gratuits. Le cas de l'eau potable dans plusieurs municipalités au Québec en est un exemple : l'absence de tarification en fonction de la consommation cache des coûts d'opération considérables. La tarification et le financement des services publics sont en fait compatibles avec une gamme très étendue de modes de prestation de ces services, comme nous le verrons à la prochaine section.

Un enjeu majeur pour l'État consiste donc à communiquer clairement aux citoyens-consommateurs quels seront les bénéfices d'un partenariat : réduction des coûts de prestation des services pour le gouvernement, élargissement de la gamme des services offerts, devancement de certains travaux, amélioration de la qualité des services, réduction éventuelle du fardeau fiscal, etc. Les chances de succès des P3 sont sérieusement compromises lorsque les gouvernements faillissent à la tâche d'indiquer concrètement aux citoyens la nature des bénéfices attendus.

Pourtant, dans bien des cas, ces bénéfices sont tangibles. Par exemple, dans le domaine du transport, l'Alberta est parvenue à réduire les coûts d'entretien de son réseau routier de plus de 20 % grâce à un ambitieux programme de gestion déléguée des routes. Et le Nouveau-Brunswick, qui fut un pionnier dans le développement des P3, a pu accélérer la construction de l'autoroute Fredericton-Moncton en ayant recours à des capitaux privés, et en abaisser les coûts de construction et d'exploitation.

Dans le domaine des services d'eau, l'expérience européenne, en France surtout mais également en Angleterre, montre comment des gouvernements ont pu procéder à la réfection des infrastructures et au relèvement des normes en ayant recours à des P3 (en Angleterre, les entreprises privées s'étaient engagées à investir plus de 40 milliards de dollars canadiens en cinq ans pour moderniser les installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées). Aux États-Unis, où le mode dominant demeure la régie publique, des expériences comme celles d'Indianapolis, Milwaukee ou Seattle montrent que les contribuables ont vu les coûts d'opération être réduits de 20 à 30 %.

Enfin, notons également que les trois acteurs ont des horizons temporels différents. On peut estimer que l'entreprise a l'horizon le plus long, elle qui cherche à maximiser la valeur des actifs à long terme (le marché des capitaux et le marché boursier anticipant les conséquences futures des décisions contemporaines, l'entreprise est incitée à adopter cette longue perspective, contrairement à une croyance populaire qui lui impute une grande myopie). Les gouvernements, qui devraient être préoccupés par l'intérêt à long terme des citoyens-consommateurs, sont malheureusement trop souvent contraints à des arbitrages à court terme pour des considérations politiques. Les citoyens-consommateurs sont dans une situation intermédiaire : les coûts réels d'information et de mobilisation réduisent souvent leur participation dans le processus décisionnel menant à la construction de partenariats.

~/~

Section 2 Différents types de partenariats¹

Il existe plusieurs types ou formes de partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Alors que certains types se rapprochent plus de la relation client/fournisseur, d'autres reposent sur le développement de liens plus étroits entre les partenaires et sur un plus grand partage des responsabilités. L'éventail des possibilités peut être représenté par un continuum, allant de la fourniture entièrement publique à la privatisation totale. Ces modes d'organisation diffèrent selon six grandes dimensions :

- le détenteur de la propriété des actifs,
- le responsable du financement des infrastructures,
- le responsable de la réalisation des travaux,
- le responsable de l'exploitation,
- le partage des aires décisionnelles entre les parties,
- les mécanismes de contrôle prévus.

Les formes « fourniture entièrement publique » et « privatisation » ne nécessitent pas d'analyse, chacune des six grandes dimensions étant clairement définie dans chaque cas. Les paragraphes qui suivent portent sur les types de partenariat intermédiaires.

La sous-traitance

Ici, l'administration publique conserve l'entière responsabilité des opérations ainsi que la responsabilité financière et délègue l'exécution de certains travaux à des firmes privées. Les parties sont liées par des contrats commerciaux qui spécifient les produits ou services à livrer, les niveaux de performance attendus et les prix. La performance du preneur d'ordres, en sous-traitance, se mesure normalement par sa capacité à se conformer aux spécifications plutôt que par l'atteinte d'objectifs de performance. La durée des contrats varie selon la complexité de la tâche à effectuer, mais se mesure souvent en mois.

Exemple : La collecte des ordures ou le déneigement des routes sont souvent confiés à des entrepreneurs privés.

¹Source : M. Boyer, P. Lasserre, M. Patry, M. Poitevin, B. Sinclair-Desagné, « L'impartition municipale : l'argumentaire », *Rapport CIRANO*, juin 1996.

La gérance

Les actifs demeurent propriété publique et le contractant s'engage à opérer les équipements et les systèmes de l'administration publique et à les entretenir. Il n'engage pas de capitaux et est rémunéré par l'administration publique. Dans certains cas, il acceptera d'utiliser des employés de l'administration publique et se chargera de superviser les opérations. Les contrats de ce type ont généralement une durée de trois ans, avec possibilité de renouvellement pour des périodes de deux ou trois années additionnelles.

Exemple : Gestion des services informatiques par des entreprises spécialisées (courant dans le domaine des hôpitaux) et la gestion d'usines de traitement de l'eau.

La gestion déléguée

Lorsqu'un gouvernement confie une partie ou la totalité de la gestion d'une activité à un entrepreneur, la sous-traitance laisse le pas à la *gestion déléguée*. La gestion déléguée entraîne par conséquent un transfert de responsabilité vers le preneur d'ordres. Celui-ci s'accompagne, dans certains cas, d'un transfert d'actifs vers l'entreprise – comme ce fut le cas en Alberta et en Colombie-Britannique lorsque le matériel servant à l'entretien du réseau routier fut transféré aux entreprises dans un cadre de gestion déléguée. Généralement, le gouvernement rémunérera directement le preneur d'ordres et ne lui confèrera aucun pouvoir de tarification des usagers. (Lorsqu'un pouvoir de tarification est accordé à une entreprise dans un contexte de gestion déléguée, les autorités publiques se réservent souvent un droit de regard ou de réglementation sur la tarification.)

La gestion déléguée élargit par conséquent la marge d'autonomie du preneur d'ordres et s'inscrit dans des ententes de plus longue durée, allant selon les activités, de trois à dix ans. La rémunération du preneur d'ordres peut prendre différentes formes et dépendre à des degrés divers de la performance de celui-ci, ce qui permet à l'État de transférer une partie des risques d'opération vers l'entreprise. L'État concède généralement une partie de la responsabilité de la conception, de la construction, du financement ou de l'exploitation à l'entreprise privée : c'est ce qui distingue la gestion déléguée de la sous-traitance.

Dans certains cas, on invitera le preneur d'ordres à participer à la mise à niveau ou au développement des infrastructures qui demeurent propriété publique ou qui seront retournées au secteur public au terme de l'entente. La gestion déléguée prend alors la forme de contrats de gérance de longue période, de contrats d'affermage ou de concession.

*Exemple : La construction et la réhabilitation majeure de routes, d'auto-
routes ou de grands ouvrages prennent souvent la forme de
contrats de ce type.*

L'affermage et la concession

Les partenariats de type affermage ou concession ont en commun qu'ils lient pour une longue période l'administration publique et le preneur d'ordres et qu'ils transfèrent de manière importante des responsabilités et des risques vers le preneur d'ordres.

Les ententes d'affermage ont leur origine dans le domaine de l'agriculture : le propriétaire loue son domaine à un exploitant qui bénéficie du fruit de son travail. Dans le cas des services publics, l'administration publique conserve la propriété des immobilisations et le contractant est responsable de l'exploitation. La rémunération du contractant provient souvent des usagers qui paient pour les services rendus. L'administration publique quant à elle touche un loyer qui représente la rémunération normale des équipements mis à la disposition du contractant.

Le contrat, généralement de longue durée – une dizaine d'années –, définit la nature et l'étendue du service, de même que les garanties pour les usagers. Le contrat est généralement accompagné d'un cahier des charges qui définit le régime financier qui gouverne les relations entre les parties, la durée de l'entente, les modalités de révision et le contrôle des prix. À cause de la durée du contrat, des modalités d'ajustement des prix sont en général prévues au contrat – périodes de renégociation, formule d'ajustement automatique, borne maximale de l'indice de prix des services rendus. Le contrat comporte aussi des clauses de sauvegarde qui spécifient les conditions permettant la révision du contrat ou sa terminaison prématurée.

Ce mode d'organisation se retrouve surtout dans le domaine de la gestion des eaux et de la gestion des infrastructures routières.

Dans le cas de la concession, les actifs et les infrastructures sont vendus au secteur privé ou, dans le cas d'un nouveau service, le secteur privé est responsable des investissements initiaux requis pour le développement de l'activité. Le concessionnaire prend la double responsabilité du financement et de l'exploitation. Les employés sont généralement transférés au concessionnaire.

L'intervention du secteur public se limite par la suite à approuver les tarifs du concessionnaire et le niveau de qualité des services rendus. La responsabilité du concessionnaire est très étendue alors que celle de l'administration publique est circonscrite. Elle permet à l'administration publique de confier quasi complètement une activité au secteur privé tout en gardant un certain contrôle et droit de regard. En général, les contrats sont à très long terme – jusqu'à vingt ou trente ans – quand ils impliquent des actifs spécifiques.

Exemples : Les exemples de concession se retrouvent, comme l'affermage, dans des domaines comme la gestion des eaux et des routes, mais aussi, de façon très courante, dans le domaine de la restauration (cafétérias des organismes publics, par exemple). La France possède une longue tradition dans la concession d'autoroutes – incluant la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien. L'entreprise privée Cofiroute exploite ainsi de nombreuses autoroutes en France. Dans le domaine de la santé, la ville de Stockholm a loué, en 1999, l'hôpital de St- Göran à une entreprise privée.

Les sociétés d'économie mixte (SEM)

Leur trait caractéristique est la copropriété des actifs par les secteurs public et privé. L'administration publique et le partenaire privé détiennent conjointement le capital de la société. Souvent, les autorités publiques choisissent de conserver le contrôle effectif de la société en prenant une part majoritaire dans la capitalisation de l'entreprise. Parfois, la société créée est utilisée pour faciliter la transition vers la privatisation complète. Dans un tel cas, les parties conviennent de répartir le capital investi plus ou moins également, mais de laisser au partenaire privé la responsabilité de tout financement additionnel.

Exemple : En 1985, la ville de Grenoble confia à une SEM la distribution du gaz et de l'électricité (le partenariat fut par la suite abandonné lors d'un changement de gouvernement).

~/~

Section 3 La conception des partenariats public-privé : une étape cruciale, une tâche difficile

La conception de P3 durables et profitables aux acteurs sociaux est rendue difficile par la nécessité de résoudre des problèmes contractuels, de concilier des cultures différentes, d'assurer une transition harmonieuse et de concevoir des modes de sélection des partenaires qui respectent tant les objectifs d'efficacité que d'équité de la société. Nous abordons chacun de ces enjeux dans cette section dans le but d'identifier les conditions qui favorisent le développement de partenariats efficaces et harmonieux.

Rappelons que le terme *partenariat* est de plus en plus utilisé pour décrire la relation entre un fournisseur de services et un client. Certaines entreprises ou certains organismes disent maintenant : « Nous ne faisons plus d'impartition, nous ne nous engageons que dans des partenariats stratégiques. » Pourtant, il n'existe pas de véritable définition formelle de ce qu'est un partenariat.

En général, on s'entend pour qualifier de « véritable partenariat » les formes les plus évoluées et complexes de relations entre preneur et donneur d'ordres qui possèdent en propre les caractéristiques suivantes :

- une coopération active des acteurs,
- une dynamique relationnelle d'ajustements mutuels et de recherche d'avantages communs,
- une certaine pérennité de la relation.

Les difficultés associées à la conception et à la négociation de partenariats tiennent précisément au fait que plus le P3 sera évolué et dynamique, plus les parties devront composer avec l'« incomplétude » contractuelle et dépendre, pour le bon fonctionnement de l'entente, de leur capacité de renouveler la coopération au fil du temps.

3.1 Les difficultés contractuelles

La négociation d'une entente de partenariat implique que les parties parviennent à s'entendre sur un ensemble d'éléments qui constitueront le point d'ancrage contractuel de la relation. Un bon contrat est une condition nécessaire, mais non suffisante pour assurer le fonctionnement harmonieux et durable d'un P3.

« (...) on s'entend pour qualifier de « véritable partenariat » les relations qui possèdent les caractéristiques suivantes :

- une coopération active des acteurs,
- une dynamique relationnelle d'ajustements mutuels et de recherche d'avantages communs,
- une certaine pérennité de la relation. »

Trois difficultés font régulièrement surface lorsque vient le temps de concevoir le cadre contractuel de la relation de partenariat : la première concerne la définition et le partage des responsabilités, la seconde a trait à l'ambiguïté des coûts dans le secteur public et la troisième renvoie à la délicate opération consistant à définir les services et les niveaux de service attendus.

La difficulté de définir les responsabilités

Selon plusieurs, l'une des difficultés majeures jalonnant la conception d'un partenariat est la détermination des droits de décision (i.e. « qui détient l'autorité ») et leur répartition entre les parties. Lorsque la prestation d'un service est conservée à l'interne, l'organisme public détient toute l'autorité sur la façon dont le service sera livré. Dans des situations d'impartition traditionnelle, les responsabilités des parties sont définies par les contrats. Dans le cas d'un partenariat, les zones décisionnelles sont allouées à l'une ou l'autre des parties et la responsabilité de certaines décisions est conjointe. On dit souvent d'un partenariat que c'est une entente sur un cadre qui définit la coopération future des partenaires. La définition de ce cadre n'élimine évidemment pas les problèmes de coordination et les conflits.

La décision la plus importante sur le plan du partage des responsabilités, est le choix de la nature de la relation contractuelle recherchée : relation plus ou moins sophistiquée, plus ou moins ouverte, plus ou moins stratégique.

Partant des relations proches de la sous-traitance, les P3 peuvent épouser une forme contractuelle très précise et prescriptive qui repose normalement sur une grille de prix précise et une grande standardisation des activités. L'administration publique définit alors très précisément le quoi, et souvent le comment, et contrôle de près la relation. L'administration publique assume alors davantage les risques opérationnels, mais minimise les risques contractuels.

En faisant dépendre la rémunération des preneurs d'ordres de leur performance observée, et en leur concédant une plus grande marge de manœuvre, l'État peut encourager le développement d'une relation de coopération plus riche. Le preneur d'ordres assume alors davantage de risques financiers liés aux opérations, mais les administrations publiques doivent accepter de gérer des résultats plutôt que des processus : elles transfèrent davantage de responsabilités et d'aires décisionnelles vers les partenaires.

« En faisant dépendre la rémunération des preneurs d'ordres de leur performance observée, on doit leur concéder une plus grande marge de manœuvre. »

Enfin, dans les ententes les plus évoluées, les administrations publiques permettront aux partenaires de suggérer de nouvelles façons de concevoir et de livrer les services. L'État et les partenaires partagent alors pleinement les risques et les bénéfices du partenariat. Le contrat commercial liant les parties demeure le point d'ancrage de la relation, mais il constitue alors une pièce centrale d'un dispositif plus large visant à gérer la relation entre les parties.

La difficulté de définir les coûts dans le secteur public

Les expériences réussies de partenariat dans plusieurs pays ont en commun le fait qu'on a été en mesure de démontrer que la prestation d'un service en contexte de partenariat était plus profitable : elle permettait de livrer un service de meilleure qualité à meilleur coût. Pour ce faire, il est essentiel de procéder à une analyse comparative des coûts de prestation des services – certains vont même jusqu'à simuler les différentes options afin d'être en mesure de choisir celle qui est la plus profitable aussi bien en termes monétaires qu'en termes de qualité de services. Une telle analyse n'est pourtant possible que lorsqu'on connaît effectivement les coûts réels de prestation de service, ce qui, malheureusement, est rarement le cas dans le secteur public.

Ainsi, il sera extrêmement difficile non seulement de justifier avec confiance la pertinence d'un partenariat, mais aussi, par la suite, d'évaluer si la décision de former un partenariat était la bonne. Comment peut-on savoir si les coûts ont augmenté ou diminué si on ne connaît pas ce qu'ils étaient au départ?

Un problème semblable se pose pour l'évaluation des actifs lors de ventes d'actifs à l'entreprise privée ou de rachat de certaines infrastructures par le secteur public. L'absence de marchés pour ces équipements rend leur valorisation difficile.

Les administrations publiques auront par conséquent avantage à se munir d'une méthodologie rigoureuse pour procéder au balisage des activités (ou *bench-marking*, en anglais). Cela générera plusieurs bénéfices : on pourra ainsi mieux apprécier la proposition d'affaires des partenaires privés; on pourra mieux évaluer la performance du P3 et apporter, au besoin, les correctifs nécessaires; on gagnera en légitimité face aux citoyens-électeurs, puisqu'on pourra plus précisément identifier les avantages du P3 pour ces derniers; et, finalement, on réduira la probabilité que l'État ait

à refinancer le projet ou les activités en cours de route parce qu'on aura sous-estimé l'importance des ressources à consacrer au partenariat.

La difficulté de définir les services devant être livrés

Les entreprises qui offriront leurs services savent ce qu'elles recherchent. Sans une définition précise des objectifs visés par les gouvernements, la conclusion d'ententes de PPP ne pourra générer d'avantages substantiels et durables pour les citoyens et les usagers. Les gouvernements doivent ainsi définir des cibles de performance en matière de coûts, d'investissements, de niveau de service, etc., et utiliser celles-ci dans les ententes contractuelles. Les indicateurs recherchés devront être précis, mesurables et vérifiables. Souvent, les gestionnaires seront surpris de découvrir qu'ils n'ont pas à leur disposition de telles mesures, tant leur attention a porté sur les processus plutôt que sur les résultats dans le passé. Par conséquent, dans bien des cas, il faudra investir temps et ressources pour doter les administrations publiques de mesures de performance adéquates.

La définition d'un service inclut non seulement la définition des activités qui doivent être effectuées mais aussi celle de la qualité de ce qui doit être livré. Dans certains domaines, les services sont faciles à définir. Par exemple, un contrat de déneigement peut prévoir à partir de combien de millimètres de neige les opérations de déneigement doivent être amorcées. Par contre, certaines activités sont beaucoup plus difficiles à définir et à mesurer.

Certains exemples existent dans le domaine des centres d'appel, par exemple, où pour offrir le service souhaité, il faut développer une technologie qui n'existe pas encore. Il est alors extrêmement difficile d'enchâsser dans un contrat la description précise du livrable. Les changements technologiques à venir peuvent aussi influencer grandement la façon dont le service sera livré.

« Les gouvernements doivent ainsi définir des cibles de performance en matière de coûts, d'investissements, de niveau de service, etc. »

3.2 Les conflits de culture

Les conflits entre l'ancienne et la nouvelle culture

Le partenariat stratégique n'est pas difficile seulement entre le privé et le public. Certaines difficultés inhérentes au partenariat ont trait à des façons de faire qui sont nouvelles pour tous, même lorsque les partenaires proviennent tous du secteur privé. Le CIO (*Chief Information Officer*) d'une grande entreprise privée britannique décrivait ainsi un partenariat stratégique : « Pour atteindre les objectifs fixés, vous devez être conscient que vous devrez partager les bénéfices communs, et vous devrez partager les peines communes. »² Un autre haut dirigeant de firme privée parlait ainsi de la nécessité de changer la façon de gérer une relation et de la difficulté d'opérer ce changement :

*Nous appelions notre arrangement un partenariat stratégique. Mais pendant trois ans, nous avons géré des contrats au lieu de gérer une relation. Nous n'avions pas vraiment confiance en nos partenaires, nous nous sentions donc dans l'obligation de nous assurer en tout temps de la qualité du service qu'ils rendraient.*³

L'introduction de P3 modifie considérablement le rôle de l'État et des administrations publiques. De gestionnaires et d'opérateurs, les administrateurs du secteur public voient leur rôle se transformer en architectes, en stratèges et en gestionnaires de relations contractuelles souvent complexes. Plutôt que de se concentrer sur la façon de faire les choses, ils doivent dorénavant définir les objectifs et contrôler une relation commerciale.

Les P3 représentent par conséquent un changement d'environnement important pour les gestionnaires du secteur public. Il est très important que les administrations publiques préparent à ce nouvel environnement les fonctionnaires destinés à gérer les P3. Les administrations publiques doivent voir à communiquer aux gestionnaires et employés du secteur public les objectifs et les motivations soutenant les P3. Elles doivent également former les gestionnaires qui seront appelés à jouer un rôle de premier plan dans la transition, puis dans la gestion des P3. Le succès des P3 exige que les gouvernements disposent de l'expertise et de l'expérience pertinentes.

« Les P3 représentent un changement d'environnement important pour les gestionnaires du secteur public. »

² Source: M. Hancox, R. Hackney, « Information Technology Outsourcing: Conceptualizing Practice in the Public and Private Sector », *HICSS 1999*.

³ Source: M. Hancox, R. Hackney, *op. cit.*

Les conflits entre les cultures des partenaires

Il semble qu'un facteur clé de succès dans le choix d'un partenaire soit la compatibilité des cultures des différents partenaires. Bien que les difficultés relatives entre les différences de culture se retrouvent aussi dans des partenariats regroupant uniquement des entreprises du même secteur, cette condition de succès n'est pas, à prime abord, présente dans le cas de la plupart des partenariats public-privé. Alors que l'objectif de l'entreprise privée en est un de rentabilité, la mentalité du secteur public est parfois à l'opposé de la notion de profit. Les organismes gouvernementaux ont le mandat de rendre disponibles les divers services offerts par l'État à l'ensemble de la population, ce qui, bien souvent, va à l'encontre de la profitabilité.

Dans le même ordre d'idées, le processus décisionnel est différent selon que l'on soit dans un organisme public ou dans une entreprise privée. En général, le processus décisionnel de l'entreprise privée est rapide, le niveau décisionnel pouvant être atteint rapidement lorsque le besoin se présente. Dans le secteur public, le processus de décision est fort différent. Une proposition doit être étudiée par plusieurs niveaux hiérarchiques, divers avis doivent être reçus et des consultations publiques être parfois tenues avant qu'une décision ne soit finalement prise. Pour le partenaire du privé, cette façon de faire peut être perçue comme trop lente et peu efficace, alors que le partenaire public peut percevoir le processus de décision du privé comme extrêmement risqué. Il est donc probable que des partenaires ayant des visions aussi différentes aient certains conflits lorsque vient le temps de collaborer à un projet commun.

Les difficultés associées à la transition

Le passage de la provision par le secteur public à un partenariat est semé d'embûches. Mentionnons, parmi les plus importants, la nécessité de « vendre le partenariat » aux citoyens-consommateurs et le problème du traitement des employés syndiqués. La perception populaire d'une « gratuité » de certains services publics complique le premier problème et demande à être efficacement corrigée.

L'introduction des P3 induit nécessairement des changements dans les façons de faire et les habitudes. Elle soulève nécessairement un questionnement, tant dans la population que chez les travailleurs du secteur public. Sans un appui solide et clair des plus hautes instances politiques, les maîtres d'œuvre des P3 ne pourront amener les changements désirés. L'appui inconditionnel des dirigeants politiques est donc une condition de succès de tout P3.

L'intérêt public, car c'est ce dont il s'agit, exige que les gouvernants donnent aux citoyens les garanties que le processus d'introduction et de gestion des P3 place l'intérêt public au-dessus des intérêts particuliers. La transparence et la crédibilité du processus détermineront le degré d'adhésion de la population aux P3. La qualité de la communication des intentions et des modalités d'introduction des P3 auprès des citoyens, mais également auprès des fonctionnaires et des employés concernés, renforcera la légitimité de la démarche et augmentera l'adhésion des citoyens à la démarche.

Pour ce qui est des travailleurs concernés, il importe que les gouvernants, d'entrée de jeu, rendent explicites les règles du jeu. Habituellement, les ententes de P3 prévoient la prise en charge des employés concernés avec les conditions de travail prévalant dans le secteur public pour une période déterminée de temps. Le transfert des employés et la protection des conditions de travail rassurent les travailleurs d'une part et garantissent aux entrepreneurs, d'autre part, l'accès à une expertise importante dès l'introduction des ententes. Mentionnons cependant que nombre d'entreprises privées se montrent réticentes à adopter cette stratégie afin de ne pas créer de différences avec les conditions de travail et le cadre des relations de travail de leurs employés.

Bref, il s'est trouvé des cas pour lesquels les gains potentiels d'un partenariat furent dissipés par des coûts de transition prohibitifs.

« La transparence et la crédibilité du processus détermineront le degré d'adhésion de la population aux P3. »

3.3 Les difficultés liées au processus d'appel d'offres

Dans le secteur public, il existe une réglementation stricte régissant l'attribution des contrats. Dès qu'un certain seuil de matérialité est atteint, les organismes publics doivent procéder par appel d'offres public. Les objectifs de cette procédure sont multiples et fort louables.

Premièrement, les organismes publics veulent avoir la meilleure offre possible pour répondre à leurs besoins. Afin de recevoir la soumission la plus basse, on tente d'accroître l'offre de services. Plus l'offre est importante (plus il y a d'offres), plus on a de chances de se voir proposer un prix bas.

Deuxièmement, la notion d'équité est très forte. Les deniers publics doivent être disponibles pour tous. Afin d'éviter toute forme de favoritisme, on veut un processus d'allocation des contrats qui soit le plus transparent, objectif et public possible. Les appels d'offres sont donc publics, les dates de clôture fermes et les critères de sélection les mêmes pour l'ensemble des fournisseurs. La procédure d'attribution des contrats doit être immunisée, autant que faire se peut, contre les activités d'influence qui menaceraient l'équité du processus.

Ces deux éléments s'inscrivent en opposition à la notion de partenariat. Cette dernière est une relation privilégiée, à long terme, qui implique un bon niveau de confiance entre les partenaires. C'est tout le contraire de la logique de l'appel d'offres. Il est illusoire de penser utiliser la mécanique de l'appel d'offres pour identifier et conserver des partenaires. En effet, comment un partenaire pourrait-il investir dans une relation avec un organisme public si cette relation est remise en question (et soumise au processus de sélection) à intervalle régulier?

En fait, les appels d'offres sont bien adaptés à l'acquisition de produits. On établit des standards. La quantité et la qualité des produits sont déterminées de façon précise et mesurées à la livraison, et le facteur discriminant entre différentes offres est le prix (puisque les produits offerts sont homogènes).

Dans l'acquisition de services, la qualité des services peut varier de façon plus importante, et il devient difficile de spécifier en détail la qualité de la prestation. Les mesures sont sujettes à interprétation. D'ailleurs, deux services de qualité équivalente peuvent quand même être fort différents. Dès lors, en conservant la logique de l'appel d'offres, il devient quasi impossible de définir un rapport qualité/prix en se basant sur les promesses des fournisseurs. En effet, ceux-ci promettent tous de respecter les demandes de l'appel

*« Il est illusoire de penser
utiliser la mécanique de l'appel
d'offres pour identifier et
conserver des partenaires. »*

d'offres (qui sont généralement floues, comme pour tous les services), et le seul dénominateur permettant d'attribuer le contrat devient le prix.

Certains suggèrent que les autorités publiques se limitent à formuler les problèmes et laissent aux fournisseurs le soin de proposer des solutions. Les autorités publiques se retrouveraient alors avec un « menu » de solutions pour leurs problèmes, chaque solution ayant un coût et des caractéristiques qui lui sont propres. L'avantage de cette façon de faire est que l'autorité publique n'a pas à spécifier les paramètres de la solution désirée. C'est un avantage appréciable sur l'appel d'offres conventionnel. En effet, ce dernier induit une grande conformité des solutions proposées. Le client (l'autorité publique) définit lui-même la solution désirée et demande des offres pour la réalisation de cette solution. Les fournisseurs se font alors essentiellement concurrence sur le prix. Cela crée une situation paradoxale. Les organismes publics faisant l'acquisition de services spécialisés définissent eux-mêmes les solutions voulues, activités pour lesquelles ils possèdent souvent une faible expertise. Ils définissent donc une solution qui peut être boiteuse, et les fournisseurs répondent ensuite à cette demande. Ce mode de fonctionnement ne permet quand même pas l'établissement de relations à plus long terme.

Dans des situations encore plus embêtantes, les organismes publics demandent à un fournisseur de les aider à définir la solution. Ensuite, il y a appel d'offres et le fournisseur ayant défini la solution est au nombre des soumissionnaires. Le principe d'équité est alors déjoué, du moins en partie.

Une tentative plus souple a été tentée au Québec, avec le processus de sélection de partenaire (appelé PSP). Cette procédure suivait celle des appels d'offres mais le prix ne faisait pas partie de la proposition. Les PSP ont connu un succès mitigé. C'est imposer, somme toute, une logique contraire à l'esprit du partenariat. On faisait une évaluation de toutes sortes de caractéristiques, plus ou moins formelles (capacité du fournisseur, stabilité financière, etc.) mais le point crucial, soit l'alignement des buts des partenaires privés et publics, restait non évalué. De plus, comme les prix n'étaient pas déterminés, il devenait difficile de spécifier comment les risques et les coûts seraient partagés. Les enjeux étaient trop imprécis pour une entente de partenariat fiable. Un partenariat solide repose sur une information claire et partagée, pas sur une absence de prix.

Finalement, les organisations publiques restaient contraintes par tout un ensemble de règles qui empêchaient une attribution des contrats plus souple.

En définitive, bien que certaines expérimentations aient été tentées, on est toujours à la recherche d'un mécanisme d'adjudication des contrats et de sélection des partenaires qui permettrait de concilier les exigences de la gestion publique à l'efficacité des partenariats.

~/~

Section 4 Autres considérations

4.1 La tarification des services

La question de tarification des services est indépendante de la notion de partenariat. En effet, un service gouvernemental peut être vendu, selon différents tarifs, alors qu'il est complètement réalisé à l'interne. Il peut par ailleurs être réalisé en partenariat avec une entreprise privée et être ensuite offert gratuitement à la population. Il arrive souvent que ces deux questions soient traitées ensemble, soit parce qu'un changement dans le mode de gestion offre une opportunité pour modifier également le mode de tarification, soit parce que ce sont deux moyens d'offrir différemment les services. Nous traiterons premièrement du problème de la tarification, pour ensuite discuter des liens avec les modes de partenariat.

Beaucoup d'information publique est maintenant disponible par des moyens électroniques, notamment Internet. De plus, on pense à rendre de plus en plus de services gouvernementaux accessibles par des moyens électroniques.

Ce mode d'accès électronique est souvent envisagé pour des services qui sont déjà offerts de manière traditionnelle. Pour offrir un service de manière électronique, il faut presque toujours faire des investissements importants en infrastructure, afin d'en rendre possible l'accès. Par contre, une fois ces investissements faits, le coût marginal, relié à l'utilisation du système et à la prestation du service, est quasi nul (et donc beaucoup moins coûteux que le mode de distribution traditionnel). Alors que l'accès aux services est souvent gratuit de manière traditionnelle, on cherche souvent à profiter d'un changement du mode de distribution pour introduire une forme de tarification. Plusieurs logiques s'affrontent dans ce débat :

- **L'accès libre et gratuit.** Plusieurs arguent que les services gouvernementaux doivent être offerts au plus bas coût possible. Par exemple, on invoque souvent que l'information gouvernementale est un bien public qui doit rester gratuit. Comme le coût marginal d'un service est souvent faible, on peut penser que ce coût est une limite supérieure au prix qui peut être demandé.
- **La récupération des coûts d'infrastructure.** Une autre vision prône la récupération des dépenses liées à l'infrastructure. Plusieurs infrastructures publiques sont très coûteuses. Les coûts encourus devraient être récupérés par un frais lié à l'utilisation des infrastructures.

« La question de tarification des services est indépendante de la notion de partenariat. »

- **La tarification au prix du marché.** La dernière option est d'utiliser les prix du marché, et donc de faire un profit si possible, et d'utiliser les services comme sources de financement.

Mais quel que soit le mode de tarification adopté, on peut avoir recours à différents types de partenariat. Dans des contextes budgétaires serrés, on évalue souvent la possibilité de laisser un partenaire privé faire les investissements, en lui permettant ensuite de tarifier les services (selon certaines normes jugées acceptables). Ce mode de fonctionnement permet la mise en place d'infrastructures coûteuses sans qu'il n'y ait de déboursé important de la part du secteur public.

La tarification liée à la prestation de services pose un problème classique. Chaque fois qu'un mode de distribution est très coûteux à mettre en place et que le coût marginal d'utilisation du service est ensuite très bas, il faut se demander quel est le prix équitable qui devrait être chargé. C'est le cas lors de l'utilisation d'infrastructures de télécommunications. Si la logique utilisée est celle du prix du marché, alors le problème de tarification est plus simple. On charge ce que l'utilisateur est prêt à payer. Si, comme c'est le cas dans les organismes publics, on pense plutôt à rendre un bien public (l'information gouvernementale) accessible, il est difficile de respecter une logique de marché. On peut toutefois penser qu'il reste acceptable de faire partager à l'utilisateur une portion des frais liés à la mise en place de l'infrastructure. Dans le cas des routes, l'entretien (le coût marginal) est aussi beaucoup moindre que le coût de construction; il reste toutefois important. La tarification de ce type de service est alors plus facile à établir.

Quand on lie la question de la tarification à la question du partenariat, il faut considérer l'effet lié à l'introduction d'un partenaire privé et à ses objectifs propres. Quand on demande à ce partenaire de défrayer les coûts d'infrastructure en échange d'une possibilité de tarification, il faut comprendre que ce partenaire utilisera une logique de marché, qui peut entrer en conflit avec la logique traditionnelle d'un organisme public. La résolution de ce conflit n'est ni impensable ni irréaliste, il faut toutefois qu'on soit conscient qu'il y a conflit. Un organisme public ne peut pas demander à un partenaire privé de faire tous les investissements, et ensuite lui demander d'abandonner sa logique de rentabilité pour offrir un service à un taux près du coût marginal.

Ces questions de tarification paraissent mineures, puisqu'elles touchent présentement une minorité de services. Toutefois, tout changement de cap de la part du gouvernement entraînera un changement de mentalité rapide.

« Quel que soit le mode de tarification adopté, on peut avoir recours à différents types de partenariat. »

4.2 La génération de profits

Les solutions développées pour répondre aux besoins des entreprises publiques peuvent représenter un potentiel de commercialisation important. Par exemple, une entreprise ayant développé, en partenariat avec le gouvernement du Québec et pour fournir des services à ce dernier, un réseau de télécommunication bien développé et du personnel multilingue, sera en mesure d'offrir à distance des services de consultation, de support à la clientèle ou de réservation. Tous ces services utiliseraient le même réseau.

Agir en partenariat présente de nombreux avantages. Dans la mesure où il s'agit vraiment d'un partenariat, c'est-à-dire que les partenaires partagent risques et bénéfices, les organismes publics ayant participé au développement de ces solutions pourront en retirer des dividendes. De plus, il est beaucoup plus facile pour le partenaire privé d'aller revendre ces solutions sur le marché que pour le partenaire public. Les organismes publics peuvent difficilement agir comme revendeurs et démarcheurs pour la commercialisation de solutions d'affaires. Ce n'est ni leur mission, ni leur domaine de spécialité. Ils ne disposent pas des outils pour faire un tel travail. Postes Canada est un bel exemple de cette vision du partenariat. Postes Canada a signé des ententes à long terme avec des entreprises privées pour le développement des systèmes informatiques. Ces firmes ont revendu les systèmes développés pour Postes Canada, aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande, générant ainsi des profits pour eux et pour Postes Canada. Aucune des deux parties n'aurait pu, sans ce partenariat, réaliser ces ventes à l'étranger. Le gain est substantiel tant pour le partenaire public que pour les partenaires privés.

4.3 L'utilisation d'un mode de distribution performant

Un des avantages les plus importants du partenariat pour la distribution des services et qui est le plus souvent négligé, est la qualité de la distribution. De plus en plus, dans leurs transactions avec les entreprises privées, les clients sont exigeants. On demande un service rapide, sur mesure, en tout temps, et on veut pouvoir tout régler avec la première personne avec qui on parle. Ces exigences sont devenues généralisées, et les entreprises privées s'y sont relativement bien adaptées. On a maintenant un service rapide, flexible et de grande qualité. Un tel changement est encore à venir dans le secteur public.

« Les organismes publics peuvent difficilement agir comme revendeurs et démarcheurs pour la commercialisation de solutions d'affaires. »

Il ne faut pas sous-estimer la pression que peut exercer la population sur un organisme public pour recevoir un service de qualité. Les services inadéquats rendus à la population se traduisent souvent par des revirements dans les intentions de vote ou par des pressions politiques par divers groupes et à diverses instances.

~/~

Section 5 Exemples de partenariats public-privé

5.1 Le développement informatique : le cas du Registre des droits personnels, réels et mobiliers (RDPRM) au Québec

La nature risquée et complexe des projets de transformation des processus et de mise en place de technologies de l'information est largement reconnue. Lorsque les projets impliquent la participation d'un partenaire privé, ces projets sont scrutés d'encore plus près. Les expériences heureuses dans le domaine étant relativement rares, il est important de les relater et de les analyser afin d'en identifier les principaux facteurs de succès. *Le Registre des droits personnels et réels mobiliers (RDPRM)* est un exemple de succès.⁴

L'actuel Registre *des droits personnels et réels mobiliers (RDPRM)* a vu le jour le 1^{er} janvier 1994, dans le cadre de la réforme du Code civil du Québec (C.c.Q.). C'est le développement d'une solution d'affaires électroniques moderne et originale qui a permis à la Direction du RDPRM de parachever, à l'automne 1999, la réforme du droit des sûretés⁵ consenties en matière mobilière. Du même souffle, la Direction du RDPRM quintuplait son volume d'activités tout en améliorant la qualité du travail dans son organisation et en optimisant, par la décentralisation des accès au registre, les services offerts à une clientèle diversifiée, dispersée et, en grande partie, nouvelle.

La clientèle du RDPRM est nombreuse, variée et géographiquement dispersée. Les clients du RDPRM peuvent être :

- des entreprises œuvrant dans tous les secteurs relatifs au financement de biens meubles, à savoir des institutions financières (banques et caisses populaires), des institutions de crédit commercial (fabricants, distributeurs et sociétés de crédit);
- *des institutions de financement reliées aux domaines automobile, agricole, nautique, industriel et autres;*

⁴ Une analyse détaillée de ce projet est faite par : Malika Aboubekr, Benoit Aubert, Simon Bourdeau, Suzanne Rivard, *Vers l'administration gouvernementale électronique : analyse du succès d'un projet*, Cirano éditeur, 2003, 165 pages.

⁵ En 1999, l'inscription au RDPRM devait être élargie aux autres garanties consenties entre entreprises, dont le bail, le crédit-bail et la vente à tempérament, de même qu'aux garanties consenties par un particulier sur certains biens meubles (véhicule routier, bateau, aéronef, etc.)

- *des notaires et avocats spécialisés en droit commercial;*
- *des organismes gouvernementaux;*
- *des acquéreurs potentiels de certains biens meubles, notamment des particuliers.*

Les clients du RDPRM ont la possibilité de consulter le registre à partir du site Web du RDPRM (www.rdprm.gouv.qc.ca). Ils peuvent aussi transmettre à distance les données pour que leurs droits soient inscrits au registre en utilisant un logiciel qui, une fois installé sur leur poste de travail, rend possible cette transmission électronique en toute sécurité.

La complexité du projet, les risques qu'il comportait et la nécessité de trouver une source de financement complémentaire ont amené la direction du RDPRM à opter pour un contrat de partenariat lui permettant « *d'aller chercher l'expertise et les compétences nécessaires pour mener à terme le projet* ». Ce partenariat a également permis à la Direction du RDPRM d'anticiper les travaux de réalisation. En effet, grâce à l'appui du partenaire privé, le projet fut entrepris sur la base d'autorisations partielles du Conseil du trésor, permettant ainsi de respecter les contraintes de temps du projet.

L'autorisation de partenariat fut délivrée par le Conseil du trésor à l'issue d'un long processus de sélection des partenaires (PSP). Elle a mené à la signature d'une entente avec Groupe LGS. Cette entente reposait sur l'identification, faite au niveau du RDPRM, des risques du projet et des besoins auxquels il devait répondre. Elle était fondée sur la complémentarité des expertises, le partage des risques financiers du projet et un partenariat à long terme. Par la suite, l'équipe du projet a été constituée. Celle-ci comportait à la fois des employés et des cadres de la Direction du RDPRM et de Groupe LGS.

Du côté du RDPRM, les trois volets, juridique, organisationnel et technologique, étaient représentés au sein de l'équipe, afin d'assurer, tout au long du projet, le respect de l'équilibre entre ces trois dimensions et d'en assurer la synchronisation. Chez Groupe LGS, l'approche multidisciplinaire a également prévalu. Les architectes fonctionnels, organiques et technologiques étaient tous membres de l'équipe. Ils avaient ainsi une vue

d'ensemble de la solution à développer et étaient collectivement responsables vis-à-vis du livrable à fournir. L'équipe de projet avait une structure aplatie. Elle se caractérisait par sa grande flexibilité et par l'importance de la planification comme outil de suivi du projet.

Le système mis en place, accessible à tous via Internet, peut traiter efficacement un volume d'affaires important, pouvant aller de 5 000 à 10 000 demandes par jour. Le projet a été achevé dans les délais prévus, sans dépassement de budget, permettant une augmentation de la productivité de 550 % et l'adhésion de plus de 90 % des clients aux échanges électroniques. Elle a également permis une diminution des délais de traitement des formulaires de demandes d'inscription, qui sont passés de 96 heures à 3 heures, et du taux de rejet de ces formulaires, qui est passé de 15 % à 2 % des cas complexes non transmis électroniquement (le pourcentage de refus des documents électroniques est à peu près nul). Elle a également entraîné une réduction des frais d'inscription qui, de 42\$, sont passés à 34\$. Les nombreux prix gagnés témoignent de la pertinence et de l'importance du projet non seulement dans le secteur gouvernemental, mais aussi pour la communauté des technologies de l'information.

Ce projet montre bien que les partenariats peuvent être profitables, tant pour le secteur public que pour le secteur privé. Il montre aussi que ces partenariats n'impliquent pas la reddition du contrôle au partenaire privé. De cette expérience, on peut conclure que, pour réussir, un partenariat demande une coopération active des acteurs, une dynamique relationnelle d'ajustements mutuels et de recherche d'avantages communs et une certaine pérennité de la relation.

5.2 Les routes : le cas de la Colombie-Britannique

La Colombie-Britannique (C.-B.) est l'une des premières provinces canadiennes à avoir délégué au secteur privé les activités d'entretien et d'exploitation de son réseau routier. En effet, le 23 octobre 1987, le gouvernement *crédit social* de la C.-B. annonça la gestion déléguée complète du programme d'entretien routier. Les premières ententes de gestion déléguée entre le ministère des Transports et de la Voirie de la Colombie-Britannique (ci-après MTV) et des entreprises furent conclues en 1988.

De nouvelles normes d'entretien, axées cette fois sur des exigences normatives détaillées, furent élaborées pour diriger les efforts des preneurs d'ordres. Par exemple, ces normes définissaient la hauteur de coupe de la végétation adjacente aux routes, les spécifications pour le déblayage de la neige et les temps de réponse pour différentes interventions. De cette façon, tous les résultats exigés par le Ministère étaient codifiés dans le but de permettre une gestion efficace des ententes de gestion déléguée.

En 1989, le Ministère divisa le territoire provincial en vingt-huit zones de services et délégua la gestion et l'exécution des travaux d'entretien et d'exploitation du réseau routier de l'ensemble du territoire à des entreprises privées. Ainsi, le MTV conserva la responsabilité de la réfection et du développement d'un réseau routier de plus de 42 000 km ainsi que de 2 600 ponts tout en transférant au secteur privé celle de l'exécution des travaux. Les équipements du MTV qui servaient aux travaux d'entretien, actifs qui étaient évalués à environ 100 millions de dollars, furent alors vendus ou loués aux entreprises et le ministère fut complètement réorganisé.

Le MTV mena une campagne exhaustive de communication auprès de ses employés. Des représentants du ministère expliquèrent, lors de nombreuses réunions et dans plusieurs communications écrites, les droits et les recours des employés, tels le droit de s'organiser et de soumissionner et le droit de refuser l'emploi au privé ou d'être transféré ailleurs dans le gouvernement provincial. L'avis des experts consultés converge pour souligner la grande importance de cette activité de communication auprès des personnels du ministère.

Lors de l'introduction de la gestion déléguée de l'entretien et de l'exploitation (GDEE) en 1988, le gouvernement a défini les paramètres de transition suivants :

- Chaque employé du secteur public touché par la GDEE avait le choix de continuer de travailler pour le gouvernement ou d'accepter l'emploi du secteur privé.
- Les entrepreneurs privés étaient tenus d'offrir un emploi à tout employé du secteur public directement touché par l'entente de gestion déléguée et de reconnaître le syndicat existant comme agent syndical.

- Les employés décidant de demeurer au sein du secteur public se verraient offrir d'autres postes au sein du gouvernement.

De fait, en 1988, 2 280 employés sur 2 700, soit 84 %, furent transférés au secteur privé.⁶ Environ deux cents prirent une retraite anticipée. Malgré ces modalités de transition, le MTV, les entrepreneurs et le *British Columbia Government and Service Employee's Union* (BCGEU) affirmèrent tous que la période de transition vers la GDEE fut une période difficile pour les employés concernés. L'obligation de reconnaître la succession de l'emploi et le transfert des conditions de travail d'une entreprise à une autre lorsqu'un nouveau contrat est alloué, a été maintenue jusqu'à présent.

De plus, le gouvernement a encouragé ses employés à se constituer en entreprises de façon à participer au processus d'adjudication des contrats. Plusieurs groupes ont ainsi été créés et ont décroché des contrats.

Dans les faits, cinq ans après l'introduction de la GDEE, dans vingt-quatre des vingt-huit zones le BCGEU demeurait l'unité syndicale accréditée, une zone était représentée par un autre syndicat et trois zones n'avaient plus de représentation syndicale.

À l'heure actuelle, le gouvernement de la C.-B. contemple l'adjudication d'un cinquième cycle d'ententes de GDEE. On prévoit présentement que celles-ci seront d'une durée de 10 ans. La valeur estimée de ces contrats de dix ans est d'environ 3 milliards de dollars.

Il est difficile d'évaluer l'impact de la GDEE sur les coûts d'opération : il y a très peu d'études systématiques et rigoureuses qui ont été consacrées à cette question. Le coût d'entretien par kilomètre est passé de 4 012 \$ en 1999-2000, à 3 977 \$ en 2000-2001, pour ensuite remonter à 4 159 \$ en 2002/2003. La réduction en 1999/2000 est attribuable à des modifications apportées aux contrats d'entretien des routes et des ponts, tandis que l'augmentation observée en 2000/2001 serait reliée à l'inflation et à l'augmentation du coût de pétrole.⁷

Parmi les rares travaux qui ont tenté de mesurer l'évolution des coûts et l'impact de l'introduction de la GDEE en tenant compte des variables de

⁶ http://www.worldbank.org/transport/roads/c&m_docs/cn_ntk5a.pdf

⁷ B.C. Ministry of Transportation Annual Service Plan Report 2002-2003, p. 13.

contrôle habituelles, on retrouve l'étude de Burton *et al.*⁸ qui concluait que la GDEE avait augmenté les coûts. En effet, l'équipe de révision estima que la GDEE avait fait augmenter les coûts d'entretien annuels de 19 millions de dollars. Le budget d'opération pour les routes du ministère des Transports était de 449 millions de dollars en 2002-2003. Un accroissement des coûts de 19 million de dollars représente par conséquent une hausse d'environ 4 %.

Remarquons que cette augmentation des coûts peut avoir été causée, du moins en partie, par des restrictions gouvernementales imposées aux entreprises privées, qui devaient notamment :

- embaucher tous les travailleurs de l'ancien programme gouvernemental tout en respectant les mêmes conditions d'emploi;
- maintenir des niveaux spécifiques de sous-traitance pour satisfaire les objectifs d'embauche locale et de développement communautaire.

Bien que l'étude de Burton *et al.* n'en fasse pas mention, la portée limitée des contrats d'entretien peut aussi avoir contribué aux insuccès initiaux du programme de privatisation. La tâche d'entretien fut divisée plutôt finement entre les vingt-huit zones administrative, limitant à trois le nombre maximum de zones pouvant être desservies par un entrepreneur. Ainsi, certaines économies d'échelles n'ont vraisemblablement pu être réalisées.⁹

Le rapport annuel 2002-2003 montre également que l'état général des routes s'est maintenu au cours des récentes années.

Dans son dernier rapport annuel, le Ministère des Transports se dit satisfait du niveau de service offert par les entrepreneurs. Le ministère a par ailleurs développé un indice synthétique de la qualité globale des services rendus et il conclut : « la tendance montre que les contracteurs se conforment bien aux normes établies (traduction libre). »¹⁰

⁸ Burton *et al.*, *The Operational, Human Resource and Financial Implications of the Privatized Highway Maintenance Program of the Province of British Columbia: A Preliminary Report*, Ministry of Transportation and Highways, June 1994, p. 12-15.

⁹ *Benefits of Private Sector Involvement in Road Provision: A Look at the Evidence*, Bureau of Transport and Communication Economics Working Paper 33, Commonwealth of Australia, 1996, p. 6.

¹⁰ B.-C. Ministry of Transportation Annual Service Plan Report 2002-2003, p. 14.

5.3 L'eau : les cas de l'Angleterre et des États-Unis

La production et la distribution de l'eau potable constituent des activités importantes pour les gouvernements locaux. Celles-ci représentent souvent, en Amérique du Nord, environ 20 % de leur budget d'opération. Face à des demandes d'expansion du réseau, de réhabilitation et de réfection de réseaux désuets et d'élévation des normes de qualité pour l'eau potable, les gouvernements locaux et nationaux sont confrontés à un défi de taille.

Les P3 représentent une option qui permet tantôt d'inviter des capitaux privés à contribuer soit à l'expansion, soit à la réhabilitation majeure des réseaux; tantôt à engager des firmes spécialisées, dont le métier à l'échelle internationale est celui de la gestion des infrastructures d'eau, de mettre leur savoir-faire à contribution.

Les P3 peuvent couvrir l'une ou l'autre des activités suivantes : pompage et acheminement de l'eau, production et distribution de l'eau potable, collecte et traitement des eaux usées. Les P3 dans le secteur de l'eau laissent la propriété des infrastructures dans le domaine public et s'insèrent généralement dans un cadre réglementaire bien défini, cadre qui couvre la qualité des services et de l'eau, d'une part, et les questions de financement et de tarification, d'autre part.

En Angleterre, les services d'eau potable et d'assainissement des eaux usées ont été confiés au secteur privé à la suite de l'adoption du *Water Act* en 1989. Aujourd'hui, dix entreprises couvrent l'approvisionnement en eau et l'assainissement des eaux, et une vingtaine d'autres s'occupent essentiellement de la distribution de l'eau potable. Le territoire est divisé en monopoles régionaux pour le traitement des eaux usées, mais la concurrence est encouragée pour le traitement et la distribution de l'eau potable. Les entreprises privées ont investi environ 40 milliards de dollars US afin de rendre les équipements anglais conformes aux normes en vigueur dans la Communauté européenne.

La gouvernance du système est assumée par deux organismes publics : le *Drinking Water Inspector (DWI)* et l'*Office of Water Services (OFWAT)*. Le premier s'assure que la qualité de l'eau potable est conforme aux normes prescrites par le gouvernement central. Le DWI publie chaque année, à cette fin, un rapport sur chaque entreprise de distribution de l'eau et fait enquête dans les cas où la qualité de l'eau pourrait être compromise.

OFWAT protège les usagers contre l'abus de position monopolistique des distributeurs en réglementant les prix exigés des usagers et en protégeant chaque classe d'usagers contre toute forme de discrimination. OFWAT a également pour mission d'aménager la concurrence dans le domaine des services d'eau, responsabilité qu'il partage avec la *Monopolies and Mergers Commission*. Enfin, OFWAT a le mandat de veiller à ce que les opérateurs privés soient aussi efficaces que possible. OFWAT procède également à un balisage systématique des entreprises afin de comparer leur performance.

La plupart des analystes conviennent que OFWAT et le DWI sont perçus comme compétents, indépendants et crédibles. Le résultat a été une dépolitisation des décisions dans la gestion de l'eau en Angleterre. Le modèle de gouvernance institutionnelle anglais, qui s'articule autour du rôle central que joue OFWAT, constitue une variante très différente des modèles américain ou français.

Les objectifs des autorités anglaises étaient premièrement de réhabiliter les infrastructures d'eau qui étaient jugées désuètes dans un très grand nombre de municipalités et, deuxièmement, d'élever les normes concernant l'eau potable. La plupart des observateurs estiment que ces objectifs ont été atteints. Il est vrai que le coût des services d'eau, pour les usagers, a fait un bond important, de l'ordre de 40 %. Mais les deux objectifs fondamentaux ont été atteints et les entreprises privées ont investi au-delà de 40 milliards de dollars CAN dans les infra-structures.

Aux États-Unis, la vaste majorité des services d'eau est assumée par des entreprises publiques. On remarque cependant, depuis environ dix ans, le développement de partenariats avec le secteur privé. Les principaux fournisseurs de service en ce domaine sont : *United Water Services, American Water Works, OMI* et *Vivendi*.

Des villes comme Indianapolis, Milwaukee, Seattle et Buffalo ont confié la gestion de leurs usines d'eau potable (Buffalo, Seattle) ou le traitement de leurs eaux usées (Indianapolis, Milwaukee) à des partenaires privés dans le cadre de contrats « *Operation-and-Maintenance/OM* » de gestion déléguée. Dans ces ententes, les municipalités demeurent propriétaires des équipements, mais en confient l'opération et l'entretien à des entreprises privées.

Ces contrats sont de durée variable : cinq ans plus renouvellement de cinq ans pour Buffalo, dix et quatorze ans pour Milwaukee et Indianapolis, et vingt-cinq ans pour Seattle. Les ententes garantissent aux administrations municipales des économies substantielles dans les coûts d'opération : ces économies sont typiquement de l'ordre de 20 % du budget d'opération des municipalités et peuvent atteindre 30 ou 40 % dans certains cas.

De plus, les opérateurs s'engagent à maintenir et, dans bien des cas, à élever de manière importante les normes de qualité de l'eau, normes qui sont par ailleurs contrôlées très sévèrement par l'*Environmental Protection Agency* (EPA). De manière générale, les partenaires privés s'engagent également à accueillir les employés du secteur public concernés pour des périodes de temps déterminées.

Les économies générées par les firmes spécialisées sont rendues possibles grâce à l'expertise de celles-ci qui leur permet, notamment, d'optimiser l'utilisation des ressources (optimiser le mixage de produits chimiques servant à assainir les eaux usées, par exemple) et d'adopter les meilleures pratiques d'affaires dans le domaine de la gestion de l'eau. Bref, les firmes dont c'est le métier de gérer des infrastructures d'eau ont développé une compétence distinctive qu'elles peuvent mettre à contribution dans le cadre de P3.

Au Canada, enfin, un certain nombre de municipalités ont également développé des P3 dans le domaine de l'eau. C'est le cas, notamment, de Hamilton, de Moncton et d'Edmonton.

Dans une étude récente portant sur une analyse fine de dix contrats de P3 dans le domaine de l'eau, Boyer *et al.* concluaient que la gestion déléguée « a en effet permis, dans plusieurs cas, d'obtenir une amélioration de l'efficacité opérationnelle : réduction des coûts, augmentation de la productivité, amélioration des techniques employées, amélioration des niveaux de service, etc. »¹¹

¹¹ Marcel Boyer, Michel Patry, Pierre J. Tremblay, « La gestion déléguée de l'eau : les options », CIRANO, 2002, 52 pages.

5.4 Les services de transport public

Des centaines de municipalités à travers le monde ont eu recours à des P3 pour développer ou gérer les services de transport collectif. Il s'agit en fait d'un des domaines les plus prometteurs pour les partenariats, étant donné l'explosion prévue de la demande pour les services de transports collectifs. Dans son Livre vert « Un réseau pour les citoyens », la Commission européenne propose même l'adoption de la gestion déléguée comme mode d'organisation des transports publics locaux.

L'application des P3 aux transports collectifs permet aux municipalités de spécifier la nature et les paramètres des services de transport collectif, puis de déléguer à des exploitants privés, après appel d'offres public et adjudication des contrats, des mandats de gestion déléguée d'une durée déterminée.

Les objectifs poursuivis par les autorités publiques sont principalement : la réalisation d'économies dans les coûts d'opération et la maîtrise des budgets consacrés au transport collectif, l'amélioration de l'efficacité opérationnelle et de la qualité des services et, enfin, l'accès au financement privé pour les travaux d'extension des réseaux et de mise à niveau des infrastructures. Règle générale, la gestion déléguée est transparente pour les usagers : ceux-ci apprécient les gains d'efficacité et l'amélioration des services mais ne distinguent pas quels moyens de transport en commun ou routes sont sous régie publique, de ceux qui sont confiés en gestion déléguée. Les décisions de gestion déléguée sont également indépendantes des questions liées à la tarification des services.

C'est ainsi que *Bombardier* a obtenu un important contrat avec le métro de Londres (Angleterre) pour l'entretien et la mise à niveau des équipements, des wagons et des stations du métro londonien. Le contrat, d'une durée de 15 ans, est évalué à près de 8 milliards dollars CAN et couvre : la gestion du projet, l'intégration des systèmes, la mise à niveau du matériel roulant, la livraison de nouveaux wagons, la mise à niveau de la signalisation et l'entretien du métro et des stations. Londres ne fait certainement pas cavalier seul en ce domaine : Tokyo, Washington, Boston, San Diego, Los Angeles, San Francisco, Minnesota, Lyon, Bordeaux, Grenoble, Strasbourg, Stockholm, et de nombreuses autres villes d'Europe, d'Amérique et d'Asie, ont eu recours à des P3 pour améliorer et étendre leur service de transport public, et en réduire les coûts d'opération.

Dans le cas des transports publics ou collectifs, les autorités gouvernementales (souvent des gouvernements municipaux) définissent la nature des services qui doivent être fournis de même que les normes concernant ceux-ci : ponctualité, propreté, sécurité, horaires, etc. Les villes demeurent normalement propriétaires des équipements et les partenaires privés sont appelés à gérer flottes et personnels et, dans certains cas, à développer des infrastructures, comme c'est le cas du train rapide de banlieue à Vancouver (*RAV Rapid Transit*) ou du monorail de Las Vegas (un projet dont le coût est estimé à 650 M\$ et qui est entièrement financé par les partenaires privés). Dans ces cas, les P3 prennent la forme d'une entente « Design-Construction-Financement-Opération-Maintenance » de très longue durée : trente ans pour le *RAV Rapid Transit* et cinquante ans pour le monorail de Las Vegas.

Normalement, la durée de vie des contrats est proportionnée à l'importance des investissements durables que doivent assumer les partenaires privés. Ainsi, les contrats de type « mandat de gestion », où l'exploitant n'assume aucun risque d'exploitation et est rémunéré par une commission fixe, sont-ils d'une durée relativement courte, soit quelques années. Alors que les P3 de type concession, reposant sur la réalisation par les partenaires privés d'investissements importants, ont une durée de plusieurs dizaines d'années.

Ainsi la Ville de Stockholm a-t-elle, depuis le début des années 1990, confié la gestion de la totalité de son réseau de transport public à des partenaires privés. L'un de ces partenaires, *Keolis*, est premier en France pour le transport de passagers et premier mondial pour la gestion de métro automatique. *Keolis* emploie 28 000 personnes à travers le monde et est implanté dans neuf pays européens. À Stockholm, *Keolis* opère les trains de banlieue et 40 % du réseau urbain de *Busslink*.

Quant à la performance de ces ententes de P3, des réductions de coûts d'opération par véhicule-heure de l'ordre de 30 % ne sont pas rares. Par exemple, en 2001, San Francisco a obtenu, pour 376 autobus, des coûts par véhicule, inférieurs de 45 % à ceux de la régie publique. Denver a réduit ses coûts d'opération pour le tiers de ses véhicules confiés en gestion déléguée de 45 %! Idem pour Las Vegas et Seattle (économies de 40 %), San Diego (économies de 33 %) et Minnesota et Los Angeles (économies de 30 %).¹²

¹² Wendell Cox Consultancy, 2003.

Louise Roy, qui fut PDG de la Société de transports de Montréal (STM) de 1985 à 1992, commente en ces termes la performance des P3 dans le domaine du transport public :

Depuis environ dix ans que cette formule a été initiée à des degrés divers en Amérique du Nord et en Europe, il a été prouvé que les coûts administratifs et d'exploitation ont diminué dans des fourchettes variant entre 20 et 50 %. Quant à la qualité, partout elle a été évaluée comme meilleure puisque le contractant a un intérêt direct à respecter les termes de son contrat, sinon, il le perdra ou sera fortement pénalisé. En fait, ce mode de gestion a permis dans plusieurs villes de développer l'offre de transport et de miser sur l'innovation technologique.¹³

~/~

¹³ Louise Roy, « Crise des transports publics : des alternatives pour sortir du cercle vicieux », *La Presse*, 6 décembre 2003.

Conclusion

Les gouvernements sont aux prises avec de nombreuses demandes concurrentes et disposent de ressources limitées. Ils sont de plus placés dans un climat de concurrence exacerbée par la globalisation des marchés et la grande mobilité des ressources humaines spécialisées. C'est dans ce contexte qu'ils cherchent des manières innovantes d'assurer la prestation des services publics et de voir au développement et à l'exploitation des infrastructures.

Les P3 représentent une option intéressante lorsque le gouvernement peut, dans le cadre d'une démarche rigoureuse et transparente, s'assurer le concours de partenaires privés qui ont une compétence distinctive – parce que c'est leur métier – afin de réaliser des gains d'efficience et d'efficacité qui seront répercutés sur les citoyens-usagers sous forme de nouveaux services, de services améliorés ou de services rendus à un meilleur coût.

On voit clairement, en outre, que l'établissement d'ententes de partenariat est une question disjointe de la tarification à l'usage des services. À titre d'exemple, plusieurs autorités provinciales canadiennes ont signé des partenariats pour l'entretien des routes sans pour autant facturer l'utilisateur de la route. À l'opposé, un gouvernement peut très bien imposer un péage sur une route gérée par le secteur public. Il est important de ne pas confondre ces deux questions afin de prendre les décisions les plus éclairées possible.

Les partenariats ne sont pas une solution miracle ou une panacée, et certains se sont soldés par des échecs. Nous avons tenté dans cet article d'identifier le rôle que peuvent jouer les P3 dans la poursuite de solutions efficaces pour la provision des services publics. Nous avons également cherché à caractériser les P3 en les distinguant nettement de la sous-traitance et de la privatisation des activités. Enfin, nous avons identifié les principaux défis liés à la conception, à la mise en œuvre et à la gestion de P3 efficaces et durables.

Ces éléments clefs doivent dans tous les cas trouver une adaptation aux conditions locales et spécifiques : le fait est qu'il n'y a ni formule gagnante, ni solution universelle. La conception d'ententes de P3 performantes requiert une dose d'originalité. Aussi, nous sommes convaincus que le Québec devra inventer sa propre formule, qui devrait respecter son contexte social et politique, de même que sa tradition juridique.

