



PEB Échanges, Programme pour la construction et l'équipement de l'éducation 2003/06

Les partenariats d'affaire public-privé au Québec

Jean-Pascal Foucault

<https://dx.doi.org/10.1787/681803183280>

Noelene Cox, totalement investie dans son métier d'enseignante qu'elle exerce depuis onze ans, est actuellement directrice suppléante de l'école aborigène de Oak Valley, s'intéresse de très près à l'enseignement des populations aborigènes et s'emploie en particulier à instaurer des partenariats avec la population locale pour assurer la réussite de ses élèves.

*Pour toute information complémentaire, contacter :
Graeme Allen, DECS, allen.graeme@saugov.sa.gov.au
Ingrid Kerkhoven, DAIS, kerkhoven.ingrid@saugov.sa.gov.au
Le PEB souhaite vivement être informé d'autres installations conçues pour répondre aux besoins éducatifs de minorités culturelles et ethniques. Si cette question suscite un intérêt suffisant, il espère organiser une réunion internationale d'experts sur ce thème en 2004 ou en 2005.*

LES PARTENARIATS D'AFFAIRE PUBLIC- PRIVÉ AU QUÉBEC

Depuis quelque temps au Québec (Canada), une proposition est mise en avant par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) du gouvernement pour solutionner le besoin de rénovation de parcs immobiliers publics : les partenariats d'affaire public-privé (PAPP). Selon le SCT, cette solution s'impose comme la solution offrant le meilleur rapport qualité-prix pour résoudre les problèmes de résorption du déficit d'entretien et du déficit fonctionnel des parcs immobiliers publics, comme ceux des bâtiments scolaires. De plus, il élabore sur les principales sources de plus-value de cette approche :

- une économie d'ensemble ;
- une réduction des coûts durant la durée de vie du projet ou du service ;
- la participation financière du secteur privé ;
- une meilleure allocation des risques ;
- une livraison plus rapide du projet ;
- une plus grande créativité ou une innovation accrue dans les solutions ;
- la nature à long terme du contrat ;
- la mesure de rendement et les incitatifs au rendement ;
- une gestion publique améliorée.

Ce qu'il y a de différent dans la proposition du Secrétariat du Conseil du trésor du gouvernement, c'est l'ampleur du partenariat suggéré. En effet, au lieu de faire des PAPP dans le cadre de contrats traditionnels de sous-traitance, il est proposé d'étendre le principe à l'ensemble des fonctions de la gestion d'un parc immobilier : on doit plutôt alors parler d'impartition. Il est ainsi proposé de gérer un seul contrat au lieu d'en gérer plusieurs. Nos organisations sont-elles prêtes à relever ce défi ? Qu'en est-il de l'impact des PAPP sur les conventions collectives actuelles des

employés réguliers ou sur les lois et instructions ministérielles actuellement en vigueur ? Est-ce une solution économiquement rentable ? Comment pouvons-nous évaluer la performance de la gestion avant et après un PAPP ?

La relation entre organisation publique et entreprise privée

Pour pouvoir répondre à ces questions, il faut d'abord bien comprendre les types de prestation de services autres que l'internalisation (ou régie interne). Nous avons donc les trois grandes classes suivantes :

- Relation de *fourniture* : le donneur d'ordre se contente de spécifier les caractéristiques du service désiré et s'entend avec le fournisseur sur le prix.
- Relation de *sous-traitance* : le donneur d'ordre confie une tâche plus complexe, ou l'exécution d'une activité non complètement standardisée. Une relative autonomie dans l'accomplissement des tâches ou des activités est donnée au sous-traitant.
- Relation d'*impartition* : elle implique un rapport étroit entre le donneur d'ordre et l'impartiteur : d'où l'importance du réseau d'activités et de la durée de l'entente (relation d'alliés stratégiques de type « clan »).

Un gestionnaire de parc immobilier se doit de bien analyser la situation avant de choisir le type de relation entre le public et le privé qui conviendra le mieux à son organisation. Le choix doit être fondé sur une analyse de la situation actuelle en comparaison avec la situation souhaitée. Comment ? En regardant les coûts de production et les coûts d'information du service visé par l'éventuelle impartition.

Pour ce qui a trait aux coûts de production, il est impératif de répondre à deux questions fondamentales :

- L'organisation publique possède-t-elle la technologie la plus appropriée ? La spécialisation des entreprises privées signifie généralement des économies de coût, émanant de l'apprentissage, de l'innovation et des économies d'échelle.
- L'organisation publique peut-elle produire à moindre coût ? L'intégration verticale ou internalisation des activités peut prémunir contre une « rente » aux sous-traitants. Un certain niveau d'inefficacité organisationnelle peut même être toléré pour se protéger contre l'exploitation.

Pour ce qui est des coûts d'information, il est important de regarder le tout dans son ensemble. Quels sont les coûts des transactions correspondant aux ressources consommées ou sacrifiées par la gestion des activités entourant le service à impartir ?

- Coûts en amont de la prestation de service : coûts de recherche et de production d'information, coûts de négociation, de décision et de rédaction de contrats.
- Coûts en aval de la prestation de service : coûts de contrôle et de surveillance (indicateurs de performance), coûts d'ajustement des parties à des événements non prévus, coûts des disputes et des litiges,

coûts d'engagement des parties et perte résiduelle résultant d'une coordination incomplète ou inadéquate des comportements.

Si, après une analyse sérieuse, le gestionnaire juge avantageux d'aller de l'avant avec la sous-traitance ou l'impartition, il doit demeurer vigilant. En effet, il pourrait être tenté de rédiger le contrat sous la forme la plus simple possible, de façon à minimiser les coûts de production ou d'information, mais attention : un contexte transactionnel (prestation de service) d'incertitude élevée mènera indéniablement vers une asymétrie d'information entre les parties, une capacité limitée des parties à s'engager de façon crédible, et une situation propice au développement de comportements opportunistes.

Contrat rigide ou contrat flexible ?

Pour bien gérer les interfaces et la frontière entre l'entreprise privée et l'organisation publique, le contrat détaillé ou complet peut être envisagé. Celui-ci aura pour objectif de prévoir : les garanties, les marchés d'assurance et la réputation des parties servant à protéger clients et fournisseurs contre les abus ; la description de l'allocation des coûts et des bénéfices, ainsi que celle des obligations de chacune des parties pour tous les scénarios possibles, permettant de minimiser les coûts et d'inciter l'entreprise privée à rechercher des améliorations technologiques.

Notons cependant qu'il y a de sérieuses limites à l'utilisation du contrat complet, notamment :

- impossibilité de dresser une liste de toutes les contingences (surtout lors de contrats de longue durée, dix ans par exemple) ;
- difficulté d'évaluer la vraisemblance des différents scénarios ;
- lors d'ententes conclues, le contrat pourrait s'avérer trop complexe à gérer (certains contrats ont plusieurs milliers de pages) ;
- problèmes de vérification rendant le contrôle de la transaction difficile (comment prouver à un juge que l'entreprise privée n'a pas rempli ses obligations ?).

Comme autre approche possible pour la gestion des interfaces et de la frontière du contrat, le contrat séquentiel peut également être envisagé. Celui-ci aura pour objectif de : dispenser les parties d'anticiper l'avenir et de

s'entendre sur les obligations et droits de chacun avant le début de la prestation de service (diminution des coûts de transaction ; validation de la situation qui se réalisera pour ensuite procéder à un ajustement mutuel) ; diminuer les risques de comportement opportuniste, en permettant de sélectionner une entreprise privée ayant des valeurs et des principes organisationnels semblables à ceux de l'organisation publique (vérifier la réputation des parties, miser sur la confiance et les sanctions culturelles).

Il est important de bien comprendre que les contrats séquentiels s'inscrivent habituellement dans les tendances suivantes :

- les contrats séquentiels couvrent la durée de vie d'un composant ou d'un sous-système (5, 10, 15, 25 ans et plus) ;
- le niveau d'engagement des entreprises privées est élevé, et orienté vers la qualité et vers l'effort au développement ;
- la procédure de négociation est consensuelle ;
- les contrats sont du type incomplet et incluent des clauses d'ajustement des quantités et des prix ;
- les organisations publiques acceptent de dépendre des entreprises privées contre une plus grande implication de ces dernières et une flexibilité organisationnelle accrue ;
- le contrat séquentiel est axé sur les résultats obtenus dans un cadre de valeurs et de principes omniprésents.

En conclusion, tout cela ne devrait pas faire perdre de vue aux gestionnaires de parc immobiliers publics qu'une analyse préalable et en profondeur des modes et principes de gestion de leurs organisations est requise pour être en mesure de déterminer avec le plus de justesse possible la façon dont les services seront rendus dans le futur.

Les sources d'information utilisées pour la rédaction de cet article sont disponibles sur demande auprès de l'auteur :

Jean-Pascal Foucault

Président 2002-2003 de l'Association des gestionnaires de parcs immobiliers institutionnels (AGPI)

Montréal, Québec, Canada

Tél. : 1 514 384 1830 (2113)

Télécopie : 1 514 384 2139

jean-pascal.foucault@csim.qc.ca

<i>Contexte transactionnel prépondérant</i>	<i>Faible</i>	<i>Moyen</i>	<i>Élevé</i>	<i>Très élevé</i>
Incertitude dans les transactions à prévoir Complexité des transactions Difficulté d'identification de la propriété intellectuelle Comportement opportuniste Investissements spécifiques (« otage ») Difficulté de mesure de la performance	Relation de fourniture (contrat complet)	Relation de sous-traitance (contrat complet ou séquentiel)	Relation d'impartition (contrat séquentiel)	Relation d'internalisation (convention collective)