

**Nouveaux modèles de collaboration pour
la prestation des services publics**
État de la situation

Rapport de recherche préparé pour le CEFRIO

Par

Lise Préfontaine, Ph.D, Université du Québec à Montréal
Line Richard, Ph.D., École des Hautes Études Commerciales
Hélène Sicotte, Ph.D, Université du Québec à Montréal.



Janvier 2001

Avant-propos

Le projet «Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics», un projet de recherche du CEFRIO, n'en est qu'à ses débuts, mais un premier survol de l'état des connaissances sur les modes alternatifs de prestation des services publics a été réalisé par l'équipe de recherche.

Ce document de travail résume le résultat de cette première phase. Il s'agit d'un point de départ plutôt qu'un point d'arrivée. Le présent document se veut donc une première esquisse qui, au cours des prochains mois, sera précisée et complétée.

Ce document comporte quatre sections. La première se subdivise en deux parties, d'abord un bref historique qui permet de mieux comprendre les facteurs contextuels qui ont marqué les politiques gouvernementales en matière de prestation des services publics et ensuite, les tendances des solutions expérimentées par les gouvernements en la matière. La seconde section du rapport définit la collaboration dans le contexte de la prestation des services publics et délimite l'espace de cette collaboration interorganisationnelle. La troisième section propose un modèle conceptuel d'étude des nouveaux modes de collaboration et décrit brièvement les facteurs de succès répertoriés dans la littérature. Un survol de la situation en Australie, au Royaume-Uni, aux États-Unis, au Canada et dans quelques pays en voie de développement et économies en transition termine ce rapport.

L'équipe de recherche est formée par les professeures Line Ricard de l'École des Hautes Études Commerciales, Hélène Sicotte et Lise Préfontaine de l'Université du Québec à Montréal, ainsi que mesdames Danielle Turcotte et Carole Maziade, professionnelles de recherche. Les autres membres du groupe PIVOT qui ont également participé au travail de recherche sont les professeurs Mario Bourgault de l'École Polytechnique, Yves-Chantal Gagnon de l'École nationale d'administration publique, et Élisabeth Posada de l'Université du Québec à Montréal, auxquels se sont joints les professeurs Andrée De Serres de l'Université du Québec à Montréal, Luc Bernier de l'École nationale d'administration publique, et plusieurs étudiantes et étudiants des universités citées. Deux autres chercheurs ont également contribué à des sections particulières du rapport, Sharon Dawes, directrice du Center for Technology in Government à la section sur les États-Unis, et Amparo Jiménez-Valencia de l'Universidad de los Andes à la Section pays en voie de développement et économies en transition.

Table des matières

1. LA PRESTATION DES SERVICES PUBLICS	4
1.1 Bref historique	4
1.2 Avenues de solutions	5
2. DÉFINITION DE LA COLLABORATION	7
3. LES FACTEURS CRITIQUES DE SUCCÈS DE LA COLLABORATION POUR LA PRESTATION DES SERVICES PUBLICS	9
3.1 La dimension 1 : l'environnement politique, social, économique ou culturel	10
3.2 La dimension 2 : l'environnement institutionnel, d'affaires ou technologique	11
3.3 La dimension 3 : les objectifs et caractéristiques des partenaires.....	13
3.4 La dimension 4 : le processus de collaboration	15
3.5 La dimension 5 : les modes de collaboration.....	17
3.6 La performance du projet et du mode de collaboration	18
4. ÉTAT DE LA SITUATION DANS QUELQUES PAYS DU MONDE	20
4.1 En Australie.....	20
4.2 Au Royaume-Uni.....	22
4.3 Aux États-Unis.....	23
4.4 Au Canada.....	27
4.5 Dans quelques pays en voie de développement et économies en transition.....	31
Références.....	34

1. LA PRESTATION DES SERVICES PUBLICS

1.1 Bref historique

Les deux grandes guerres mondiales ont, durant la première moitié du siècle dernier, favorisé une intervention importante des États et un contrôle sévère de toutes les ressources nationales. Les administrations publiques ont par la suite étendu leur rôle protecteur en s'ingérant petit à petit dans différentes sphères de la vie économique, sociale et culturelle. Ce rôle de l'État providence devait cependant connaître son apogée au cours des décennies suivantes.

En effet, l'appareil administratif de l'État avait pris une importance telle que les coûts reliés à son maintien ont accéléré un endettement progressif et important qui a obligé les pays industrialisés à réformer en profondeur leur secteur public (Au coin et Savoie, 1998). Cette réforme a pris l'allure d'un désengagement progressif de l'État de certains secteurs d'activité dont par exemple, l'exploitation des ressources naturelles, et d'un recentrage de sa mission autour de secteurs clés tels la santé, la sécurité sociale, l'emploi ou la justice (Beauregard, 1994).

Les contribuables de l'après-guerre ont d'ailleurs encouragé ce changement du rôle de l'État principalement pour deux raisons. D'une part, surtaxés et leur capacité de payer diminuée, ils ont exercé de multiples pressions afin que l'appareil gouvernemental s'amenuise et que le secteur public gère les biens publics avec une efficacité accrue (Guay, 1997). D'autre part, témoins de la transformation de l'économie mondiale due à l'essor considérable des technologies de l'information et de la communication (TIC) et à la globalisation des marchés, ils sont vite devenus des consommateurs avertis et ont exigé de l'État qu'il modernise la prestation des services publics et en améliore la qualité (Éthier, 1994). Bref, trois principaux facteurs ont exercé des pressions énormes sur l'appareil gouvernemental afin que l'on procède à une réforme en profondeur, une véritable réinvention du gouvernement (Heeks, 1999) :

- ✍ un niveau d'endettement national très élevé;
- ✍ l'essor des TIC et la globalisation des marchés qui s'ensuivit;
- ✍ des citoyens mieux informés et exigeants.

1.2 Avenues de solutions

Plusieurs pays ont donc entrepris une réforme de leur administration (Peters et Savoie, 1998; Osborne et Gaebler, 1992). Avant-gardiste, la Grande-Bretagne pour une, a procédé au début des années 80 à un vaste mouvement de privatisation afin de se délester de certaines activités dans le domaine des ressources naturelles, du transport et des communications, pour n'en nommer que quelques-uns. En France, des concessions d'infrastructures publiques ont été accordées à des entreprises privées pour l'exploitation de ressources naturelles telles la gestion des eaux ou l'électricité et la réalisation de grands projets de construction.

Au Canada comme aux États-Unis, le mouvement vers la privatisation a été moins prononcé et le délestage d'activités traditionnellement dévolues à l'État a plutôt pris la forme de sous-traitance et d'impartition auprès d'entreprises privées. Celles-ci ont pris la charge totale ou partielle de la prestation de certains services publics (Donohue, 1989).

Plus récemment encore, une tendance à explorer de nouveaux modes de collaboration pour la prestation des services publics, principalement sous la forme de partenariats public - privé, se dessine autant dans les pays industrialisés que ceux en développement (Heeks, 1999). Les gouvernements misent ainsi sur l'expertise du secteur privé, principalement dans le domaine des TIC, pour concevoir, produire et exploiter des services publics efficaces et efficients. Quelques tendances se dégagent donc des diverses solutions expérimentées par plusieurs pays :

- ✍ un désengagement progressif des États de certains secteurs d'activité;
- ✍ un recours accru au secteur privé comme partenaire de l'État;
- ✍ des services publics largement supportés par les TIC.

De plus, non seulement ces nouveaux modes de collaboration se distinguent-ils par le type de relation qui unit le secteur privé au secteur public, mais ils se distinguent également par la nature des secteurs d'activités touchés. En effet, les gouvernements se tournent maintenant vers de nouveaux modes de collaboration pour des activités qui, jusqu'à récemment, leur étaient dévolues et réservées entièrement parce qu'au cœur même de la mission de l'État. On constate également, dans ce contexte de diversification

des modes de prestation de services, que les gouvernements sont soucieux de repenser leurs façons de faire; ils cherchent des moyens innovateurs, efficaces et efficients pour mieux desservir leur clientèle, et ce, dans de nombreux secteurs d'activités (Dobell et Bernier, 1997).

Un projet de recherche¹ qui se déroulera au cours des deux prochaines années, vise justement à étudier ces modes émergents et novateurs de collaboration pour la prestation des services publics et à en déterminer les principaux facteurs critiques de succès. Le présent document s'inscrit dans cette démarche de recherche. Il fait le point sur l'état actuel des connaissances afin de mieux établir les fondements qui guideront cette recherche. Le concept de collaboration pour la prestation des services publics est d'abord précisé. Suit le modèle conceptuel de l'étude auquel sont greffés les facteurs de succès répertoriés dans la littérature en management public et en gestion. Le rapport se termine par un bref survol d'expériences vécues dans quelques pays dont le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et quelques pays en voie de développement et économies en transition.

¹ Projet de recherche du CEFRIO sur les «Nouveaux modes de collaboration pour la prestation des services publics» réalisé par l'équipe de recherche PIVOT.

2. DÉFINITION DE LA COLLABORATION

La collaboration pour la prestation de services publics réfère à l'appui mutuel et volontaire que s'offrent deux ou plusieurs administrations distinctes issues du secteur public seulement ou des secteurs public et privé conjointement (incluant les organismes sans but lucratif ou OSBL), pour réaliser un objectif commun, un projet qui mène à la livraison d'un service dit « public »², c'est-à-dire relevant de la mission de l'État.

Dans de nombreux cas, cet appui se traduit par un accord formel entre les parties quant à l'objet de la collaboration ainsi qu'au partage des responsabilités, à savoir les risques, bénéfices ou ressources, autant tangibles qu'intangibles, reliées à la prestation du service. Cet accord formel à durée déterminée est généralement constaté par écrit, souvent sous la forme d'un contrat.

Les « modes de collaboration » visés par ce rapport se distinguent donc par les caractéristiques suivantes :

- ✍ La présence d'un **minimum de deux administrations distinctes** dont l'une est issue du secteur public et l'autre du secteur public, privé ou des OSBL;
- ✍ Un **accord formel écrit** et d'une **durée déterminée**;
- ✍ Un **objet commun**, la réalisation d'une activité ou projet en vue de livrer un service public;
- ✍ Une **responsabilité commune** qui se traduit par le **partage**, à des degrés divers, **des risques, des bénéfices ou des ressources**, de nature tangible ou intangible.

Les modes de collaboration public - public incluent les ententes entre organismes publics et se classent en deux grandes catégories, les modes de collaboration horizontaux et verticaux. Les premiers réfèrent aux ententes entre deux organismes ou ministères d'un même palier gouvernemental alors que les seconds identifient les alliances intergouvernementales entre administrations locales, provinciales ou nationales.

² Certains projets mènent à la livraison indirecte d'un service, par exemple lorsque le projet vise une amélioration des processus de l'organisation prestataire.

Les modes de collaboration public - privé présentent une plus grande diversité, variant autant par l'importance du partage de responsabilités que par la forme ou structure adoptée. La sous-traitance et l'impartition constituent deux de ces modes. Dans ces cas, l'État conserve la responsabilité d'un service dont une partie ou l'entièreté est réalisée par le secteur privé. Les partenariats public - privé (PPP ou P3) représentent cependant le mode de collaboration actuellement le plus discuté. Ces derniers se différencient par un partage des ressources, des risques et des bénéfices reliés à la réalisation d'un projet. Et si les biens sont publics, les fonds quant à eux, sont généralement privés ou tout au moins partagés. Dans certains modes de collaboration, l'appui mutuel va jusqu'à la création d'une entreprise, comme dans le cas des sociétés mixtes d'économie ou des entreprises privées réglementées, pour ne nommer que ces exemples. Dans ces deux cas, l'Administration publique cède une partie de son droit de gérance tout en maintenant un certain contrôle quant à la protection de l'intérêt public. Ce contrôle de l'État prend alors la forme d'une participation majoritaire ou de lois et règlements qui régissent les activités réalisées par l'entreprise ainsi créée.

La diversité des modes de collaboration traduit les degrés variés de l'intensité de la collaboration et du partage des responsabilités ainsi que la variété des partenaires potentiels, issus des secteurs public, privé et des OSBL. Entre le monopole de l'État (aucun partage) et la privatisation du service (délestage complet), se situe l'espace de la collaboration interorganisationnelle pour la prestation des services publics (figure 1).

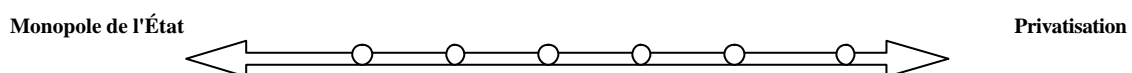


Figure 1

**Espace de la collaboration interorganisationnelle
pour la prestation des services publics**

3. LES FACTEURS CRITIQUES DE SUCCÈS DE LA COLLABORATION POUR LA PRESTATION DES SERVICES PUBLICS

Divers facteurs affectent la performance des projets de collaboration pour la prestation des services publics. Ces facteurs sont reliés soit aux environnements macro, méso ou micro des projets, aux partenaires en cause, au processus de collaboration et au déroulement du projet ainsi qu'au mode de gouverne mis en place pour organiser et gérer le projet. Nous avons tenté de regrouper ces facteurs en cinq dimensions représentées dans le modèle conceptuel présenté à la figure 2. À celles-ci s'ajoute une sixième dimension, la performance du projet et de la collaboration, qui regroupe les mesures de performance du projet de collaboration et du service public offert.

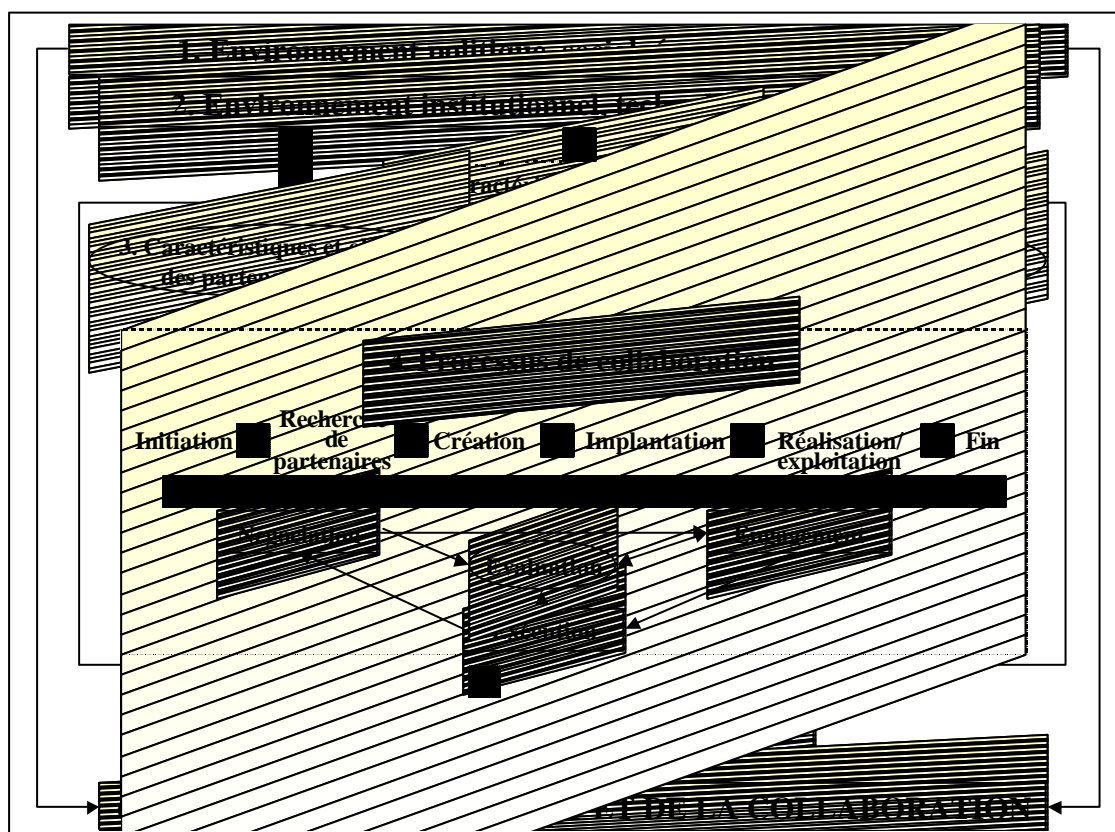


Figure 2

Modèle conceptuel de l'étude des nouveaux modes de collaboration

Dans les sections qui suivent, nous présentons chaque dimension et identifions les FCS reliés à chacune³.

3.1 La dimension 1 : l'environnement politique, social, économique ou culturel

L'inclusion de cette dimension est nécessaire compte tenu du caractère international des expériences vécues en matière de collaboration pour la prestation des services publics et de l'intérêt d'importer ou d'exporter certaines solutions expérimentées ailleurs. Le succès de ce transfert nécessite d'isoler les facteurs politiques, sociaux, économiques et culturels propres à chaque pays.

Les environnements politiques passé et présent du pays en cause affectent le climat (favorable ou non) à la collaboration ainsi que le cadre institutionnel, les mécanismes et programmes mis en place pour supporter ou réprimer de telles initiatives. Les principaux aspects à considérer sont :

- ✍ **L'histoire** et plus spécifiquement certains événements marquants tels les guerres, l'idéologie, les alliances, le nationalisme, les réformes réalisées, etc.
- ✍ **Le pouvoir** en place : sa stabilité, sa représentativité, sa légitimité, l'idéologie dominante, son degré de centralisation ou de décentralisation.
- ✍ **Les institutions et biens publics**, leur nature et rôle.
- ✍ **Les politiques gouvernementales** dans les domaines sociaux, économiques, budgétaires, technologiques et informationnels.

L'environnement social comporte également des particularités qui affecteront le choix des projets, leur déroulement et leur succès relatif. Citons par exemple les facteurs suivants :

- ✍ **Le nombre de langues** officielles et leur distribution.
- ✍ **Le niveau moyen national d'éducation**.
- ✍ **La distribution de la population** en matière d'âge et de territoire.
- ✍ **Les valeurs sociales** privilégiées : la démocratie, la famille, la liberté individuelle, l'entrepreneursip et l'entreprise privée, etc.

³ Pour toute cette section, les références ont été omises afin de ne pas alourdir le texte; elles sont cependant disponibles auprès de l'auteur principal.

Certains facteurs structurels de l'environnement économique ont un impact direct sur la capacité d'un État à mener des projets de collaboration à un moment donné. Ce sont :

- ✍ **Le taux d'emploi et de chômage.**
- ✍ **Le PIB, le taux de croissance** de l'économie et **le taux d'inflation**
- ✍ **Le taux d'endettement et la structure de capital** (dette et équité).
- ✍ **Le niveau de modernité et de technicité**, le taux de pénétration des TI et l'infrastructure nationale de communication.

L'environnement culturel est intimement relié aux trois précédents et en est difficilement dissociable. Mentionnons ces quelques aspects :

- ✍ **La distance entre le citoyen et le pouvoir**, réelle et perçue.
- ✍ **L'orientation individualiste versus collectiviste** de la société.
- ✍ **Les rôles des hommes et des femmes** au sein de la collectivité.
- ✍ **L'aversion au risque** en matière de conservatisme ou de libéralisme de la société.
- ✍ **Le rythme de vie** qui donne une indication de la valeur attribuée au temps.
- ✍ **Les préceptes et croyances religieuses**.

Ces facteurs reliés au macroenvironnement revêtent une double importance. En premier lieu, ils façonnent l'environnement plus immédiat des projets de collaboration en déterminant plus spécifiquement les cadres institutionnel, industriel et technologique des projets. De plus, ils constituent des éléments majeurs de différenciation entre pays. L'ensemble permet de mieux identifier les facteurs de l'environnement macro qui favorisent ou inhibent la collaboration pour la prestation des services publics et ils permettent d'identifier les conditions de transfert d'un projet donné vers d'autres pays.

3.2 La dimension 2 : les environnements institutionnel, d'affaires et technologique

Cette dimension vise l'environnement plus immédiat du projet de collaboration relié à l'environnement institutionnel ou cadre réglementaire, le secteur ou l'industrie dans lequel le projet se déroule et les spécificités de la technologie utilisée (pour les projets où la technologie constitue un élément central).

L'environnement institutionnel comprend l'ensemble du cadre réglementaire en vigueur dans le pays (politiques, lois, règlements, procédures et normes). Il affecte directement la nature de la collaboration et a un impact sur le risque relié à un projet spécifique. Il détermine la nature et l'importance des interventions de l'État dans les divers secteurs d'activité. Ces lois, règlements et programmes touchent :

- ✍ **Les lois commerciales** quant aux marques, à la compétition, au commerce extérieur; les lois antitrust et les lois régissant les transferts technologiques; les contrats et les associations entre entreprises.
- ✍ **Les lois régissant les droits de propriété**, leur forme et régie ainsi que la propriété étrangère, et les lois sur les droits de propriété intellectuelle, les brevets, les licences, les droits d'auteur.
- ✍ **Les lois relatives aux droits des citoyens** telle une charte des droits de la personne; les lois relatives aux groupes d'intérêt, à la protection des renseignements personnels, à l'identification et à l'authentification des documents électroniques.
- ✍ **Les lois régissant le processus d'acquisition** des biens et services par les organisations publiques ou lois sur les marchés publics.
- ✍ **Toutes les mesures de renforcement de ces lois** qui en rendent certaines caduques parce que non renforcées.
- ✍ **Les autres types d'intervention de l'État**, sous forme de taxes, de règlements, de politiques, de subventions, de réformes, etc.

L'environnement d'affaires du projet réfère au secteur d'activité ou industrie dans lequel le projet se déroule. Ce domaine d'affaires doit être considéré en fonction des aspects suivants :

- ✍ **La nature du secteur**, sa taille et son potentiel de croissance; les compétences disponibles.
- ✍ **La structure du secteur**, ses principaux joueurs, la compétition, les associations professionnelles et communautaires, la possibilité de transfert des actifs en fonction des barrières à l'entrée.
- ✍ **Le financement disponible** et son niveau de risque.
- ✍ **Le service public offert**, sa nature, son universalité; les normes et critères de qualité; les services et modes de prestation substitués; la clientèle visée.

L'environnement technologique joue ici un rôle capital puisque les projets à l'étude utilisent les technologies de l'information et de la communication (TIC) comme agent de changement. Les facteurs technologiques à considérer sont :

- ✍ **La nature de la technologie**, son degré novateur, sa complexité, sa convivialité et sa fiabilité, sa maturité, son importance stratégique en matière de nouveauté et de distance.
- ✍ **Le niveau actuel d'utilisation des TIC** en matière de taux d'utilisation et de fréquence.
- ✍ **L'infrastructure technologique** déjà en place au niveau de l'État et de l'industrie ainsi que les normes, la compatibilité, l'accessibilité, etc.
- ✍ **La sécurité**, l'intégrité du système, la confidentialité, l'authentification et la "pseudonymité", les renseignements personnels.

L'ensemble de ces facteurs constituent les éléments contextuels du « méso » environnement qui entourent directement le projet de collaboration : le cadre réglementaire dans lequel il se déroulera, le domaine et la nature du service offert ainsi que la technologie en cause. Ces éléments permettent entre autres de bien cibler des pairages entre domaines et technologies qui offrent des occasions d'affaires prometteuses et d'identifier les conditions de transfert de ces expériences vers d'autres domaines ou avec d'autres technologies.

3.3 La dimension 3 : les objectifs et caractéristiques des partenaires

La troisième dimension vise à établir les bases de la compatibilité et de la complémentarité des partenaires en investiguant leurs objectifs et motivations ainsi que les caractéristiques de chacun.

Les objectifs et motivations poursuivis par les partenaires, qu'ils soient issus du secteur public ou privé ou qu'ils soient prestataires, influencent leur implication dans le projet et leurs attentes quant à sa performance. Le citoyen client intervient à deux niveaux, à la fois dans l'environnement immédiat du projet comme usager d'un service et comme partenaire à la collaboration, s'il est consulté ou impliqué. Les facteurs suivants revêtent une certaine importance :

- ✍ **La nature des objectifs poursuivis** en matière de profit, d'opportunité stratégique, de réduction du risque, de partage des coûts, d'apprentissage, de qualité des services, de développement économique et d'intérêt général et public.
- ✍ **Le niveau de partage de ces objectifs** exprimé en matière de distance psychologique et stratégique.
- ✍ **La présence et la participation de citoyens clients** et de groupes d'intérêt représentatifs des prestataires.

Les caractéristiques de chacun des trois types de partenaires qui sont impliqués dans un projet de collaboration modèlent la nature et l'intensité de leur participation et de leurs attentes vis-à-vis le projet et ses résultats. Citons les éléments suivants :

- ✍ **La structure, la culture et le climat organisationnels**; le processus décisionnel spécifique de chaque partenaire.
- ✍ La capacité d'adaptation, d'absorption, et les compétences de base du partenaire.
- ✍ **La stratégie organisationnelle** et le niveau d'alignement du projet avec cette stratégie.
- ✍ **Le leadership**, le pouvoir relatif ou degré de dépendance du partenaire.
- ✍ **Les expériences passées de collaboration**, d'appartenance à un réseau d'affaires et de réseautage.
- ✍ **L'expérience et les compétences technologiques du partenaire** .
- ✍ **Les différences de profil entre partenaires** en matière de similitude ou non, et de complémentarité.

Ces facteurs permettent de tracer le profil de chaque partenaire et de vérifier la compatibilité de leurs objectifs, de leurs organisations et de leurs expériences. La distance psychologique, stratégique, culturelle et technologique entre les partenaires amplifie l'asymétrie d'information et, conséquemment, le niveau d'opportunisme de certains, ce qui contribue à augmenter la difficulté de collaborer.

3.4 La dimension 4 : le processus de collaboration

Le processus de collaboration se déroule en étapes qui nécessitent toutes, la présence de facteurs spécifiques pour en assurer le succès. De plus, à chaque étape, le processus de collaboration évolue de façon à assurer un processus de négociation / décision / action / évaluation qui tienne compte du degré de complétion du projet et de l'évolution de la relation entre partenaires.

Chacune des étapes du projet réalisé en collaboration comporte ses propres facteurs de succès ou de risque. Les facteurs relatifs à chaque étape du projet de collaboration, tel que mentionné dans la littérature, sont les suivants :

À l'étape # 1 d'initiation du projet :

- ✍ **Le rôle de l'initiateur**, son leadership et la stratégie poursuivie.
- ✍ **La nature du projet**, la clarté de sa définition et de ses objectifs, son degré d'innovation, son importance stratégique, son universalité.
- ✍ **L'ampleur du projet**, sa complexité, sa durée, ses coûts, son caractère local, national ou international.

À l'étape # 2 de recherche de partenaires :

- ✍ **Le processus de recherche**, son équité, sa transparence et la liberté du choix à faire.
- ✍ **Le leadership** qui se traduit par la capacité de susciter l'adhésion à une même vision.

À l'étape # 3 de création et démarrage du projet :

- ✍ **Le nombre et le type des partenaires retenus**.
- ✍ **La complémentarité des partenaires** en matière de ressources et d'expertise.
- ✍ **Le type d'entente** et son contenu, en particulier la formalisation des rôles de chacun et des objectifs mesurables à atteindre.
- ✍ **Le leadership** qui se traduit par la capacité d'intégrer les perspectives diverses.

À l'étape # 4 de l'implantation du projet :

- ✍ **La présence d'un champion**
- ✍ **Le support de la haute direction**
- ✍ **L'équipe d'implantation**, sa composition, son expertise, ses rôles et ses pouvoirs.

- ✍ **La communication avec les clients et leur participation**
- ✍ **L'implication des employés** et des syndicats.
- ✍ **La formation**

À l'étape # 5 de l'exploitation et de la gestion du projet :

- ✍ **L'utilisation d'outils de gestion de projet.**
- ✍ **Les mécanismes de contrôle et de coordination.**
- ✍ **Le support organisationnel et technique .**

À l'étape # 6 de fin du projet :

- ✍ **Les possibilités et conditions de retrait** d'un partenaire.
- ✍ **Les conditions de cessation de l'entente.**

Ajoutons à cela les facteurs relatifs au processus de négociation / décision / action / évaluation qui se déroule tout au long des diverses étapes du projet alors que de façon continue, les partenaires interagissent et se dotent d'outils de cogestion adéquats.

- ✍ **La planification des actions** à réaliser et leur fractionnement.
- ✍ **Les caractéristiques de l'équipe de projet**, sa taille, sa représentativité, son pouvoir, son expérience, son expertise, sa culture, la rotation de ses membres.
- ✍ **Les outils de gestion de la collaboration** tels les processus de décision, de résolution de problèmes, de coordination, de communication formelle et informelle, de contrôle , et l'utilisation des TI.
- ✍ **Les outils de gestion du risque** tels le lobbying, le recours à des experts et à des ressources externes, etc.
- ✍ **L'évaluation de l'atteinte des objectifs**, le cycle de négociation et de réactualisation des objectifs, et la nature de cette évaluation.
- ✍ **Le climat de confiance et d'équité.**

Les facteurs critiques de succès énumérés ont trait au déroulement du projet comme tel et au processus de collaboration qui supporte ce déroulement. La bonne gestion de la relation entre les partenaires et la gestion efficace du projet favorisent la création d'un climat de confiance qui ne peut qu'être bénéfique au bon déroulement du projet de collaboration.

3.5 La dimension 5 : les modes de collaboration

Il importe à ce stade d'identifier les particularités du mode de collaboration mis en place. Celui-ci se distingue par un mode de gouverne qui détermine la structure du pouvoir, par la nature même de la collaboration en matière de partage entre partenaires des responsabilités et bénéfices et, par le mode d'organisation ou mécanismes de gestion auxquels on a recours pour gérer en collaboration.

Le mode de gouverne réfère à la structure de pouvoir qui régit la collaboration entre les partenaires. Les facteurs suivants méritent considération :

- ✎ **La structure de gouverne**, sa description, son degré de formalisation, le niveau de centralisation et de flexibilité, et la répartition des tâches.
- ✎ **Le climat, la culture et les relations entre les partenaires.**
- ✎ **Le degré de participation** des citoyens clients, des employés et des autres groupes d'intérêt.

La nature de la collaboration détermine l'objet de collaboration et le partage des responsabilités entre les partenaires. Plusieurs facteurs sont cruciaux dont :

- ✎ **La nature et l'ampleur des activités reliées au projet** : conception, développement, propriété, exploitation, location et transfert (*Design, Build, Own, Operate, Lease, Transfer*).
- ✎ **Le partage des risques** politiques, juridiques et légaux, financiers, technologiques, éthiques, environnementaux, de marché et de revenu, de gestion, de responsabilité civile, et de valeur résiduelle.
- ✎ **Le partage des bénéfices** directs (revenus), indirects (économies) et de l'expertise (apprentissage, vitrine, développement futur).
- ✎ **Le partage des ressources** en matière de coûts directs et indirects, de la propriété ou des droits de propriété.
- ✎ **La pertinence et l'équité de ces partages.**

Le mode d'organisation définit la nature des arrangements mis en place pour gérer le projet de collaboration. Il faut considérer les facteurs suivants :

- ✎ **Le mode de financement** et d'allocation des ressources.
- ✎ **La localisation** de l'équipe de gestion et du centre de service.

- ✍ **Le processus de planification et de veille** commerciale et technologique.
- ✍ **Le processus de gestion et de contrôle.**
- ✍ **Le processus d'évaluation de la performance**, les systèmes de récompense, d'incitation à la performance.
- ✍ **Les modes de communication et l'utilisation des TI** pour coordonner tous ces efforts.

L'ensemble de ces facteurs caractérisent le mode particulier de gouverne mis en place pour réaliser et gérer le projet de collaboration. Il s'agit, dans quelques cas, d'une répétition à un niveau plus opérationnel, de facteurs cités à la dimension précédente traitant du processus de collaboration. Cette dimension permet de capter le caractère spécifique du mode de prestation des services publics, sa structure.

3.6 La performance du projet et du mode de collaboration

La performance d'un projet de collaboration doit être évaluée de deux façons distinctes. Évaluer la performance du mode de collaboration lui-même permet de vérifier si le mode de gouverne a favorisé un esprit de collaboration et de confiance qui mène à un sentiment de satisfaction chez les partenaires. L'évaluation de la performance de la prestation de service quant à elle, fournit une mesure des résultats attendus selon l'entente mais également en fonction du citoyen client.

Le mode de collaboration sera considéré performant s'il répond aux attentes de tous les partenaires, publics, privés et citoyens clients. Voici donc les critères ou indicateurs de performance à considérer en vue de cette évaluation :

- ✍ **La conformité aux intérêts de l'État.**
- ✍ **L'atteinte des objectifs initiaux** de chacun des partenaires.
- ✍ **L'atteinte des objectifs du projet** en matière de coûts, d'échéancier, de qualité de service.
- ✍ **L'équité du partage** des risques, des bénéfices et des ressources.
- ✍ **Le respect des ententes** entre partenaires.
- ✍ **La relation de confiance et de réciprocité.**
- ✍ **La création de valeur** pour les partenaires.
- ✍ **La satisfaction globale** des partenaires.

En relation avec la prestation du service, clients et partenaires considèrent certains critères comme particulièrement importants :

- ✍ **La qualité du service**, la fiabilité, réceptivité, esthétique, propreté, confort, convivialité, communication, courtoisie, compétence, accessibilité, disponibilité, rapidité et sécurité.
- ✍ **Les coûts du service**.
- ✍ La flexibilité en matière de volume, de vitesse, de spécifications et de capacité d'évolution.
- ✍ **L'utilisation efficiente des ressources** et la productivité.
- ✍ **Le caractère innovateur**.
- ✍ **Le respect de l'intérêt général** en matière de démocratie, d'équité, d'imputabilité, de transparence et d'accessibilité.
- ✍ **La satisfaction globale** des prestataires du service.

Ces divers indicateurs permettent d'évaluer les résultats du projet de collaboration en matière d'atteinte des objectifs et de satisfaction de chacun des partenaires impliqués.

Évidemment, les facteurs répertoriés sous les cinq premières dimensions du modèle conceptuel ne revêtent pas tous la même importance. Certains facteurs contextuels agissent comme facteurs contingents qui encouragent ou freinent le recours à la collaboration et modèlent, en partie du moins, les modes de collaboration adoptés. D'autres facteurs, dont ceux regroupés dans les dimensions 3, 4 et 5, affectent directement le succès du projet de collaboration et la satisfaction des partenaires publics et privés ainsi que celle des citoyens clients, utilisateurs ou payeurs. Le projet de recherche entrepris permettra au cours des deux prochaines années de mettre en lumière les facteurs critiques de succès communs à tous les modes de collaboration et ceux spécifiques à certains.

4. ÉTAT DE LA SITUATION DANS QUELQUES PAYS DU MONDE

Cette section présente un survol de quelques expériences novatrices de collaboration pour la prestation des services publics réalisées dans quelques pays. Elle s'inspire d'abord de nos propres recherches dont certaines effectuées principalement sur les sites Internet des pays présentés. Pour la section traitant des États-Unis, et celle sur quelques pays en voie de développement et économies en transition, nous avons bénéficié de la collaboration de deux chercheurs, Sharon Dawes du Center for Technology in Government (CTG) et Amparo Jiménez-Valencia de l'Universidad de los Andes. Nous avons également consulté une enquête menée auprès de 700 hauts fonctionnaires provenant de 12 pays qui fournit un synopsis des plus utiles sur la situation et le potentiel des initiatives de collaboration public - privé (The Economist Intelligence Unit and Andersen Consulting, 1999).

4.1 En Australie

Dès le début des années 80, le changement de gouvernement en Australie a entraîné une révision des politiques qui a favorisé l'émergence de nouvelles façons de faire des affaires au gouvernement. Le tout s'est intensifié au cours des années 90 avec la privatisation de Telstra, le transporteur national en télécommunications. Suit une réforme qui encouragea et accéléra une décentralisation des pouvoirs de l'État politique vers les ministères, favorisant une plus grande autonomie des ministères et autres organismes publics. Les organisations ont été invitées à se prendre en main et à comparer leurs performances à celles du secteur privé. Rapidement, elles se sont donné des chartes pour définir les services aux citoyens, qu'elles considèrent maintenant comme des clients, et se sont dotées d'une planification stratégique. Le gouvernement prévoit maintenant introduire la notion d'imputabilité dans l'évaluation des fonctionnaires, ce qui contribuera à favoriser l'efficacité des projets issus du secteur public.

En réponse à ces changements, les deux paliers de gouvernement, national et local, ont été obligés de s'interroger sur leur mission et ont commencé à confier à l'entreprise privée des secteurs d'activité pour lesquels cette dernière était plus performante. C'est ce qui explique que le secteur des TIC a été le plus touché. On considère en effet que les

TIC génèrent des économies importantes, mais en même temps que ce secteur ne relève pas de la mission de base de l'État. Le dicton qui prévaut en Australie est que si un service similaire est offert dans les pages jaunes, ce service ne fait pas partie de la mission du gouvernement. Le recours aux TIC favorise plutôt la création et l'essor des entreprises, quelle que soit leur taille, aussi bien les petites et moyennes que les grandes.

Même si le premier objectif des administrations publiques était, au départ, la réduction des coûts, le succès que remporte le ministère de la Défense dans des projets de ce genre (réduction des coûts de l'ordre de 35 %) crée des conditions favorables au déploiement d'autres projets de nature similaire. La recherche d'efficacité, de productivité et l'amélioration des services y sont aussi pour quelque chose.

Le fleuron australien en matière de collaboration public - public est sans contredit la création en 1997, de Centrelink⁴, un guichet unique qui offrait au départ les services sociaux et d'emploi. Aujourd'hui, plus de 70 services et produits sont offerts par le biais de ces guichets et des accords permettent aux administrations locales d'y intégrer leur propre offre de services aux citoyens.

Le gouvernement a également adopté un programme Develop Australia Bonds et émis des obligations à avantage fiscal pour encourager les projets d'infrastructures entrepris par le secteur privé. Ainsi, entre les années 1992 et 1996, ces projets ont totalisé une somme de 29 milliards de dollars australiens, ce qui démontre l'intérêt du secteur privé pour une telle stratégie de collaboration. Dans sa recherche de solutions pour réduire la taille de l'État, le gouvernement australien a également recours à l'impartition. Il ne peut toutefois pas aller plus vite que l'opinion publique et il doit tenir compte de la capacité de gestion de ses fonctionnaires dans une pareille dynamique.

Le gouvernement australien s'initie maintenant à des formules de partenariat un plus sophistiquées. Il implique davantage les fournisseurs dans la définition des projets et s'engage dans une formule stratégique de partenariat où les fournisseurs participent au processus décisionnel. Comme le partenariat présente un degré de flexibilité, on l'utilise

⁴ Voir le site <http://www.centrelink.gov.au> pour plus d'information.

pour des projets dans lesquels on est incapable, au début, de définir les critères de performance, car l'issue exacte du projet est inconnue. Les efforts de diversification de la prestation des services publics en Australie sont donc nombreux et placent ce pays au rang des innovateurs dans ce domaine.

4.2 Au Royaume-Uni

D'emblée, on s'entend pour dire que le gouvernement du Royaume-Uni est un pionnier dans le domaine de l'implication du secteur privé pour la prestation des services publics. Le gouvernement Thatcher a mis en œuvre un vaste programme de privatisation au début des années 1980. En 1993, il a lancé son initiative de financement privé (Private Finance Initiative, ou PFI), qui a très bien réussi d'ailleurs, en vue d'accélérer et de faciliter les partenariats public - privé en matière d'infrastructures. La PFI a permis des contributions sous la forme de prêts préférentiels, de capitaux propres, de transferts d'actifs et de travaux subsidiaires, seuls ou combinés. En 1995-1996, il s'est conclu des marchés d'une valeur de 5 millions de livres sterling.

Plus récemment, l'évolution des PFI en PPP a permis d'élargir le concept de partenariat en rendant plus flexible la formule PFI, qui avait beaucoup été critiquée pour sa lourdeur administrative (beaucoup de paperasse à remplir) et ses coûts très élevés pour les soumissionnaires. Un organisme a été créé, le *Treasury Task Force*⁵, qui a pour mandat de guider les responsables des projets au sein de la hiérarchie bureaucratique afin de faciliter l'ascension de leurs projets. Ce dernier supporte également les nouveaux projets en fournissant un guide de gestion et une série de cas illustrant les meilleures pratiques en matière de collaboration public - privé.

Le gouvernement s'est engagé fermement dans la voie des PPP, privilégiant deux formules perçues comme étant très prometteuses : les «*joint ventures*» ou coentreprises et les «*wider markets*» ou marchés élargis. Sous la formule du *joint venture*, les deux parties impliquées (public et privé) investissent dans le projet et partagent les profits et pertes à venir alors que le marché élargi met l'accent sur la commercialisation de certains biens appartenant à l'État grâce à l'expertise du privé en la matière.

⁵ Le site <http://www.treasury-projects-taskforce.gov.uk> fournit de multiples informations sur les PPP.

Le domaine des technologies de l'information est particulièrement privilégié et constitue une catégorie à part à cause des particularités que présentent les projets de développement technologique. Les projets en cours sont variés. Ils vont de l'informatisation du centre de recrutement de l'armée et la formation des pilotes d'hélicoptères pour l'armée, à la construction d'écoles branchées ou à la prestation de services informatiques et bureautiques pour le gouvernement et à la prise en charge par le secteur privé d'activités de recherche d'employés et d'emplois.

Le principal attrait des partenariats est bien sûr de réduire les coûts, mais cela permet aussi au secteur public de concentrer ses efforts sur les objectifs propres à sa mission, et du même coup de profiter de l'expertise du secteur privé dans d'autres secteurs. Il crée ainsi de nouvelles alliances avec le secteur privé et prend même des mesures pour améliorer ces relations. Ainsi, l'effort pour créer un véritable esprit de collaboration précède toutes les autres activités reliées au projet comme tel. Les résultats observés sont impressionnants, car les coûts pour la prestation des services publics ont grandement diminué et la qualité des services a augmenté.

4.3 Aux États-Unis

Collaboration de Sharon Dawes, directrice, Center for Technology in Government, University of Albany, États-Unis

"In this fast-moving, fast-changing global economy -- when the free flow of dollars and data sustains economic and political strength, and whole new industries are born every day -- governments must be lean, nimble, and creative, or they will surely be left behind.... let us learn from one another, and make just, responsive, and responsible government a pillar of global strength and community."

-Vice President Al Gore, United States of America January 14, 1999⁶

⁶ Discours reproduit sur le site <http://www.21stcentury.gov/welcome.htm>

Cette citation confirme les efforts qui ont été consentis depuis presque dix ans pour réinventer les façons de faire au gouvernement américain. Animé par les réductions budgétaires, le développement rapide des TI et du commerce électronique ainsi que les attentes de plus en plus pressantes des citoyens pour obtenir rapidement les services auxquels ils ont droit, le gouvernement a mis de l'avant des politiques qui visaient à réduire la taille de l'État, à le rendre imputable et à améliorer son efficacité et son efficience. C'est ainsi qu'ont vu le jour des politiques telles que le "*Gouvernement Performance and Results Act*" de 1993, le "*Information Technology Management Reform Act*" de 1996 et, plus récemment, le "*National Performance Review*" (maintenant le "*National Partnership for Reinvention*") sous la présidence de Clinton. Les états, villes et autres organismes publics et parapublics recherchent une amélioration de la performance par le recours à de nouveaux modes d'opération qui incluent la coopération entre organismes et secteurs.

À la recherche de modèles plus performants, le gouvernement américain s'est définitivement tourné vers l'entreprise privée pour explorer de nouveaux modes de prestation des services publics. Au départ, cet effort a été centré sur une réforme des processus d'acquisition et a donné lieu à l'introduction de modèles d'acquisition plus flexibles, une implication plus importante du secteur privé dans le processus de décision, une rémunération basée sur la performance et la signature d'ententes principalement centrées sur les résultats. Dans certains cas, les fournisseurs privés ne sont payés que pour les revenus qu'ils génèrent et non pour les activités qu'ils réalisent. Le cas du Bureau des taxes de Californie (California Franchise Tax Board) constitue un exemple très connu d'application de cette méthode. Le ministère de la Défense, qui à lui seul, réalise une large part des acquisitions gouvernementales, a lui aussi exploré plusieurs avenues avec succès, en particulier le *«partnering»*, un processus d'acquisition axé sur la collaboration avec les fournisseurs⁷.

Au cours des années 1980 et avec plus d'ampleur durant les années 1990, les gouvernements fédéral, des états et locaux ont commencé à impartir certaines de leurs fonctions non clés à des entreprises privées. Ce délestage a débuté par l'impartition d'activités de support telle la livraison ou l'impression. Cette tendance a évolué vers des

⁷ Voir à ce sujet le site <http://www.acqnet.sarda.army.mil.acqinfo>

arrangements plus complexes qui impliquaient des fonctions administratives et de services plus larges, incluant la plus récente expérience : l'impartition par la ville de San Diego de l'entièreté de sa fonction informatique. D'autres projets technologiques qui ont recours à l'expertise et au financement du privé voient le jour; le gouvernement se réserve alors le contrôle sur les données. Des portails d'information tels *Access Indiana* ou *VIPNet* de l'État de Virginie en sont de bons exemples. Dans ces cas, les partenaires privés sont rémunérés par les tarifs imposés sur certains services à valeur ajoutée. Le nombre de tels projets axés sur les TI ne cesse de s'accroître en partie parce que, une telle expertise n'est pas toujours disponible dans les organismes publics et parce que les partenaires du secteur privé peuvent bouger plus rapidement et prendre avantage des progrès technologiques.

Occasionnellement, les gouvernements américains s'engagent dans la privatisation de fonctions gouvernementales traditionnelles. Par exemple, certains états ont privatisé la construction et l'administration des prisons; le privé finance, construit les établissements correctionnels et peut même en assumer l'exploitation en tant qu'entreprise privée autosuffisante, voire même profitable. Ces initiatives ont suscité des réactions diverses car elles impliquent la propriété même des prisons, l'utilisation du travail des détenus et du profit qui y est associé, et l'utilisation d'employés provenant du secteur privé pour administrer une partie du système de justice.

Une forme de coopération assez répandue existe dans le secteur des services sociaux : des agences gouvernementales engagent des organisations sans but lucratif pour les services à l'enfance, les garderies, les programmes pour personnes âgées, l'emploi, les refuges pour itinérants et autres services auxquels les citoyens ont droit. Règle générale, cette coopération prend la forme d'accords sur le niveau ou le volume de services à offrir sur une période de temps donnée. Dans certains cas, les agences publiques émettent des bons que le citoyen utilise pour «acquérir» les services dont il a besoin auprès du prestataire de son choix. Le plus ancien modèle de ce type est le service éducationnel assuré par le «*GI Bill*», adopté après la 2^e guerre mondiale et qui assume une partie des frais de scolarité encourus par un vétéran auprès de toute institution accréditée. Il arrive même parfois que le gouvernement finance des centres non gouvernementaux de services qui viennent en aide à certains segments de la population. Les petites entreprises bénéficient

par exemple de centres de développement de la petite entreprise issus d'une collaboration gouvernement - université. Ces centres offrent des services conseils et de formation sur l'ensemble du territoire américain. Les payeurs d'impôts et ceux qui préparent les rapports peuvent avoir recours à un programme de service électronique qui relie les entreprises privées et l'Agence fédérale du revenu pour un retour d'impôt rapide. Les prestations d'aide sociale ainsi que les crédits à l'alimentation (*Food Stamps*) sont versés électroniquement aux bénéficiaires grâce à une entente de collaboration entre les banques et les agences de bien-être social.

Dans le domaine de la santé, *Medicare* et *Medicaid*, deux programmes gouvernementaux pour les personnes âgées et celles dans le besoin, sont basés sur la collaboration publique privée. Les services rendus à ces deux clientèles sont offerts par des institutions privées ou sans but lucratif qui sont payées, du moins en partie, par ces programmes supportés par les payeurs de taxes.

Dans le secteur municipal, des villes comme Indianapolis, Phoenix ou New York ont largement recours au secteur privé, n'hésitant pas à créer un esprit de compétition entre les secteurs public et privé. Celles-ci offrent en effet des contrats de sous-traitance, d'impartition ou de partenariat et encouragent les employés des services municipaux touchés à soumissionner également. Les soumissions sont alors analysées en fonction de critères de coûts et de qualité de service et octroyés aux soumissionnaires jugés les plus aptes à remplir ces critères.

Au fur et à mesure que ces expériences se développent et prennent de l'ampleur, elles génèrent un questionnement important quant aux politiques publiques de prestation des services publics. Les gouvernements de tous les niveaux cherchent à délimiter les secteurs d'activités dans lesquels les partenariats et les autres modes de collaboration sont désirables. Là où ces expériences sont en cours, les administrateurs publics ainsi que le public en général questionnent les rôles et responsabilités des partenaires privés et l'imputabilité des organismes gouvernementaux. Alors que le gouvernement fédéral a adopté une politique audacieuse qui stipule que tout ce qui n'est pas relié à l'établissement des politiques, budgets ou stratégies peut être considéré comme approprié pour le secteur privé, il n'y a eu aucune hâte à opérer des changements radicaux.

En résumé, la prestation des services publics aux États-Unis est en grande évolution pour ne pas dire révolution et si certains des changements des modes traditionnels de prestation de services sont modestes, d'autres sont nettement plus innovateurs. L'ampleur des changements en cours varie d'un état à l'autre et les efforts consentis par des états comme la Caroline du Nord, la Californie ou la Virginie et par des organismes publics tels l'Administration générale de services, le Département de la défense et les Services du revenu sont notables. Ils ont développé une expertise enviable en expérimentant des modèles de partenariat du style PFI au Royaume-Uni. Soulignons, en dernier lieu, le fait que les collaborations publique - publique et publique - OSBL connaissent également un grand essor alors que d'autres pays, comme le Canada, rencontrent certaines réticences dans ce domaine.

4.4 Au Canada

L'expérience canadienne en matière de collaboration pour la prestation des services publics, également appelée « prestation de rechange de services ou PRS », est plutôt récente. Le gouvernement canadien a cependant confirmé officiellement sa détermination de poursuivre un programme de changement dans la gestion de ses activités :

« Le gouvernement abordera son mandat dans un esprit de collaboration et de partenariat avec tous ses partenaires de la société canadienne. »

(Discours du Trône, 24 septembre 1997).

Plus récemment, le Secrétariat du Conseil du trésor précisait dans son plan d'action pour les années 1999 à 2002, qu'une de ses priorités était de favoriser l'innovation dans les services. Pour y arriver, il entend diversifier les modes de prestation des services et les approches intégrées de la prestation des services, incluant les partenariats avec d'autres ministères et paliers de gouvernement ou entre les secteurs public, privé et communautaire⁸.

⁸ Le site <http://strategis.ic.gc.ca> est très intéressant et fournit des informations nombreuses sur la politique canadienne en matière de partenariats publics - privés.

Outre les motivations reliées à sa situation financière difficile, le gouvernement canadien est également très sensible aux besoins des citoyens. Il reconnaît également la nécessité de développer des partenariats afin de permettre à ses fournisseurs locaux de développer une expertise en la matière et pouvoir ainsi s'inscrire sur la scène mondiale des marchés. S'il néglige cet aspect, non seulement les fournisseurs canadiens ne pourront-ils pas entrer en compétition sur les marchés mondiaux, mais ils se feront damer le pion par des entreprises étrangères sur leur propre territoire.

Et même si la population est, dans son ensemble, assez satisfaite des services rendus par le gouvernement, la libéralisation des marchés et le développement accru des nouvelles technologies commencent à faire pression pour que s'exercent des changements. De plus, le commerce électronique, qui est en pleine expansion dans le secteur privé, risque aussi de venir influencer les façons de faire. C'est pourquoi le gouvernement canadien a entrepris de développer un modèle plus efficient pour la prestation de services. Même si on a encore recours aux méthodes traditionnelles, de nouveaux mécanismes de collaboration avec le secteur privé ont vu le jour au cours des dernières années. Le gouvernement explore actuellement des formules novatrices de partenariat telles que les expériences vécues au Royaume-Uni. Ainsi, un groupe de travail fédéral – provincial – territorial évalue l'utilisation de ces formules pour la construction d'autoroutes. Notons cependant que jusqu'à maintenant, les provinces ont une longueur d'avance sur le gouvernement fédéral en matière de diversification des modes de prestation des services publics.

L'expérience de collaboration du gouvernement canadien a véritablement débuté avec la création de grandes agences telles NavCan pour la régie du contrôle aérien ou l'ACIA dans le domaine de l'inspection des aliments ou même la Fondation canadienne des bourses d'étude du millénaire; de telles expériences de régie déléguée comptent pour environ le tiers de l'ensemble des nouveaux mécanismes de régie expérimentés par le gouvernement canadien⁹. Les mécanismes de collaboration mis en place avec différents paliers de gouvernements, le secteur privé ou le secteur bénévole sont deux fois plus nombreux. Ils touchent plusieurs secteurs dont le développement économique, celui des ressources humaines, de l'industrie ou des ressources naturelles. Par exemple, le projet

⁹ Rapport du vérificateur général du Canada - Novembre 1999, chapitre 23, page 11.

pilote en cours, Service Canada se veut un réseau intégré de services auquel participent 15 ministères et organismes et constitue une initiative très innovatrice en matière d'approche multicanaux aux services gouvernementaux. En effet, une gamme de services gouvernementaux intégrés et harmonisés (information sur les programmes et services des gouvernements, activités transactionnelles et facilitation ou aiguillage à valeur ajoutée) sont accessibles par des centres d'accès locaux, par téléphone ou par le portail du site du Canada.

La création de partenariats connaît donc un essor considérable, principalement pour la conception, la construction et l'exploitation d'infrastructures publiques. Les domaines des transports et de l'environnement sont sans contredit les plus dynamiques. Les ententes de collaboration pour la construction d'autoroutes, de ponts et autres infrastructures ou pour le traitement des eaux et la gestion des déchets sont nombreuses et comptent pour plus de 50 % de tous les projets de collaboration réalisés au pays¹⁰. Ainsi, le projet de l'Autoroute 407 à Toronto constitue l'un des fleurons de ces réalisations. Le projet a atteint tous ses objectifs, a respecté son budget et a devancé son échéancier bien que certaines personnes ne soient pas d'accord avec ce point de vue et affirment que les premiers exploitants n'arrivaient pas à rencontrer leurs objectifs. Ils expliquent ainsi la vente toute récente du projet à un consortium privé qui inclut entre autres partenaires, SNC Lavalin et la Caisse de dépôt. De plus, il sert de vitrine technologique de l'expertise canadienne et aura permis l'exportation de ce savoir-faire en Israël et aux États-Unis dans l'État de New York. Le Pont de la Confédération mérite également d'être cité comme exemple. Il s'agit d'un contrat de concession d'une durée de trente-cinq ans dont la valeur est établie à près d'un billion de dollars. Au terme de ces années d'exploitation, le consortium Strait Crossing Joint Venture inc. en transférera la propriété au gouvernement canadien.

Parmi les projets novateurs, citons également la construction d'écoles en Nouvelle-Écosse. La province se dote ainsi d'un réseau moderne d'écoles «branchées» en ayant recours au secteur privé pour la conception, la construction, le financement et l'opération d'une trentaine d'écoles.

¹⁰ Le Conseil canadien des sociétés publiques - privées (1998) en compte plus de 300 dans son répertoire.

D'autres projets se démarquent par une utilisation novatrice des TIC. Au Québec, par exemple, la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) se joignait à un consortium privé pour établir un extranet reliant grandes entreprises, hôpitaux, centres de réadaptation et accidentés du travail à la CSST en vue d'accélérer le traitement des réclamations. En Ontario, c'est l'Hôpital pour enfants de Toronto qui utilise l'Internet pour offrir de l'information aux jeunes patients et leur famille, et échanger avec les hôpitaux et cliniques certaines informations sur leurs patients. Le ministère du Tourisme quant à lui, en partenariat avec Bell et quelques partenaires associés, s'est doté d'un portail (projet en cours) pour dispenser des services d'information et de réservation alors qu'Emploi Québec a déployé un réseau de 3000 bornes télématiques accessibles aux chercheurs d'emploi. Au Nouveau-Brunswick, des services de santé à distance (télémédecine) sont offerts en région pour faire le suivi de patients ayant subi une opération majeure dans un centre hospitalier régional. Un type de services qui connaît un essor remarquable est celui des guichets uniques pour entrepreneurs et entreprises. Citons le projet Entreprises branchées de l'Ontario, le One Stop Business Registration de la Colombie Britannique ou Info-entrepreneur au Québec offrent une kyrielle de services qui vont de l'information à l'enregistrement et aux services conseils.

L'expérience canadienne en matière de collaboration pour la prestation des services publics est donc intéressante et variée, mais demeure, au dire de Développement économique Canada (1998), très pragmatique, sans orientations fermes ou cadre réglementaire adapté. Bien que les gouvernements explorent ces nouvelles avenues et croient qu'il s'agit là d'une voie d'avenir, le mouvement ne reçoit pas un appui universel. Certaines expériences ont été sévèrement critiquées alléguant que le secteur privé ne profite que des bénéfices engendrés par une telle formule. De plus, comme la population est habituée à une intervention massive de l'État avec un rendement très satisfaisant, on ressent moins l'urgence d'agir. Les politiciens et fonctionnaires sont toutefois convaincus de la nécessité d'aller de l'avant et affirment que le mouvement est enclenché et se poursuivra. Ils sont, pour la plupart, réceptifs à ces expériences et plusieurs provinces proposent actuellement des guides de gestion pour mieux supporter les efforts des ministères, agences et administrations locales. Le Canada se situe donc en phase d'apprentissage et nul doute que dans un avenir prochain, des politiques publiques plus

précises seront émises afin de promouvoir l'émergence de nouveaux modes de collaboration et en régir le fonctionnement.

4.5 Dans quelques pays en voie de développement et économies en transition

Collaboration de Amparo Jiménez-Valencia, Universidad de los Andes

Dans certains pays d'Amérique du Sud, d'Amérique Latine, d'Afrique, d'Asie et d'Europe de l'Est, le mouvement mondial de privatisation des entreprises de l'État a également pris une certaine ampleur au cours des années 80. Dans ces pays, les investissements étrangers sont particulièrement importants dans le contexte plus global du développement d'un secteur privé viable et prospère. Le recours à des partenariats et à d'autres modes de collaboration sont donc recherchés, particulièrement pour le développement des infrastructures publiques en transport, en communication et dans le secteur de l'énergie.

Tel est le cas du Chili qui après avoir privatisé son secteur des télécommunications et la plus grande partie de celui de l'énergie, lançait plus récemment, un vaste programme de concessions pour accélérer le développement de son réseau routier et des aéroports. Le gouvernement assume une part des risques associés à un projet et garantit des recettes minimales. Le Mexique a lui aussi recours à l'entreprise privée pour la construction d'autoroutes et de ponts à péage et assume certains risques financiers liés aux coûts et aux bénéfices anticipés.

Ce qui caractérise le plus le développement de modes de collaboration pour la prestation des services publics est la présence d'organismes internationaux tels l'ONU, la Banque mondiale ou l'OCDE qui offrent de vastes programmes de support au développement économique dont plusieurs favorisent la collaboration. Le programme SPX (*Subcontracting & Partnership Exchanges*) de l'ONIDO¹¹ pour la promotion de la sous-traitance et du partenariat industriel en est un exemple intéressant. Il s'agit d'un support à la création et au fonctionnement d'un centre d'échange à l'intention des organismes et entreprises, créé pour leur fournir un lieu de rencontre mais également des outils

¹¹ Consulter le site <http://www.unido.org> pour des informations supplémentaires.

d'assistance aux partenaires et de régulation de l'offre et de la demande. Plus de 30 pays y sont inscrits et profitent de ce service.

Un autre programme, «Partenariats pour la réduction de la pauvreté en Amérique latine et Caraïbe », subventionné par l'Institut de développement économique de la Banque mondiale, le Programme de développement des Nations Unies et la Fondation interaméricaine a permis d'identifier une cinquantaine de projets au cours de l'année 1997. Les activités répertoriées dans le cadre de ce programme touchent : (1) la réduction de déficits reliés à l'infrastructure des services sociaux (création d'écoles, de centres de santé et amélioration de la qualité des services); (2) la mise en place d'autres infrastructures et services de base (eau, habitation, entretien, etc.); (3) la génération de revenus et d'emplois; (4) le développement de programmes spéciaux destinés aux groupes vulnérables; (5) des domaines nouveaux tels que la protection de l'environnement, l'établissement de politiques de participation et des initiatives visant l'amélioration de l'accès des démunis aux services judiciaires et aux approches alternatives de résolution de conflits; et (6) des actions qui combinent des objectifs antérieurs en mettant l'accent sur des approches destinées au développement local intégral. Deux constats ressortent de l'analyse de 27 de ces cas¹². D'une part, différents participants provenant des divers secteurs de la société peuvent travailler de façon conjointe dans la recherche d'un objectif commun malgré la diversité de leurs intérêts immédiats. D'autre part, l'établissement et le déroulement d'un partenariat exigent de grands efforts pour établir les contacts nécessaires, pour déterminer les responsabilités respectives, pour mettre en oeuvre des procédures de travail et, par conséquent, pour améliorer les systèmes de coordination soutenant la nouvelle relation. Les partenaires doivent vaincre les barrières de méfiance, de langue et de cadres de référence et surmonter les obstacles bureaucratiques, financiers et légaux. La collaboration publique privée a apporté des bénéfices aux populations démunies en augmentant les ressources mises à leur disposition, en créant un environnement stimulant, particulièrement pour les ONG qui, à travers ces expériences, ont développé une certaine expertise.

¹² Voir à ce sujet le rapport de la Banque mondiale réalisé par Fiszbein & Lowden (1999) : *Trabajando unidos para un cambio : las alianzas publico-privadas para la reducción de la pobreza en America Latina y el Caribe*. Banco Mundial.

5. EN CONCLUSION

La collaboration entre les secteurs public et privé en Amérique latine et dans les Caraïbes, comme d'ailleurs dans de nombreuses économies en transition, repose sur le modèle de responsabilité partagée entre les différents participants sociaux, dans une redéfinition du rôle de l'État, et dans l'adoption de nouvelles formes institutionnelles pour organiser la prestation des services publics, générer des opportunités de création de patrimoine, rendre plus effective l'action gouvernementale, et expérimenter de nouvelles formes de gouvernance (Fundacion Corona, 1996). Il s'agit d'un modèle fondé sur l'innovation et l'adaptation plutôt que sur des réponses fixes et structurées.

Pour l'ensemble des pays industrialisés, le constat diffère peu. Même si plusieurs modèles de collaboration pour la prestation des services publics sont déjà en place, le processus de changement des mentalités vers une plus grande responsabilisation de tous les groupes d'intérêt n'est qu'amorcé. Les efforts consentis pour offrir des services publics adéquats doivent d'abord être accompagnés de politiques économiques et industrielles appropriées et également de programmes de développement de la main-d'œuvre, particulièrement des employés du secteur public. Mais plus encore, le succès de cette transformation tient à l'esprit novateur des principaux acteurs, les administrateurs publics, les gestionnaires du secteur privé et les citoyens - clients pour élargir la gamme des modes de collaboration pour la prestation des services publics.

RÉFÉRENCES

- Aucoin, Peter, et Donald J. Savoie. «Gestion du changement stratégique - Leçons à retenir de l'examen des programmes». Dans *Gestion du changement stratégique - Leçons à retenir de l'examen des programmes*. Peter Aucoin, et Donald J. Savoie, éditeurs. Centre canadien de gestion, 1998.
- Beauregard, Claude. «Les Finances publiques du Québec et le désengagement de l'État au cours des années 1980». Dans *L'Administration publique - Diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*. Gérard Éthier, éditeur, Québec : Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 479-502.
- Dobell, Rod et Luc Bernier. «Une gestion publique centrée sur le citoyen : répercussions pour les relations inter-gouvernementales au Canada». Dans *Alternative Service Delivery : Sharing governance in Canada*. Robin Ford et David Zussman, éditeurs. Toronto : KPMG et IPAC, 1997, p. 250-265.
- Donahue, J. D. *The Privatization Decison, Public Ends, Private Means*. New York : Basic Books Inc., 1989.
- Éthier, Gérard. *L'Administration publique - Diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 1994.
- Guay, Marie-Michèle. *Performance et secteur public - Réalités, enjeux et paradoxes*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 1997.
- Heeks, Richard. «Reinventing Government in the Information Age». Dans *Reinventing Government in the Information Age : International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform*,. Richard Heeks, éditeur, London : Routledge, 1999, p. 9-21.
- Osborne, David, et Ted Gaebler. *Reinventing Government*. Reading, Mass. : Addison-Wesley, 1992.
- Peters, B. Guy, et Donald J. Savoie, *Réformer le secteur public : Où en sommes-nous ?* Québec : Centre canadien de gestion et Presses de l'Université Laval, 1998.
- The Canadian Council for Private-Public Partnerships, *Public-Private Partnerships : Canadian Project and Activity Inventory*, The Canadian Council for Private-Public Partnerships. Toronto, 1998.

The Economist Intelligence Unit and Andersen Consulting. *Vision 2010 : Forging Tomorrow's Public-Private Partnerships*. New York : The Economist, 1999.

