

DU CHOC À LA CONCILIATION DES CULTURES



« Je ne fais pas grand cas de la culture de quelqu'un qui ne respecte pas la culture chez les autres. »

Henry de Montherland

**PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ :
DU CHOC À LA CONCILIATION DES CULTURES**

RECHERCHE ET RÉDACTION

Catherine Lamy, analyste-conseil, Direction de la veille stratégique, CEFRIO

COMITÉ D'ORIENTATION ET DE VALIDATION DU CONTENU

Lucie Bégin, analyste principale, Direction innovation et transfert, CEFRIO

Monique Charbonneau, présidente-directrice générale, CEFRIO

Adel El Zaim, directeur innovation et transfert, CEFRIO

Éric Lacroix, directeur de la veille stratégique, CEFRIO

Paul-André Robitaille, directeur service aux membres et administration, CEFRIO

Norman Roy, directeur développement de projet, CEFRIO

Et

Lise Préfontaine, chercheure associée, CEFRIO, chercheure, Groupe Pivot, directrice des programmes de 2^e cycle en gestion de projet, professeure titulaire, École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal (UQAM)

INFOGRAPHIE

Alain Gingras communication conseil

Pour tout renseignement additionnel,
communiquez avec le CEFRIO.

Bureau de Québec

900, boul. René-Lévesque Est, bureau 717

Québec (Québec) G1R 2B5 Canada

Téléphone : (418) 523-3746

Télécopieur : (418) 523-2329

Bureau de Montréal

550, rue Sherbrooke Ouest, bureau 350

Tour Ouest, Montréal (Québec) H3A 1B9 Canada

Téléphone : (514) 840-1245

Télécopieur : (514) 840-1275

Courriel : info@cefrio.qc.ca

Site Internet : www.cefrio.qc.ca

Site Infomètre : www.infometre.cefrio.qc.ca

PRÉFACE

Depuis quelques années déjà, portés par les développements des technologies de l'information qui y jouent souvent un rôle majeur, les projets de collaboration entre les secteurs public et privé s'inscrivent dans différents pans du paysage de nos sociétés modernes. Sans être une panacée, de tels partenariats constituent l'une des voies par lesquelles les administrations publiques peuvent mieux répondre aux exigences toujours croissantes de leurs citoyens et entreprises clients. Aux prises avec une prestation de services publics de plus en plus complexe, les gouvernements n'ont en fait désormais d'autres choix que d'innover et d'inventer eux-mêmes des solutions inédites.

Destiné de façon prioritaire aux gestionnaires des secteurs public et privé, le présent document vise à exposer succinctement les principaux enjeux et éléments afférents aux partenariats public-privé. Il se veut un outil pratique et facile à utiliser qui devrait susciter l'intérêt et la réflexion des intervenants du secteur public comme du secteur privé sur cette forme particulière de collaboration.

Librement inspiré et principalement issu des leçons apprises dans le cadre d'un vaste projet de recherche mené par le CEFRIO sur les « Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics », ce fascicule s'appuie aussi sur d'autres sources et ne traite que des seuls partenariats public-privé.

Un mot enfin pour remercier les chercheurs associés au projet, et plus particulièrement madame Lise Préfontaine, chercheure principale du projet, et son équipe, les partenaires qui ont appuyé financièrement le projet, monsieur Norman Roy, directeur développement de projet au CEFRIO, ainsi que la rédactrice de ce fascicule, madame Catherine Lamy du CEFRIO. Sans leur collaboration, cet outil n'aurait pu voir le jour. Reste à espérer qu'il saura vous transmettre notre enthousiasme pour le partenariat public-privé, puisque s'il faut certes réfléchir ensemble, il faut aussi, et peut-être surtout, savoir bâtir ensemble.

Monique Charbonneau
Présidente-directrice générale du CEFRIO

LE PROJET DE RECHERCHE « NOUVEAUX MODÈLES DE COLLABORATION POUR LA PRESTATION DES SERVICES PUBLICS »

Piloté par le CEFRIO et mené principalement par une équipe de chercheurs interuniversitaires du Groupe de recherche sur la performance et l'innovation des organisations (Groupe Pivot) (Montréal, Québec) en partenariat avec deux centres de recherche internationaux, le Center for Technology in Government (CTG) (Albany, New York) et la Cellule Interfacultaire Technology Assessment (CITA) (Belgique), le projet « Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics » visait principalement à étudier des expériences de collaboration innovantes et à identifier des occasions de collaboration pour la prestation de services publics.

S'étant terminé en 2002, ce projet a permis d'examiner des initiatives novatrices à l'échelle mondiale en matière de collaboration. Une analyse de ces initiatives a fourni une information tout à fait stratégique sur les modèles de collaboration adoptés, les pratiques de gestion mises en place, leurs facteurs critiques de succès ainsi que sur la satisfaction des partenaires et du client citoyen. Ces résultats proviennent de l'étude approfondie de 16 projets particulièrement novateurs (9 cas canadiens, 5 américains et 2 européens), de 150 entrevues conduites auprès d'intervenants publics et privés, d'une enquête Delphi effectuée auprès de 65 experts mondiaux ainsi que d'activités de veille informationnelle portant sur près de 140 projets de collaboration inventoriés sur le Web.

Nos remerciements les plus sincères donc à l'équipe de chercheuses du Groupe Pivot qui, sous la direction de Norman Roy du CEFRIO, a réalisé la majeure partie des travaux et assumé la coordination scientifique du projet : Lise Préfontaine, chercheuse principale (Université du Québec à Montréal), Line Ricard (HEC Montréal) et Hélène Sicotte (Université du Québec à Montréal). Merci aussi à ceux qui les ont appuyées, toujours du Groupe Pivot, Mario Bourgault (École Polytechnique de Montréal), Yves-Chantal Gagnon (École nationale d'administration publique) et Elizabeth Posada (Université du Québec à Montréal).

Un grand merci enfin aux chercheurs américains du CTG, Sharon Dawes, directrice du Centre, Jon P. Gant, Ophelia Eglene et Patricia Fletcher et aux chercheurs belges de la CITA, Claire Lobet-Maris, directrice de la Cellule, et Sylvie Nigot, grâce auxquels le projet a pu connaître une envergure internationale.

Un dernier mot finalement pour témoigner notre profonde reconnaissance aux différents partenaires, issus des milieux public et privé, sans l'appui financier desquels le projet n'aurait pu être mené à terme. Du côté public, le Bureau des partenariats d'affaires du Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, le Conseil des responsables de l'informatique du secteur public (CRISP) et ses membres participants, le ministère de l'Éducation du Québec, le Secrétariat du Conseil du trésor du Canada, Développement des ressources humaines Canada et Développement économique Canada, et du côté privé, la Banque nationale du Canada, DMR conseil et Telus Québec.

Veillez noter que vous pouvez avoir accès tout à fait gratuitement à la très grande majorité des publications issues du projet de recherche en consultant le site du CEFRIO à l'adresse http://www.cefrio.qc.ca/projets/proj_12.cfm.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	9
Quoi? ou Qu'est-ce que le P3?	11
Pourquoi? ou Quels sont les principaux bénéfices d'un P3?	13
Comment? ou Quoi faire et quand le faire lors de la réalisation d'un P3?	15
Les obstacles ou les embûches susceptibles de se dresser sur votre chemin	19
Les cinq grands facteurs clés de succès	21
Pour conclure : des pistes à explorer	25
Sources	27



INTRODUCTION

Qu'elles le veuillent ou non, les administrations publiques doivent désormais composer avec la nécessité d'adopter des modes alternatifs de prestation de services pour répondre aux besoins de leurs clients citoyens et entreprises, plus exigeants puisque mieux informés. Dans un contexte où la compétition mondiale est plus féroce que jamais, où les ressources financières et humaines sont limitées et les pressions fiscales de plus en plus fortes, la collaboration devient une véritable nécessité. Les technologies de l'information (TI) permettent en outre la mise en œuvre de solutions novatrices et efficaces qui, sans elles, n'auraient pu voir le jour.

Dans un contexte où la compétition mondiale est plus féroce que jamais, où les ressources financières et humaines sont limitées et les pressions fiscales de plus en plus fortes, la collaboration devient une véritable nécessité.

Or, parmi tous les modèles de collaboration qui s'offrent aux organisations publiques, le partenariat public-privé est de loin le plus populaire et le plus discuté.

Mais encore, qu'entend-on au juste par « partenariat public-privé »? Et quels en sont par exemple les principaux enjeux?

Avant même d'aller plus loin dans la réflexion et histoire de vous mettre en quelque sorte en appétit, il importe ainsi de bien cerner l'abc du concept même de partenariat public-privé. Et c'est précisément la principale ambition que poursuit le présent fascicule : devenir un tel outil de référence sur le P3¹, à la fois clair, concis et convivial. Pour ce faire, il s'articule autour des grandes questions suivantes :

- le Quoi? : présente les éléments de définition et les principales caractéristiques du P3;
- le Pourquoi? : met plutôt au jour les bénéfices que peuvent apporter de tels partenariats à chacune des instances publique et privée impliquées;
- le Comment? : expose finalement quels rôles doivent être adoptés par chacun des partenaires ou en clair, quoi faire et quand le faire selon le cycle d'un projet de P3.

Une fois ces prémisses établies, les principaux obstacles associés à la mise en œuvre de partenariats public-privé seront ensuite exposés, suivis des facteurs clés de succès de tels projets. En guise de conclusion, différentes pistes qui demeurent à explorer seront enfin soulevées.

¹ Veuillez prendre note que, pour alléger le texte, l'acronyme « P3 » remplacera souvent la forme longue « partenariat public-privé » dans ce fascicule.

Éléments de définition

Dans l'espace de la collaboration interorganisationnelle, entre le monopole complet de l'État et la privatisation du service, les alliances entre différentes instances peuvent prendre diverses formes (Préfontaine, Ricard et Sicotte; 2001). Les modes de collaboration varient en effet autant selon le type de partenaires impliqués, l'importance du partage de responsabilités et la nature de l'entente adoptée. La structure de la relation entre les partenaires ainsi que le processus par lequel ils interagiront sont éminemment adaptables et demeurent à définir dans chacun des projets.

Si les définitions du partenariat public-privé varient ainsi selon les sources consultées, tous s'entendent toutefois sur le fait qu'une telle entente doit nécessairement *impliquer un partage des risques et des bénéfices* entre les partenaires. Dans une telle optique, le P3 se distingue déjà nettement de l'impartition et de la sous-traitance. Un véritable partenariat exige que les deux parties unissent leurs efforts - lire leur expertise et leurs ressources - pour coopérer en vue de la réalisation d'un objectif commun, le plus souvent associé à la prestation d'un service public. L'emphase mise sur la notion du partage du risque renforce d'ailleurs le fait que le P3 implique nécessairement un certain degré de dépendance mutuelle, le succès des initiatives reposant entre les mains des deux partenaires.

Après avoir examiné de nombreuses initiatives de collaboration, les chercheurs associés au projet de recherche « Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics » ont convenu qu'une véritable entente de P3 est en fait ce qu'on appelle au Québec un PAPP (partenariat d'affaires public-privé) et ailleurs une PFI² (Private Finance Initiative). La définition du PAPP du Bureau des partenariats d'affaires du Secrétariat du Conseil du trésor du Québec résume très bien en effet selon eux les différentes caractéristiques d'un P3 :

« Le PAPP est une entente contractuelle entre des partenaires public et privé qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer la prestation de services publics. Cette entente établit un partage réel des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats. » (Bureau des partenariats d'affaires, *Les partenariats d'affaires public-privé*)

Si les définitions du partenariat public-privé varient selon les sources consultées, tous s'entendent toutefois sur le fait qu'une telle entente doit nécessairement impliquer un partage des risques et des bénéfices entre les partenaires.

² La PFI a été lancée en 1992 par le gouvernement britannique et adopté par la suite dans de nombreux pays.

Une typologie du P3?

Mais méfiez-vous, car tout n'est pas si simple. Malgré le fait qu'on puisse en établir certaines grandes caractéristiques, les projets de P3 sont bien loin de tous se ressembler. Ils peuvent en effet se distinguer suivant le niveau de partage de responsabilités, le mode de rémunération du partenaire privé (achat de services par le partenaire public, tarification des usagers, subventions du gouvernement) ou par le ou les type(s) de contrat retenu(s). Cette multiplicité des angles selon lesquels les P3 peuvent être catégorisés fait qu'il est peu aisé d'arrêter une typologie unique - et qui ferait consensus - des diverses formes qu'ils peuvent prendre. D'aucuns s'y sont frottés avant nous et ont vite compris la complexité de l'entreprise.

Le P3 demeure aujourd'hui en évolution et en redéfinition constante. Mais il y a de l'espoir, puisqu'il y a fort à parier, qu'au fil des années et surtout des expériences de différents partenaires, de grandes classes finiront par se fixer.

POURQUOI? OU QUELS SONT LES PRINCIPAUX BÉNÉFICES D'UN P3?

Le partenariat public-privé, on l'a vu, constitue l'une des avenues privilégiées par les administrations publiques pour bonifier leur offre de service aux citoyens et aux entreprises. Au Québec, une telle forme de collaboration est ainsi identifiée dans les orientations stratégiques du gouvernement comme « l'un des moyens pouvant contribuer à l'amélioration de la prestation des services publics et [de] la gestion de l'État. » (Bureau des partenariats d'affaires, *Les partenariats d'affaires public-privé*). En effet, si le P3 permet d'offrir aux plus bas coûts possibles des services publics de grande qualité et qui correspondent aux besoins grandissants de la société québécoise, il répond également à la volonté gouvernementale de reconnaître au secteur privé le leadership en matière de développement économique et de création d'emplois.

Au Québec, le P3 répond à la volonté gouvernementale de reconnaître au secteur privé le leadership en matière de développement économique et de création d'emplois.

C'est donc dire que si le partenaire public peut tirer grand avantage au fait de plonger et de mettre en œuvre un projet de P3, le fournisseur privé lui non plus n'est pas en reste puisqu'il peut aussi tirer profit de la collaboration.

Du concept...

Comme le démontre le tableau récapitulatif suivant, les bénéfices tangibles et intangibles apportés en bout de ligne aux deux partenaires par un P3 mené selon les règles de l'art sont à la fois nombreux et divers.

Le P3 : une relation gagnant-gagnant!

Vous êtes un partenaire public Le P3 est bon pour vous puisqu'il...	Vous êtes un partenaire privé Le P3 est bon pour vous puisqu'il...
Réduit les coûts encourus par la mise en œuvre d'un projet, soit par leur partage soit par une réingénierie des processus	Offre l'occasion de développer un domaine d'expertise à moindre coût et à moindre risque
Rend accessible une expertise et des compétences externes, notamment dans le secteur des TIC	Représente une occasion de pénétrer des secteurs d'activités jusqu'alors inaccessibles
Contribue à l'amélioration de la qualité des services offerts par leur modernisation et par l'adoption d'une approche davantage axée sur le citoyen	Constitue une opportunité d'affaires (occasion de profits)
Constitue une possibilité de devancer ou d'accélérer la réalisation des projets importants	Vous assure une bonne visibilité auprès de l'Administration publique et de ses citoyens et entreprises clients
Offre la possibilité de commercialiser sur les marchés extérieurs le savoir-faire développé par le secteur privé	Vous conduit à développer un savoir-faire exportable
Constitue une opportunité d'innover	Permet le partage de votre savoir-faire
Vous offre des solutions inédites pour répondre à la complexité croissante des services publics	Vous permet de faire bénéficier la société de ce savoir-faire

... à l'exemple

BonjourQuebec.com (Québec, Canada)



Issu d'un partenariat entre Tourisme Québec et Bell Canada, **BonjourQuebec.com**, le portail touristique officiel du gouvernement du Québec, témoigne bien du fait que tant les gouvernements que les fournisseurs privés ont beaucoup à gagner à opter pour le P3. En effet, sans l'apport de Bell qui avait non seulement *les moyens financiers* pour développer et opérer le système de gestion de la destination (SGD) qui

constituait l'assise du projet mais détenait également *l'expertise* pour le faire, le projet de Tourisme Québec serait sans aucun doute demeuré lettre morte. Et Bell n'est pas en reste puisque l'entreprise n'a pas seulement partagé les risques et dépenses inhérents au projet... mais aussi ses bénéfices!

<http://www.bonjourquebec.com>

Alliance pour le changement (Nouveau-Brunswick, Canada)

Malgré le fait que le projet Alliance pour le changement soulève toujours des passions près de trois ans après sa conclusion, il s'est certainement avéré une formule gagnante pour le ministère du Développement des ressources humaines du Nouveau-Brunswick (DRH-NB) qui l'a réalisé en collaboration avec la firme privée Accenture (ex-Andersen Conseil Canada). Poursuivant l'ambitieux objectif de réorganiser ses services de prestations sociales, DRH-NB a en effet bénéficié, grâce à son alliance avec le secteur privé, *de ressources financières, d'une expertise et d'un savoir-faire* qui lui faisaient défaut et partant, *d'une marge de manœuvre légale beaucoup plus grande*. Pour Accenture par contre, le bilan est plus difficile à établir. Car si la firme a réalisé des profits, elle a aussi subi les contrecoups plus difficilement quantifiables des erreurs de parcours, des délais et de la mauvaise presse reliés au projet.

Hotjob.be (Belgique)



Initié en 1997 par le FOREM, un service public à gestion paritaire, Hotjob se définit comme un guichet unique en matière d'emploi. *L'envergure du portail* ainsi que les *délais de réalisation relativement brefs* ont, dès le départ, poussé le FOREM à confier à des partenaires privés, notamment à Software AG, le développement technique de la plate-forme ainsi que la création et la diffusion de l'informa-

tion. Sans une telle alliance avec le secteur privé, le FOREM n'aurait ainsi certainement pu mener à terme son projet.

<http://www.hotjob.be/francais/accueil.htm>

COMMENT? OU QUOI FAIRE ET QUAND LE FAIRE LORS DE LA RÉALISATION D'UN P3?

Votre bilan est plutôt positif et vous brûlez maintenant d'entrer dans le vif du sujet et de passer à l'action. Sachez d'abord que vous devez prêter une attention particulière à certains éléments tout à fait fondamentaux et ce, tout au long du cycle d'un projet mené en partenariat public-privé, soit avant, pendant et après sa mise en œuvre.

Les 7 commandements du P3

1. Assurez-vous de bien connaître les attentes et les objectifs de tous les partenaires impliqués;
2. Développez et maintenez une relation gagnant-gagnant;
3. Identifiez bien les éléments de risque du projet de part et d'autre;
4. Mettez en place une stratégie de partage et de gestion de risque;
5. Développez une stratégie de communication et de valorisation du projet de partenariat pour en faire un projet à succès (*Wow Project!*);
6. Prévoyez une stratégie d'adaptation de l'application développée ou de l'initiative elle-même dans d'autres domaines;
7. Planifiez l'évaluation du projet et la poursuite de la collaboration entre les partenaires.

Avant, pendant et après

Mais outre ces grands classiques du P3, différents rôles doivent aussi être joués par chacun des partenaires selon les étapes du déroulement du projet³.

Avant le projet...

Vous êtes un partenaire public, initiateur du ou participant au projet. Vous devez ...

Définir vos besoins et vos objectifs

Il faut bien comprendre ses besoins dès le départ, puis définir ensemble les objectifs et le suivi, avec souplesse, de façon à établir une relation gagnant-gagnant.

Développer une vision unique et partagée

Le succès d'un projet repose sur le partage d'une vision clairement définie qui est une grande source de motivation pour l'équipe de travail, et sur le respect des règles et objectifs établis.

Vous assurer d'un appui politique

Un appui et une volonté politique doivent être au cœur du projet.

Évaluer votre expertise interne et vous appuyer sur des ressources externes au besoin

Être à même de reconnaître objectivement ses forces et faiblesses pour bien combler, à l'interne et à l'externe, les besoins en ressources du projet.

Vous êtes un partenaire privé, participant au projet. Vous devez ...

Être sur place

Prendre connaissance des besoins, être proactif, à l'affût des développements imminents, vous permettent d'ajuster votre offre.

Bien connaître le partenaire public

Il est primordial de reconnaître les différences de fonctionnement entre les organismes publics et privés pour développer des solutions adaptées.

Valoriser votre expertise spécifique

Montrer et démontrer ses connaissances tout en respectant et intégrant les compétences de l'autre partenaire.

Si petit, vous associer à d'autres

Lorsqu'on est plus petit, il faut s'associer en démontrant sa complémentarité, son expertise particulière.

Consulter le citoyen-client

Miser sur la connaissance de son client : déterminer ce qu'il veut afin d'obtenir sa collaboration.

Évaluer la compatibilité des partenaires

Une vision et une implication équilibrée des partenaires contribuent au bon déroulement du projet, et il faut évaluer cette compatibilité dès le départ.

Assurer la légitimité du projet

S'assurer que les intervenants sont convaincus de l'intérêt du projet pour s'en faire des alliés, des partenaires. Sinon, les convaincre!

Travailler en collaboration

Il est important de n'oublier personne et de ne pas négliger l'apport des diverses parties prenantes au projet et au changement projeté.

Prendre le temps

Chaque projet prend un certain laps de temps : une période d'ajustement s'impose.

Vous assurer de l'appui de la haute direction

La haute direction doit soutenir activement le projet : c'est critique.

³ Les contenus de ces tableaux sont issus du *Guide de gestion* (2002) réalisé par le Groupe Pivot.

Pendant le projet...

Vous êtes un partenaire public, initiateur du ou participant au projet. Vous devez ...

Vous êtes un partenaire privé, participant au projet. Vous devez ...

Mettre en place des mécanismes de coordination

La coordination entre intervenants doit se faire sur une base continue afin de s'assurer que les efforts de chacun s'imbriquent sans heurts.

Communiquer, communiquer

La communication, c'est savoir établir une compréhension commune : écouter, comprendre et faire comprendre.

Assurer le suivi du projet et la rétroaction

Développer des outils communs pour mesurer l'avancement du projet facilite l'évaluation et la comparaison par les différents intervenants : on compare des pommes avec des pommes!

Vous donner des victoires

Il est important d'accumuler des réussites, de démontrer à l'équipe de travail que le projet avance afin de soutenir le rythme et la motivation.

Impliquer le client interne

Informez et impliquez son client interne, ses employés car s'ils participent à l'élaboration de la solution ils l'adopteront plus facilement.

Développer votre relation de confiance

La confiance et la transparence des partenaires permettent d'établir des communications claires et des relations qui prennent en compte les intérêts de chacun.

Commencer à penser transfert

Impliquez les ressources à l'interne le plus tôt possible dans le processus, les former et leur transférer l'information rapidement facilitent l'intégration du changement.

Stabiliser la composition des équipes

Des équipes de travail et un environnement stables favorisent le bon fonctionnement des projets : Sinon, il faut tenter de faire approuver les choses importantes rapidement.

Après le projet...

L'une des étapes majeures à effectuer ici, en bout de course, est certainement la mesure de la performance du projet. Souvent difficile à réaliser en raison de l'absence d'indicateurs précis ou d'activités d'évaluation au cours du projet, cette mesure est, par contre, le plus souvent occultée, du moins de façon formelle.

L'une des étapes majeures à effectuer ici, en bout de course, est certainement la mesure de la performance du projet.

Selon les chercheurs du projet « Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics » (Préfontaine, Ricard et Sicotte, 2002a), la performance d'un P3 doit être évaluée suivant quatre dimensions distinctes : la « qualité » de la relation de collaboration, le succès du projet lui-même, la pertinence du service public offert et finalement, la satisfaction des personnes y ayant été impliquées.

Vous êtes un partenaire public, initiateur du ou participant au projet. Vous devez ...

Vous êtes un partenaire privé, participant au projet. Vous devez ...

Évaluer l'atteinte des objectifs

Développer des outils afin de vérifier l'atteinte des objectifs et démontrer le bien-fondé de l'exercice.

Consulter le client et l'accompagner

Le changement sera d'autant plus efficace si les ressources d'accompagnement y sont jumelées et si on connaît les besoins du client.

Faire la promotion du projet

Faire connaître le projet et trouver le bon canal de communication – en amont et en aval – sont essentiels à l'essor du projet.

Transférer les apprentissages

Le transfert de l'expertise n'est pas qu'une formation sur mesure : c'est un support à donner à l'équipe qui assumera éventuellement la tâche.

Maintenir une relation de coopération

De bonnes relations et une bonne collaboration sont essentielles jusqu'à la fin du projet, car les acteurs peuvent décider de poursuivre les activités, ou en développer d'autres ensemble.

LES OBSTACLES OU LES EMBÛCHES SUSCEPTIBLES DE SE DRESSER SUR VOTRE CHEMIN

Puisqu'un gestionnaire avisé en vaut deux, sachez aussi que vous risquez de rencontrer différents pièges lors de la réalisation de votre projet de P3. Ces barrières peuvent être de nature tant socio-économique, que technologique, organisationnelle ou humaine.

Du côté du public...

Selon les résultats d'une récente enquête menée par la firme Accenture (2002) auprès de nombreux dirigeants du secteur public, ces obstacles seraient en outre, dans l'ordre (du plus au moins significatif) :

- Les pressions des syndicats;
- La résistance interne au changement;
- La peur de perte de contrôle des instances publiques;
- Les préoccupations en ce qui a trait à la sécurité et à la confidentialité;
- Les pressions politiques;
- Le manque de support des dirigeants;
- Les cadres réglementaire et législatif associés à l'approvisionnement.

« Il ne fallait jamais oublier qu'il fallait informer les syndicats avant que leurs membres le soient. C'est essentiel. » (conseiller politique)

« On a sous-estimé les inquiétudes des employés. Les informer sur tout ce qui se passe, c'est important. » (responsable de l'équipe de développement, ministère)

Note au lecteur

Pour mieux illustrer certains éléments présentés dans ce document, des citations ont été extraites du verbatim du projet de recherche « Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics ». Elles sont ici reproduites en exergue, entre guillemets. Veuillez noter que ce verbatim est issu de 110 entrevues ayant été réalisées au Canada seulement auprès des principaux intervenants de neuf projets de collaboration. Ces entrevues ont été menées auprès des gestionnaires de l'organisme initiateur des projets, des partenaires participants aux projets qu'ils proviennent des secteurs public ou privé, et de quelques clients. Toutes les citations sont tirées des transcriptions de ces entrevues et afin d'assurer l'anonymat des répondants, seuls leur rôle dans le projet et leur secteur d'appartenance sont indiqués.

Et de celui du privé...

D'autres obstacles peuvent émaner du secteur privé et avoir un impact majeur sur les chances de succès d'une initiative de P3 :

- Une certaine méconnaissance de la nature des services publics;
- Un conflit de culture entre le privé et le public en matière de gestion de ressources et des échéanciers, en matière d'imputabilité, de gestion budgétaire ou autre;
- Un conflit entre l'intérêt public et l'intérêt privé en matière de retombées financières;
- Une certaine ambiguïté des rôles qui peut se développer lorsqu'il s'agit de confier à une entreprise privée ou à un organisme sans but lucratif la responsabilité de livrer un service public;
- Des contraintes du marché qui peuvent parfois influencer l'implication des partenaires privés dans la prestation des services publics et menacer la pérennité du partenariat.

LES CINQ GRANDS FACTEURS CLÉS DE SUCCÈS

Et si finalement vous ne deviez retenir qu'une chose de ce court exposé des tenants et aboutissants du P3, choisissez les cinq grands facteurs clés suivants (Préfontaine, Ricard et Sicotte; 2002a). En effet, bien qu'il n'existe pas de formule de succès unique, éprouvée et sans faille, chacun d'entre eux influe grandement, quoiqu'à des degrés divers, sur le succès d'un projet de P3. Mettez donc toutes les chances de votre côté : faites de ces cinq incontournables les pierres d'assise de vos initiatives.

La présence de deux champions, l'un exécutif et l'autre opérationnel

La gestion efficace d'un projet de P3 requiert du gestionnaire retenu plusieurs habiletés (politiques, économiques, technologiques, etc.) et implique de nombreuses responsabilités. En ce sens, il est sage d'opter pour le partage du leadership. Le champion exécutif gère les enjeux politiques reliés au projet alors que le champion organisationnel assure le leadership du projet lui-même.

« Pour que ça marche, il faut déterminer qui fait quoi, il faut de l'encadrement, définir le rôle et les responsabilités de chacun, définir le processus. » (gérant de projet, ministère)

L'appui de la haute direction

Sans cet appui qui confère la légitimité du projet, nulle initiative ne peut survivre... et encore moins donc, être menée à bien. La haute direction assure au projet les ressources nécessaires, résout les dilemmes, encourage les efforts de tous et chacun et prend toute décision nécessaire à son bon déroulement.

« Executive leadership support and contribution is critical to get everybody on line. » (directeur régional, secteur public)

FirstGov.com (États-Unis)

FirstGov est le portail officiel du gouvernement fédéral américain. Le site constitue un guichet unique pour les citoyens et les entreprises du pays qui souhaitent obtenir de l'information ou des services gouvernementaux. Créé par décret et à la demande du président Clinton lui-même, il a été mis en service en moins de six mois. Les sources consultées sont unanimes à établir que *ce support direct des plus hautes instances politiques en place* est l'un des principaux facteurs de succès de l'implantation rapide du portail. La *taille réduite de l'équipe du projet* qui lui a conféré une rapidité et une flexibilité exceptionnelles ainsi que le *don du moteur de recherche*, prêté pour une période de trois ans par la firme Inktomi, ont aussi constitué des éléments clés de sa réussite.

<http://www.firstgov.com>

Des personnes engagées et dédiées au projet

« Il faut remarquer que la grande stabilité des employés [du partenaire privé] [...] a permis d'entretenir des relations durables et de confiance avec les principaux responsables des entreprises clientes. » (chef de produit, organisme privé)

Les personnes impliquées dans un P3 doivent y croire fermement et être prêtes à de nombreux efforts pour en assurer la survie et le succès. Leur enthousiasme est communicatif. Au contraire, le haut taux de roulement des personnes affectées aux projets en perturbe grandement le processus.

Des communications fréquentes des partenaires

On ne le répétera jamais assez, la communication est certainement LA pierre angulaire du succès d'un P3. Il est tout à fait crucial de communiquer avec tous, notamment avec les employés touchés, leurs associations syndicales et le public qui bénéficiera du service, de façon ouverte pour minimiser leur résistance et susciter leur adhésion au projet.

The Bournemouth Library (Royaume-Uni)

La bibliothèque de Bournemouth, construite et automatisée grâce à un partenariat entre le conseil de la ville et la firme Talis, un fournisseur informatique privé, constitue la toute première initiative de P3 qui alliait construction et informatisation dans un même projet au Royaume-Uni. Aux dires des partenaires impliqués, *c'est la communication entre les différents partenaires et partant, la relation de confiance établie entre eux*, qui a été le principal catalyseur du projet.

http://www.bournemouth.gov.uk/leisure/Libraries_Museums/ANew_Central_Library.asp

La compétence des équipes de projet

Le choix de partenaires détenant des compétences et des ressources complémentaires s'avère déterminant pour favoriser la conciliation plutôt que le choc des cultures. La compétence des équipes en place doit ainsi nécessairement impliquer la complémentarité des savoirs et aptitudes pour renforcer le respect mutuel d'où seul peut émerger une véritable collaboration.

POUR QUI? OU LE P3 EST-IL POUR VOUS?

Mission accomplie, vous êtes convaincu du bien-fondé du P3. Attention, car il faut plus que de la bonne volonté pour faire un succès de l'initiative de vos rêves. En effet, que vous soyez le partenaire public initiateur du projet ou le partenaire privé y participant, vous devez détenir certaines habiletés ou compétences clés⁴.

Les habiletés humaines

- **l'écoute**

Pour collaborer, il faut être capable de s'ajuster aux besoins des partenaires et ça ne peut se faire sans écoute.

- **la communication**

Ça prend de bonnes habiletés de communicateur pour COMMUNIQUER, COMMUNIQUER et COMMUNIQUER et ainsi pour rallier les gens autour du projet.

- **le leadership**

La compétence et la personnalité du dirigeant sont des éléments clés du leadership et un bon leader c'est crucial car il peut amener les gens à se surpasser vers un but commun.

Les habiletés et connaissances en gestion de projet

Des habiletés en gestion de projet, c'est vital : elles peuvent accroître les chances de succès ainsi que la rapidité du processus car elles permettent de structurer le travail.

Les habiletés et connaissances technologiques

Dans un contexte de partenariat axé sur les TI, les expériences et expertises en TI des partenaires sont évidemment primordiales.

*« We spent a lot of time to sensitize the persons about the project and to make sense of the work specially for the people and to communicate. If complex, make it simple. »
(directeur de projet, organisme initiateur, secteur public)*

⁴ Cette section consacrée aux habiletés est essentiellement tirée du Guide de gestion (2002) réalisé par le Groupe Pivot.



POUR CONCLURE : DES PISTES À EXPLORER

Au terme de cet exercice sans prétention, force est de conclure et surtout de se rappeler que le facteur humain est au cœur de la réussite des projets de P3. Au-delà des technologies qui ont le grand pouvoir de la faciliter et de la porter toujours plus loin, la collaboration est avant tout une affaire de gens.

Aucune application aussi évoluée soit-elle ne peut en effet se substituer à l'esprit d'équipe, au respect mutuel et à la transparence qui constituent les moteurs de toute coopération. Instaurer et maintenir la collaboration, la coordination et l'engagement de chacun des partenaires d'un P3 sont, en ce sens, les tous premiers défis des gestionnaires dans l'implantation de telles initiatives.

Instaurer et maintenir la collaboration, la coordination et l'engagement de chacun des partenaires d'un P3 sont, en ce sens, les tous premiers défis des gestionnaires dans l'implantation de telles initiatives.

Une fois ce tour d'horizon effectué, certaines pistes de réflexion demeurent à explorer. Par exemple :

- Les fonctions premières du gouvernement et le partage des orientations/des opérations : Le gouvernement doit-il se délester des activités rentables? Peut-on se dégager de toute responsabilité concernant un service qu'on a sous-traité ou imparti? Les objectifs commerciaux des partenaires privés sont-ils conciliables avec la mission de l'État? Comment traduire des préoccupations à caractère social et démocratique en objectifs clairs et précis au secteur privé?
- Le gouvernement a-t-il une certaine obligation de questionner son propre fonctionnement? Par exemple, lorsque dans un domaine particulier, il n'atteint pas un niveau de performance « équivalent » à celui obtenu dans le privé, ne doit-il pas alors revoir son implication et a-t-il l'obligation de confier ses services à un partenaire externe?
- Comment répondre aux multiples questionnements posés par la seule présence du secteur privé au sein des activités gouvernementales? Pensons par exemple à la transparence, à l'intérêt public versus la profitabilité des projets, à la protection des renseignements personnels, à l'imputabilité face aux citoyens ainsi qu'à l'accessibilité aux services tarifés.
- Comment travailler au changement des mentalités qui seul peut permettre que, du choc des cultures et de leur confrontation, émerge une véritable collaboration où tous les intervenants, partenaires publics, privés et citoyens seront gagnants?

- Le rôle des citoyens et entreprises, prestataires des services, et leur intégration aux partenariats : Comment les intégrer, les consulter et être à l'écoute de leurs besoins?
- Les technologies ont-elles un contre-effet pervers? Éloignent-elles les citoyens de leur gouvernement? Empêchent-elles les membres des groupes minoritaires d'accéder aux services gouvernementaux?

Relevées par l'équipe des chercheurs du CEFRIO, les questions précédentes démontrent bien l'importance de continuer la recherche sur la problématique du partenariat public-privé. Les secteurs public et privé sont en effet plus que jamais appelés à travailler ensemble pour livrer des services qui soient à la hauteur des attentes des citoyens et des entreprises désirant avoir accès à l'information de façon rapide et efficace. La nouvelle génération de la Net-économie mettra en outre beaucoup de pression sur les institutions pour qu'elles sachent lui offrir des services personnalisés, accessibles en tout temps, et bien intégrés en fonction de ses habitudes de consommation.

Les projets de recherche du CEFRIO en matière de gouvernement électronique, de modes de travail et de collaboration à l'ère d'Internet, des développements local et régional par les technologies de l'information, de mise en réseau des écoles éloignées ou de formation en ligne dans les entreprises, contribuent à construire une compréhension cohérente des changements sociaux et organisationnels induits par les technologies de l'information. Avis aux intéressés.

RAPPORTS ET AUTRES DOCUMENTS ISSUS DU PROJET DE RECHERCHE « NOUVEAUX MODÈLES DE COLLABORATION POUR LA PRESTATION DES SERVICES PUBLICS »

Rapports

PRÉFONTAINE, Lise, Line RICARD et Hélène SICOTTE (2001).

- *État de la situation.*

PRÉFONTAINE, Lise, Line RICARD et Hélène SICOTTE (2002a).

- *Rapport de recherche : Constats et défis.*

PRÉFONTAINE, Lise, Line RICARD et Hélène SICOTTE (2002b).

- *Guide de gestion.*

Cas canadiens

Alliance pour le changement (Nouveau-Brunswick)

Ambassadeur (Québec)

BonjourQuebec.com (Québec) (non disponible)

Entreprises branchées de l'Ontario – OBC (Ontario)

InfoEntrepreneurs (Québec) (non disponible)

Initiative Service Canada

One Stop Business Registration - OSBR (Colombie-Britannique)

Rénovation cadastrale (Québec)

Réseau CSST (Québec) (non disponible)

Cas américains

AccessIndiana

Coordination des systèmes d'information géographique (SIG) dans l'État de New-York (version anglaise)

Electronic Tax Administration – The IRS and E-File (version anglaise)

FirstGov (version anglaise)

San Joaquin Valley Sustainable Economic Development Collaborative (non disponible)

Cas européens

Hotjob.be (Belgique)

Services « en-ligne » de Brême (Allemagne) (version anglaise)

La très grande majorité de ces documents sont disponibles gratuitement sur le site du CEFRIO à l'adresse suivante : http://www.cefrio.qc.ca/projets/proj_12.cfm

AUTRES SOURCES SUR LE P3

ACCENTURE (2002). *Outsourcing in Government : The Path to Transformation*

http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enWeb&xd=industries%5Cgovernment%5Cgove_capa_out.xml

BUREAU DES PARTENARIATS D'AFFAIRES, Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, *Les partenariats d'affaires public-privé (PAPP)*

<http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/partenariats/>

<http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/pdf01/papp.pdf>

BUREAU DES PARTENARIATS D'AFFAIRES, Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, *Partenariat d'affaires public-privé : projets réalisés au Québec et ailleurs dans le monde*

<http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/acrobat/projets-papp.pdf>

CAHAN, Bruce B. (2002). *United States' Experience with Public-Private Partnerships. Elements of Effective Public-Purpose Partnerships*, OECD Workshop, 31 mai 2002

http://www.fgipc.org/presentations/020531_OECDPublicPrivatePshipPaperFinal.pdf

CARETTE, Denis, *Le vrai défi, obtenir la meilleure valeur ajoutée pour l'argent investi*

<http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/vrai-defi02.pdf>

CONSEIL CANADIEN DES SOCIÉTÉS PUBLIQUES-PRIVÉES (Canada)

<http://www.pppcouncil.ca/>

INSTITUT POUR LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ (Québec)

<http://www.ippp.org/>

INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY RESEARCH. COMMISSION ON PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS (Royaume-Uni) (2001). *Building Better Partnerships : the Final Report of the Commission on Public Private Partnerships*, London : Institute for Public Policy Research, 285 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE (Royaume-Uni) (2001). *Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects*.

www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/01-02/0102375.pdf

THE NATIONAL COUNCIL FOR PUBLIC/PRIVATE PARTNERSHIPS (États-Unis), *How Partnerships Work*

<http://ncppp.org/howpart/index.html>