

L'impartition municipale : L'argumentaire

Marcel Boyer, Pierre Lasserre, Michel Patry,
Michel Poitevin, Bernard Sinclair-Desgagné



CIRANO
Centre interuniversitaire de recherche
en analyse des organisations

Montréal
Juin 1996

CETTE ÉTUDE A ÉTÉ RÉALISÉE PAR UNE ÉQUIPE DE CHERCHEURS CIRANO COMPOSÉE DE :

MARCEL BOYER

*Professeur, Département de mathématiques et génie industriel, École Polytechnique
Professeur, Département de sciences économiques, Université de Montréal*

PIERRE LASSERRE

Professeur, Département d'économie, Université du Québec à Montréal

MICHEL PATRY

Professeur, Institut d'économie appliquée, École des Hautes Études Commerciales

MICHEL POITEVIN

Professeur, Département de sciences économiques, Université de Montréal

BERNARD SINCLAIR-DESGAGNÉ

Professeur, Département de mathématiques et de génie industriel, École Polytechnique

PLAN DÉTAILLÉ

1. INTRODUCTION

Le mouvement vers l'impartition dans les entreprises privées et les gouvernements s'est généralisé au cours des 10 ou 15 dernières années. Il trouve son origine dans la recherche d'une efficacité accrue dans l'allocation des ressources et met l'accent sur l'importance des institutions et des modes d'organisation dans la production à moindres coûts de biens et services mieux adaptés aux désirs et besoins des citoyens et dans le développement socio-économique en général.

1.1 *L'administration municipale*

L'administration municipale exerce un **rôle-clé** pour :

- faire l'arbitrage entre les objectifs divers (voire divergents) émanant des citoyens;
- fournir, ou plutôt *faire en sorte que* soient fournis, certains biens publics (sécurité, salubrité, parcs, rues, transport, etc.);
- veiller à l'entretien de certains biens de patrimoine;
- orienter l'activité économique et le développement régional.

1.2 *La question des moyens et l'impartition*

La poursuite des objectifs municipaux soulève la question des moyens. Comment l'administration municipale peut-elle le mieux remplir son rôle?

L'examen des moyens devrait se faire sur deux volets interreliés :

- L'organisation des activités. Certaines activités sont prises en charge directement par l'administration municipale, certaines autres pas. L'organisation des activités soulève donc la question de l'**impartition**.
- La gestion des compétences requises. L'exercice, la gestion et l'évaluation de ces activités exigent des savoir-faire parfois très pointus. Le porte-feuille de compétences que doit entretenir l'administration municipale dépendra bien sûr des activités prises en charge, mais aussi du type d'organisation choisi.

2. LES DIFFÉRENTS TYPES D'IMPARTITION

Les partenariats entre le secteur public et les entreprises privées peuvent prendre de nombreuses formes. Les termes "*impartition*" et "*privatisation*" recouvrent ainsi des réalités très différentes qui faussent plusieurs débats sur la désirabilité pour les autorités publiques de conclure des partenariats.

On peut repérer l'éventail des possibilités en considérant les réponses aux questions suivantes :

- qui détient la propriété des actifs?
- qui est responsable du financement des infrastructures?
- qui assume la responsabilité de la réalisation des travaux?
- qui est responsable de l'exploitation?
- comment les parties partagent-elles la prise de décision et quels mécanismes de contrôle de la transaction sont prévus?

L'éventail des possibilités peut être représenté par un continuum allant de la fourniture entièrement publique à la privatisation totale. Entre ces deux points limites, on retrouve la *sous-traitance*, le *contrat de gérance*, l'*affermage*, la *concession* et les *sociétés d'économie mixtes (SEM)*.

3. L'ORGANISATION OPTIMALE DES ACTIVITÉS ET LE CHOIX D'IMPARTIR

La décision d'impartir ou non une activité doit répondre à des critères organisationnels et stratégiques.

3.1 Critères organisationnels

Les critères organisationnels regroupent le partage optimal des risques, les économies d'échelle, les asymétries d'information, les investissements spécifiques et leur degré d'irréversibilité.

- Le partage des risques et les salaires : contrats de travail vs contrats commerciaux

Quelle part des risques liés à l'exercice d'une activité incombe à l'administration municipale? De manière générale, un contrat de travail qui s'inscrit dans une convention collective permet d'assurer les travailleurs contre les risques liés à une activité et fait ainsi porter une plus large part des risques à l'administration municipale que ne le fait un partenariat ou un contrat d'impartition. Par ailleurs, l'impartition est plus flexible pour répondre aux changements.

- Les économies d'échelle et d'envergure : compétences municipales, régionales, nationales et internationales.

Si le partage des risques dans les contrats de travail doit permettre la flexibilité des salaires annuels (assurés), il reste que dans bien des cas, la taille des activités municipales de production et de distribution de biens et services ne permet pas de profiter pleinement des économies d'échelle et d'envergure possibles dans la production et dans la recherche et développement (R&D), ce qui peut freiner l'adoption de technologies plus performantes et l'adaptation (ou la formation) de la main-d'œuvre et du capital humain au sein de l'organisation municipale. L'impartition peut permettre dans ces contextes un regroupement d'activités permettant aux citoyens de profiter de biens et services de meilleure qualité à moindres coûts.

- Les asymétries d'information

La division du travail a pour conséquence que les intervenants ne détiennent pas tous la même information au même moment. En considérant un type donné d'organisation, il importe de se demander qui sait quoi et ce qu'il ou elle fera de cette information. Ceux ou celles qui détiennent des informations-clés peuvent être tentés de les manipuler à leur avantage. L'impartition peut, dans une certaine mesure, limiter ces incitations. Par

contre, elle ne sert pas aussi bien les besoins de coordination des informations-clés.

- Les investissements spécifiques à l'activité

L'amélioration de certaines activités peut nécessiter d'importants investissements de la part des agents (internes ou externes). Il importe de se demander si ces investissements auraient toujours la même valeur, et rapporteraient autant, dans l'hypothèse où l'administration municipale déciderait ensuite de modifier le type de relation qu'elle entretient avec ses agents. Si la réponse est négative, alors l'agent n'investira que s'il se sent protégé contre une rupture brusque de sa relation contractuelle avec l'administration municipale.

Certains types d'organisation permettent plus que d'autres de rassurer les agents à cet égard; elles favorisent ainsi les investissements spécifiques. Essentiellement, ces types d'organisation donnent à l'administration municipale les moyens de s'engager de manière crédible dans sa relation avec les agents.

Il faut toutefois faire un arbitrage entre l'engagement ferme, qui encourage les investissements spécifiques, et la flexibilité, qualité de plus en plus nécessaire dans un monde en mutation.

- La nature des investissements et leur degré d'irréversibilité

En présence d'irréversibilité, il faut être prudent avant d'investir et considérer la valeur d'option implicite du délai lorsque de nouvelles informations sont susceptibles d'arriver. Le mode organisationnel est un investissement irréversible. Il faut donc tenir compte de cet aspect avant d'impartir.

3.2 Critères stratégiques

Les critères stratégiques regroupent les capacités d'engagement, la disponibilité des agents et le maintien des compétences.

- Problèmes d'engagement et renégociation

Il importe de considérer la durée de la relation actuelle et d'anticiper ce qui peut se passer à la fin de celle-ci. Les possibilités de renégociation ou d'opportunisme ex post peuvent contribuer à réduire les incitations des agents à bien performer dès le début.

- La disponibilité actuelle et future des agents

L'existence d'un nombre relativement élevé d'agents externes qui sont aptes à exercer l'activité permet de faire jouer la concurrence pour choisir le meilleur d'entre eux. Du fait que plusieurs agents sont disponibles maintenant, il ne s'ensuit pas que ce sera aussi le cas en fin de parcours. L'agent choisi aura peut-être alors un avantage sur ses concurrents, parce qu'il connaît mieux l'activité en question et le fonctionnement de l'administration municipale. Celle-ci ne pourra pas faire jouer la concurrence en sa faveur et se retrouvera effectivement aux prises avec un monopole.

- Le maintien des compétences

L'activité en question et son organisation exigent de la part de l'administration municipale le déploiement de

certaines compétences. Si on choisit d'impartir, par exemple, il faudra s'assurer de posséder et de conserver les compétences nécessaires à la gestion des contrats d'impartition. Dans le cas contraire, il faudra maintenir des compétences pour la gestion des relations de travail. Il faut veiller à ce que l'organisation choisie maintienne les compétences nécessaires à sa propre survie.

3.3 Deux éléments-clés : la concurrence et la réputation

Après avoir discuté les critères organisationnels et stratégiques pertinents à pratiquement tous les dossiers d'impartition, il faut en évaluer la pertinence relative dans chaque cas en fonction de l'intérêt de l'impartiteur à protéger son capital de réputation et en fonction des mécanismes de la concurrence entre impartiteurs potentiels, deux facteurs qui permettent de réduire l'acuité des dangers et contraintes qu'imposent des phénomènes d'information asymétrique, d'investissements spécifiques et de comportements opportunistes.

4. LA GESTION DE LA TRANSITION

Il ne suffit pas d'indiquer quelle doit-être l'organisation optimale, encore faut-il y parvenir en partant d'une situation concrète. Plusieurs formes de transition peuvent être élaborées, qui dépendent bien sûr du contexte social, politique et légal. Toutes devront cependant satisfaire certaines normes :

- ① LA CRÉDIBILITÉ. Une administration municipale ne pourra en effet faire bouger les choses s'il est évident que, ce faisant, elle se fait du tort, ou encore si elle possède une histoire remplie d'atermoiements et de retour en arrière.
- ② LA COMMUNICATION. Tout changement majeur nécessite l'accord et la contribution active de nombreux individus. Il faut s'assurer que tout le monde entrevoit la même destination et souhaite y parvenir. Ceci requiert souvent un art consommé de la communication.
- ③ LA CONFIANCE. Si les différentes parties - administration municipale, employés-cadres, cols bleus, syndicats, mouvements de citoyens - se méfient les unes des autres, il sera difficile de mettre en œuvre quelque changement que ce soit. La confiance est un capital essentiel au maintien de la flexibilité d'une organisation.

5. CONCLUSION

L'IMPARTITION MUNICIPALE

1. INTRODUCTION

Nous avons observé depuis 10 ou 15 ans des changements importants dans l'organisation des entreprises privées (réingénierie, recentrage sur les compétences-clés, impartition, délestage et *spin-off* d'activités périphériques, décentralisation, ...), dans l'organisation des gouvernements (recours plus fréquent aux mécanismes de marché et à la tarification directe, abandon de programmes de subventions directes, retrait ou modification de programmes sociaux, décentralisation, privatisation, déréglementation,...), dans le passage des économies centralisées vers une économie de marchés (Europe de l'Est, URSS, Chine) et dans le recours aux marchés et entreprises privées comme mécanisme et politique de croissance dans les économies en voie de développement. Les changements représentent diverses facettes d'une prise de conscience plus fondamentale des difficultés et contraintes que posent d'abord la coordination des décisions et des activités humaines et sociales et ensuite la motivation des individus et des groupes à réaliser leur potentiel de contributions au mieux-être actuel et futur de l'organisation, qu'il s'agisse d'une entreprise privée, d'une entreprise publique, d'un gouvernement, d'une organisation privée ou parapublique sans but lucratif, ou de la société prise dans son ensemble. Les changements représentent également un consensus de plus en plus généralisé à l'effet qu'une organisation sociale basée sur la prépondérance d'une économie de marchés, couplée à un rôle et à un ensemble d'interventions de l'État plus restreints, mieux ciblés et mieux définis, offre les meilleures garanties d'un développement et d'une croissance durables du mieux-être collectif.

Ces tendances omniprésentes dans toutes les régions, dans tous les pays, dans tous les régimes sociopolitiques et dans toutes les cultures, s'accompagnent d'une réflexion en profondeur sur le rôle crucial des institutions et organisations (mécanismes de concertation, de coordination, de contrôle et d'incitation) dans le développement et la croissance : ce ne sont pas au premier chef les ressources naturelles, physiques, technologiques et humaines propres à une société qui expliquent son état relatif de développement et son différentiel de croissance mais plutôt la capacité et la qualité de ses institutions et organisations à mieux utiliser ces ressources et à mieux orienter leurs développements.

C'est dans un tel contexte que l'impartition au niveau d'une organisation municipale comme la Ville de Montréal doit être analysée et évaluée. Il est important de situer les discussions sur l'impartition dans un

contexte plus global d'amélioration des « institutions et organisations » propres ou spécifiques au rôle et aux responsabilités d'un gouvernement municipal aussi important que celui de la Ville de Montréal.

Le dossier de l'impartition pose aussi une question fort complexe : quel est le meilleur mode d'organisation des activités de production et de distribution des biens et services dont la Ville a le devoir et la responsabilité, de droit ou de fait, par obligation ou par choix collectif, d'offrir aux citoyens. Choisir un mode d'organisation, c'est choisir les *mécanismes de coordination* par lesquels les activités et les intervenants seront rendus aussi compatibles que nécessaires ou souhaités. Parmi ces mécanismes, on peut citer les prix, soit de marchés externes soit de transfert interne, la nature et l'étendue des droits de gérance, la nature et les limites du pouvoir d'autorité hiérarchique, la planification centralisée dans la synchronisation et l'assignation des tâches, et finalement les routines (règles) administratives. La comparaison rigoureuse des mécanismes de coordination, quoique complexe, peut être faite en regard de trois critères de base : le mécanisme permettrait-il l'atteinte d'une allocation efficace des ressources en situation d'information parfaite et complète ? Quelles sont la quantité et la qualité des informations et quelles sont la nature et l'étendue des communications requises par le mécanisme ? Quel est le niveau de sensibilité du mécanisme à l'inexistence ou à la mauvaise transmission d'informations importantes ? De manière générale, le mécanisme de coordination ou l'ensemble des mécanismes retenus devraient être efficaces lorsque l'information est parfaite et complète, faire un usage parcimonieux d'informations et de communications pour atteindre une solution efficace et finalement être relativement robuste à l'inexistence de données importantes ou souhaitables. Pour un grand nombre d'activités de production et de distribution des biens et services municipaux, le recours à des formes plus ou moins sophistiquées de marchés représentent de tels mécanismes. Pour d'autres activités, il faudra recourir à des mécanismes alternatifs de gestion interne.

Choisir un mode d'organisation, c'est aussi choisir un ensemble de *mécanismes de responsabilisation, de motivation et d'incitation à la performance* tant présente que future, tant statique que dynamique. Un ensemble efficace de mécanismes de responsabilisation fera en sorte que les divers intervenants - gestionnaires, employés, impartiteurs, citoyens - utiliseront et/ou transmettront selon le cas les informations privilégiées qu'ils pourraient avoir sur diverses facettes de l'activité à réaliser, feront les efforts nécessaires ou souhaitables pour assurer le succès de l'activité ou l'atteinte des objectifs ou de la mission de l'organisation, éviteront le gaspillage de ressources que pourraient représenter les activités d'influence visant à orienter les décisions vers d'autres fins que celles compatibles avec l'atteinte de la mission de l'organisation et finalement contribueront au

développement et au maintien des actifs (infrastructures, équipements, capital physique, capital technologique et capital humain) tangibles et intangibles au niveau souhaitable ou optimal.

On perçoit bien que le choix du mode d'organisation approprié (mécanismes de coordination et de responsabilisation), dont le niveau et l'ampleur de l'impartition, sera en général une décision difficile et complexe devant être prise typiquement en information partielle et dont la responsabilité incombe aux plus hauts dirigeants de l'organisation.

Quoique difficile et complexe, cette décision doit être prise avec pour objectifs l'accroissement de l'efficacité anticipée du fonctionnement de l'appareil municipal et la poursuite d'un développement urbain optimal qui permette l'amélioration continue de la qualité de vie des citoyens. Pour y arriver, il faudra étudier et analyser les projets d'impartition en fonction de critères organisationnels (le partage des risques et flexibilité interne et externe, l'exploitation des économies d'échelle et d'envergure, le recours aux meilleures compétences municipales, régionales, nationales ou internationales, la prise en compte des asymétries inéluctables de l'information, la prise en compte de la spécificité et de l'irréversibilité des investissements) et de critères stratégiques ou dynamiques (les capacités d'engagement crédible et la nature des renégociations périodiques, la présence actuelle et future des intervenants, le développement et le maintien des compétences). La prise en compte de ces critères est susceptible de mener à des décisions d'organisation et d'impartition assurant la responsabilisation des intervenants, en partie par le recours systématique à des mécanismes explicites de responsabilisation (rémunération, réglementation et/ou relations contractuelles incitatives) et en partie par la vérité des prix (soit des prix de marché soit des prix hédoniques ou contingents) comme indicateurs privilégiés de la rareté relative des ressources et du coût relatif des biens et services municipaux. Dans tous les cas, une attention particulière doit être apportée à la phase de transition qui doit être ordonnée mais efficace. Enfin, cette décision sur le mode d'organisation devrait permettre aux élus et aux administrateurs municipaux de concentrer leurs efforts à la définition de biens et services toujours mieux adaptés aux besoins et désirs des citoyens.

L'objectif primordial d'une réflexion approfondie sur le mode d'organisation municipale, dont l'impartition est une facette importante parmi d'autres, n'est pas de procéder à la diminution en quantité et en qualité des biens et services devenus trop coûteux dans le cadre organisationnel passé et actuel, mais bien de procéder à une augmentation en quantité et en qualité des biens et services mieux adaptés aux besoins et désirs actuels et futurs des citoyens en procédant à l'implantation d'activités et processus de production et de

distribution plus efficaces et donc moins coûteux.

Le présent document vise une couverture globale des problèmes que pose le choix d'un mode d'organisation municipale et plus précisément les décisions d'impartition. Il traite ainsi des principaux facteurs communs à toute analyse de projets d'impartition et cherche à expliciter la source même des problèmes plutôt que simplement leurs symptômes. Ainsi, il paraîtra nécessairement relativement abstrait et académique mais il aura l'avantage de soulever les véritables enjeux et défis que posent les grands et petits dossiers d'impartition.

1.1 *L'administration municipale*

Une ville est dirigée par un gouvernement municipal qui délègue la gestion à des gestionnaires et cadres municipaux qui eux-mêmes embauchent des employés municipaux ou ont recours à des sous-traitants et impartiteurs pour réaliser le programme d'activités de production et de distribution des biens et services municipaux. Nous utiliserons ici le terme "administration municipale" comme regroupant le gouvernement municipal et la gestion municipale. Cette administration municipale joue un **rôle-clé** pour :

- . Faire l'arbitrage entre les objectifs divers (voire divergents) émanant des citoyens;
- . Fournir, ou plutôt *faire en sorte que* soient fournis, certains biens et services publics (sécurité, salubrité, parcs, rues, transport, eau potable, assainissement, etc.);
- . Veiller à l'entretien de certains biens de patrimoine;
- . Orienter ou contribuer à l'activité économique et au développement régional.

Il existe un « contrat moral » entre la ville, ou l'ensemble des citoyens, et son administration municipale. Les citoyens transfèrent à leur administration municipale des ressources financières. Ils attendent en retour que l'administration municipale remplisse son rôle. Dans cette optique, une administration municipale ne peut éviter de se poser la question primordiale de ses objectifs, et le faire consciemment du fait que les objectifs qu'elle se donne entraineront toujours en conflit les uns avec les autres et avec les objectifs privés des citoyens.

Bien que certains de ces objectifs soient évidents, ils relèvent quand même d'un choix municipal. D'une part, le niveau de qualité associé aux services publics fournis doit faire l'objet d'un choix délibéré; d'autre part, d'autres objectifs parfois moins évidents peuvent être poursuivis. À cet égard, une administration municipale

s'apparente à une entreprise, qui choisit ses produits, ses marchés, son organisation. Ces choix déterminent l'évolution de la ville : favoriser les transports automobiles ou préférer les transports en commun; construire des HLM au centre ville ou y attirer plutôt une population aisée; rechercher l'implantation d'industries ou de firmes du tertiaire, ou encore ne pas intervenir à cet égard; mettre l'accent sur la qualité de vie ou accepter une certaine dégradation au nom d'un développement économique tous azimuts et non dirigé.

La plupart du temps, ces choix ne sont pas dichotomiques mais impliquent un dosage entre des objectifs divergents, promus par des groupes d'intérêts entre lesquels il faut sans cesse faire des arbitrages. Les objectifs impliquent que soient produits certains biens et services (transports en commun, ramassage des ordures) et que soient remplies certaines fonctions (édiction de normes, zonage, établissement et contrôle des réglementations). Mais il n'est pas nécessaire que l'administration municipale produise elle-même à l'interne ces services ou assume directement et en totalité ces fonctions. D'une part, certaines activités sont décentralisées comme, par exemple, le maintien du patrimoine architectural qui est assuré par un très grand nombre de fournisseurs (les divers propriétaires utilisant les services d'architectes et d'entrepreneurs). D'autre part, l'administration municipale peut impartir plusieurs activités. Dans tous les cas, l'administration municipale doit assurer la coordination de ces activités.

Par définition, l'impartition représente la délégation d'une activité au secteur privé, souvent à des groupes d'intérêt particuliers. L'impartition pose alors le problème de la coordination des différentes activités et des arbitrages entre les différents objectifs. Il n'est pas certain que cette coordination et ces arbitrages soient mieux réalisés dans un système de gestion interne que dans un système basé sur l'impartition, mais il est certain que les groupes en question, internes ou externes, ne prendront pas spontanément en compte les objectifs plus vastes de l'administration municipale (ou de la ville). Celle-ci devra introduire des procédures particulières, souvent les inventer, pour amener coordination et arbitrages. Par exemple, le choix et l'imposition de règles architecturales concernant la construction et la rénovation dans le Vieux Montréal, et la réglementation des activités pouvant s'y dérouler, peuvent être confiés à des entreprises privées ou relever directement de l'administration municipale. Mais si ce genre de fonctions est imparté, l'administration municipale devra conserver la capacité de définir dans quelle mesure les différents objectifs à servir doivent être pondérés : la qualité de vie des résidents, la prospérité des hôteliers, l'utilisation du site par l'ensemble des Montréalais à des fins de loisirs, l'utilisation du site à des fins de promotion de la ville à l'extérieur, etc.

L'identification de ces objectifs et les arbitrages à faire entre eux sont de toute évidence des compétences d'une organisation municipale. Quel que soit le degré d'impartition choisi, l'administration municipale doit posséder et développer ce genre de compétence. C'est peut-être là son rôle fondamental, sa raison d'être, l'essentiel de ses « *core competencies* ».

Dans un contexte stratégique où la ville est en concurrence avec d'autres villes, localement ou en tant que métropole, le choix des objectifs se fait en tenant compte de décisions similaires prises par les villes concurrentes. Certains objectifs s'imposent parce que la ville possède des atouts particuliers : localisation, climat, patrimoine architectural ou culturel, patrimoine naturel, politique et économique. Certains de ces atouts, comme le climat ou la localisation, existent indépendamment des choix de l'administration municipale. Mais la plupart des avantages d'une ville sont affectés par les choix que son administration municipale fait. Maintenir et développer ses atouts constitue un objectif évident d'une administration municipale. Les atouts d'une ville peuvent s'interpréter comme ayant à la fois la nature d'un bien public et la nature d'un capital. On a qu'à penser ici aux investissements en infrastructure tels réseaux routiers, canalisation, etc.

Le développement ou la mise en valeur d'atouts encore plus intangibles peut figurer parmi les objectifs de l'administration municipale. L'ambiance des rues de Montréal résulte du mélange de population qui y circule, de la sécurité qui y est assurée, de la qualité de l'architecture urbaine, de la politique de transport suivie par la ville et de multiples autres facteurs. L'administration municipale doit décider, compte tenu des villes avec lesquelles elle est en concurrence et de ses autres objectifs, dans quelle mesure un tel facteur fait partie de ses objectifs et cette décision aura des implications sur les activités qu'elle décidera de contrôler directement ou d'impartir.

Par exemple, dans une perspective de positionnement par rapport à Toronto, il est possible que Montréal voie son avenir dans des activités de services à fort contenu scientifique et de recherche et développement plutôt que dans l'industrie manufacturière. Si tel est le cas, les atouts que constituent une certaine ambiance dans le centre-ville, la dimension cosmopolite de la ville, le dynamisme de sa vie multiculturelle sont à cultiver pour créer une qualité de vie propre à attirer et retenir la population éduquée et multiethnique qui est associée aux activités en question. En même temps, il est peu probable que ceci soit compatible avec une politique de logements sociaux au centre-ville et il est certain que les choix de politique de transports urbains auront des implications sur la promotion de cet objectif.

L'impartition n'est pas incompatible avec un tel objectif. Il est certain cependant qu'il ne sera pas atteint dans une organisation où sont impartis les transports en communs, le ramassage des ordures, la réglementation du stationnement ainsi que l'établissement et le contrôle des normes architecturales et résidentielles, sans que soit mis en place un système sophistiqué de régulation et de coordination de ces activités. Encore une fois, c'est possiblement dans l'établissement et la gestion de ce système sophistiqué de régulation et de coordination que résident les « core competencies » de l'administration municipale plutôt que dans la production directe des biens et services municipaux.

Le secteur privé nous donne souvent l'exemple d'activités bien coordonnées vers un objectif de profit; les erreurs y sont sanctionnées par des pertes ou la disparition de l'entreprise, ce qui oblige les firmes à rechercher sans cesse les formules les moins coûteuses et les produits les plus appropriés. L'impartition, qui n'est qu'un outil, un mode d'organisation, au service des objectifs de l'administration municipale, peut faire bénéficier celle-ci de cette qualité d'incitations que procure le marché.

Cependant, la multiplicité et la complexité des objectifs d'une administration municipale et leur incompatibilité fréquente exacerbent les problèmes de coordination des activités. Lorsque ces activités n'existent pas dans le secteur privé, il est certain que l'impartition, si elle est possible, ne constituera une bonne formule que dans un cadre réglementaire et régulateur assurant la coordination nécessaire. Ce cadre peut ne pas exister car il n'est pas certain que la ville dispose des compétences pour le mettre en place et en assurer l'évolution optimale. Le coût d'un régime d'impartition sera-t-il inférieur à celui de la coordination de ces mêmes activités et fonctions à l'interne? Quel sera le coût du passage d'un mode d'organisation à l'autre, compte tenu de la nécessité d'acquérir et de mettre en place les instruments (contrats, expertises) et l'organisation (régies de réglementation et d'attribution des contrats, surveillance) nécessaires à la coordination des activités imparties? L'administration municipale a-t-elle les compétences nécessaires, peut-elle les réinsérer dans la nouvelle organisation et quel sera le coût du développement de ces compétences?

1.2 *La question des moyens et l'impartition*

La poursuite d'objectifs pose le problème des moyens pour les atteindre. Dans la discussion de l'impartition qui nous intéresse, l'examen des moyens devrait se faire sur deux volets interreliés :

- L'organisation des activités.

L'impartition éventuelle d'une activité est une question d'organisation. Le choix d'organisation devrait s'opérer en fonction d'un critère de coûts : fournir le bien ou service, exercer la fonction, au moindre coût. Mais les coûts ne sont souvent pas faciles à identifier ni à mesurer, ce qui rend délicate leur comparaison sous diverses organisations. Par ailleurs il faut également prendre en compte les coûts du passage d'une forme d'organisation (production interne) à une autre forme (production externe).

- La gestion des compétences requises.

Parmi les coûts et bénéfices de l'impartition, il y a son impact sur les compétences. La perte de compétences internes ne constitue un coût pour l'administration municipale que si cette compétence ne devient disponible que dans le secteur privé et si elle demeure entre les mains d'agents susceptibles d'user de leur pouvoir de marché à l'égard de l'administration municipale. Si l'on prend l'exemple des activités de remboursement de fauteuils de l'administration municipale, ce critère n'est pas satisfait. Cette compétence est disponible de façon concurrentielle dans le secteur privé. La perte de compétence interne ne devrait pas figurer parmi les coûts d'impartir cette activité. La perte de compétences municipales en architecture pose par contre un problème plus délicat. Les objectifs adoptés par l'administration municipale peuvent requérir qu'existe dans la ville une compétence en architecture. Cette compétence ne disparaîtra pas généralement si l'administration municipale ne la conserve pas à l'interne. Si elle demeure disponible dans le secteur privé, alors la question que pose l'impartition est une question de coût d'accès à cette compétence. Par contre, si l'on parle de compétences en urbanisme, il se peut que la perte de ces compétences par l'administration municipale signifie leur disparition dans la ville. Avant d'abandonner les activités d'un bureau d'urbanisme, la ville doit envisager cette possibilité.

Avant de passer à l'analyse des moyens - organisation des activités et gestion des compétences - nous décrivons dans la prochaine section les différents types d'impartition.

2. LES DIFFÉRENTS TYPES D'IMPARTITION

Les partenariats entre le secteur public et les entreprises privées peuvent prendre de nombreuses formes. Les termes "*impartition*" et "*privatisation*" recouvrent ainsi des réalités très différentes qui faussent plusieurs débats

sur la désirabilité pour les autorités publiques de conclure des partenariats. On peut repérer l'éventail des possibilités en considérant les réponses aux questions suivantes :

- ◆ qui détient la propriété des actifs?
- ◆ qui est responsable du financement des infrastructures?
 - ◆ qui assume la responsabilité de la réalisation des travaux?
- ◆ qui est responsable de l'exploitation?
- ◆ comment les parties partagent-elles la prise de décision et quels mécanismes de contrôle de la transaction sont prévus?

L'impartition peut de plus être totale ou partielle, selon que la totalité d'une activité sera confiée à un partenaire privé ou que ce dernier sera en compétition pour la réalisation de cette activité avec le secteur public.

L'éventail des possibilités peut être représenté par un continuum allant de la fourniture entièrement publique à un extrême à la privatisation totale à l'autre extrême. Entre ces deux points limites se situent la *sous-traitance* et les *sociétés d'économie mixte (SEM)*, près du pôle « public » pur, et l'*affermage* et la *concession*, plus près du pôle « privé » pur. Et dans chacun de ces grands types de partenariat existent plusieurs formes de contrats.

2.1 *La sous-traitance*

Il s'agit de la forme la plus commune et la plus traditionnelle de partenariat entre l'administration municipale et l'entreprise privée. L'administration municipale conserve l'entière responsabilité des opérations de même que la responsabilité financière, mais délègue l'exécution de certains travaux ou de certaines tâches à des entreprises privées. Les parties sont généralement liées par des contrats commerciaux qui spécifient les caractéristiques des produits et services désirés, les niveaux de performance attendus et le prix. En général, donneur et preneur d'ordres sont liés par des relations commerciales de marché du type « *arm's length transaction* » qui se font ou défont au gré de l'octroi des contrats, souvent à la suite d'appels d'offre. La durée des contrats varie selon la complexité de la tâche à effectuer mais se mesure souvent en mois.

2.2 *Le contrat d'opération ou de gérance*

Dans la gérance, les actifs demeurent propriété publique et le contractant s'engage à opérer les équipements et systèmes de l'administration municipale et à les entretenir. Le contractant n'engage pas de

capitaux propres et est rémunéré par l'autorité municipale. Dans certains cas, le contractant acceptera également d'utiliser les employés de l'administration municipale et se chargera alors de superviser les opérations. Les contrats de gérance sont généralement accordés pour trois ans, avec possibilité de renouvellement pour des périodes de deux ou trois années additionnelles.

2.3 L'affermage

Le terme tire son origine du domaine agricole : un propriétaire loue son domaine à un exploitant qui bénéficie du fruit de son travail. Dans un contrat d'affermage, l'administration municipale conserve la propriété des immobilisations alors que le contractant est responsable de l'exploitation à "ses risques et périls". Normalement, la rémunération de l'exploitant (le fermier) provient des usagers qui paient pour les services rendus par le fermier-exploitant. L'administration municipale, quant à elle, touche un loyer qui représente la rémunération normale des équipements mis à la disposition du fermier-exploitant. On peut dans ces cas parler de système BOL (Build, Own, Lease) qu'on pourra comparer au système BOOT (Build, Own, Operate, Transfer) dont nous parlerons plus loin.

Le contrat d'affermage définit la nature, l'étendue du service de même que des garanties pour les usagers. Sa durée est d'une dizaine d'années, douze dans plusieurs contrats de traitement de l'eau potable. Le contrat est généralement accompagné d'un cahier de charges qui spécifie les conditions d'exécution des travaux, les règles d'exploitation, les termes précis du régime financier qui gouverne les relations entre les parties, la durée de l'entente ainsi que les modalités de révision et de contrôle des prix chargés par le fermier-exploitant aux usagers.

La durée relativement longue du contrat exige que les parties prévoient des modalités d'ajustement des prix. Trois options s'offrent à l'administration municipale et au fermier-exploitant. La première prévoit des périodes de renégociation, disons à tous les trois ans. La seconde prévoit une formule d'ajustement automatique, à la hausse ou à la baisse, des prix du fermier-exploitant. Une troisième détermine un indice de prix des services rendus par l'exploitant et fixe une borne maximale, possiblement variable dans le temps, pour la valeur de l'indice. Cette troisième formule procède d'une réglementation incitative dont l'intérêt tient en partie à l'attrait des formules « *price caps* ». L'indice de prix maximal que doivent respecter les prix chargés par le fermier-exploitant est généralement fixé pour une période de trois à cinq ans avec ajustement à la baisse pour des gains anticipés de productivité et à la hausse pour l'inflation observée selon une formule précise préétablie. Cette formule offre un double avantage : une partie des gains de productivité anticipés ou réalisés par le fermier-

exploitant sont retournés aux usagers d'une part et, d'autre part, le fermier-exploitant est effectivement incité à améliorer sa productivité et la qualité de ses services puisqu'il gardera pour lui les gains supplémentaires de productivité et les recettes additionnelles, du moins entre les périodes d'ajustement des prix.

Le contrat d'affermage contient également un certain nombre de clauses de sauvegarde qui spécifient les conditions permettant la révision du contrat ou sa terminaison prématurée.

2.4 *La concession*

La concession est une forme plus radicale d'impartition. Selon cette formule, les actifs et infrastructures sont vendus au secteur privé, ou le secteur privé est chargé d'effectuer les investissements initiaux nécessaires au développement de l'activité. Le concessionnaire prend par conséquent la double responsabilité du financement et de l'exploitation. Les employés municipaux, dans les cas de ventes d'actifs, sont généralement transférés au concessionnaire.

L'administration municipale procédera normalement à la sélection d'un concessionnaire à l'aide d'une mise aux enchères de la concession. L'intervention du secteur public se limite par la suite à une fonction réglementaire : une commission ou régie est alors chargée d'approuver les tarifs du concessionnaire et le niveau de qualité des services rendus par celui-ci. La rémunération du concessionnaire provient essentiellement des usagers.

Alternativement, le concessionnaire négociera avec l'administration municipale un contrat à long terme qui définit la rémunération du concessionnaire et les niveaux de service requis dans un cahier de charges. La durée type d'un contrat de concession va de vingt à trente ans et même plus dans certains cas. Dans tous les cas, la responsabilité du concessionnaire est très étendue alors que celle de l'administration municipale est circonscrite. La concession permet à l'administration municipale de se retirer quasi complètement d'un secteur et de le confier au secteur privé tout en gardant un certain contrôle et droit de regard. Ce retrait est parfois d'une durée limitée. Par exemple, l'administration municipale lance un appel d'offres pour la construction de certaines infrastructures et leur exploitation pour une période déterminée - par exemple vingt ou vingt-cinq ans, période au terme de laquelle le contractant vend ou transfère tout simplement à l'administration municipale les infrastructures et équipements. Pendant toute la durée du contrat, le contractant est responsable de l'exploitation.

Les Américains ont baptisé cette formule de système BOOT (Build, Own, Operate and Transfer). Il s'agit ici d'un contrat de concession assorti d'une clause de revente au secteur public au terme du bail. Le concessionnaire assume des risques considérables : il se charge à la fois de la construction, de son financement et de l'exploitation pour une longue période. Typiquement, le concessionnaire est rémunéré en touchant des redevances de l'administration municipale et/ou des usagers pour les services rendus. Le concessionnaire peut exiger des garanties de paiement minimal de l'administration municipale afin de se protéger contre toute baisse éventuelle du niveau d'utilisation des équipements dédiés qu'il a financés. En l'absence de telles garanties, le concessionnaire supportera un risque plus grand et exigera d'être rémunéré en conséquence. Les formules peuvent varier selon le contexte mais en bout de ligne, celui qui supporte le risque des variations de demande sur la rentabilité des investissements, la ville ou le concessionnaire, devra être rémunéré pour assumer ces risques.

Le contrat de concession BOOT comporte également une formule d'ajustement des redevances afin d'une part de protéger le concessionnaire contre une hausse non anticipée des coûts au moment de la signature du contrat et, d'autre part, de protéger l'administration municipale contre la réalisation de profits supranormaux en cas de baisse de coût des intrants ou de progrès technique ou d'augmentation exceptionnelle de productivité. Les révisions ont souvent lieu aux trois ans. Entre chaque période de révision, le concessionnaire est incité à rechercher les gains d'efficacité car il peut conserver les profits, du moins temporairement jusqu'à la révision ou la renégociation de l'entente. De son côté, l'administration municipale cherche à garantir l'entretien des infrastructures afin d'être assurée qu'elle récupérera celles-ci en bon état au terme du contrat. C'est à cette fin que l'administration municipale insistera pour inclure dans le contrat de concession des normes précises d'entretien et un calendrier d'inspections.

Peu répandues au Canada, les ententes BOOT sont courantes en France, dans le domaine des eaux, et un peu partout dans le monde, y compris aux États-unis, pour le développement d'infrastructures qui peuvent bénéficier ou nécessitent des capitaux ou une expertise importante provenant du secteur privé. La construction de routes, de ponts et d'usines de traitement des eaux sont souvent l'objet de ce type d'impartition. Cette formule BOOT peut être comparée à la formule BOL dont nous avons parlé plus haut dans laquelle nous observons deux arrangements possibles : dans certains cas, c'est le secteur public qui construit, possède et loue les équipements au fermier-exploitant, et dans d'autres cas, c'est le secteur privé qui construit, possède et loue les équipements au secteur public qui devient le fermier-exploitant.

Il est parfois difficile en pratique de distinguer le *contrat d'affermage* du *contrat de concession* dans lequel le concessionnaire est responsable de la réalisation et du financement de certains investissements. La distinction, parfois subtile, tient au fait que dans le contrat d'affermage seuls les investissements pour entretenir le réseau ou les infrastructures sont à la charge du fermier-exploitant mais qu'il est parfois difficile de déterminer si certains investissements ne visent que la maintenance ou constituent une amélioration aux infrastructures. Autre difficulté : certaines autorités publiques ont au cours des dernières années accepté d'assumer une part du financement des infrastructures dans le cadre de contrats de concession, partageant ainsi la responsabilité de financement avec le concessionnaire.

Un contrat d'affermage pourrait, par exemple, suivre la formule suivante. Le partenaire privé consent à investir de ses capitaux afin de moderniser ou de développer des installations ou des infrastructures existantes, mais l'administration municipale demeure propriétaire des installations. Le partenaire privé récupère son investissement et touche un "juste rendement" sur le capital investi en gérant les opérations pour toute la durée du bail. Un exemple de cette forme d'affermage avec investissement dans le développement des infrastructures est l'entente conclue entre l'administration municipale régionale d'Ottawa-Carleton et une société française de services des eaux pour la reconstruction d'une usine de traitement des eaux usées.

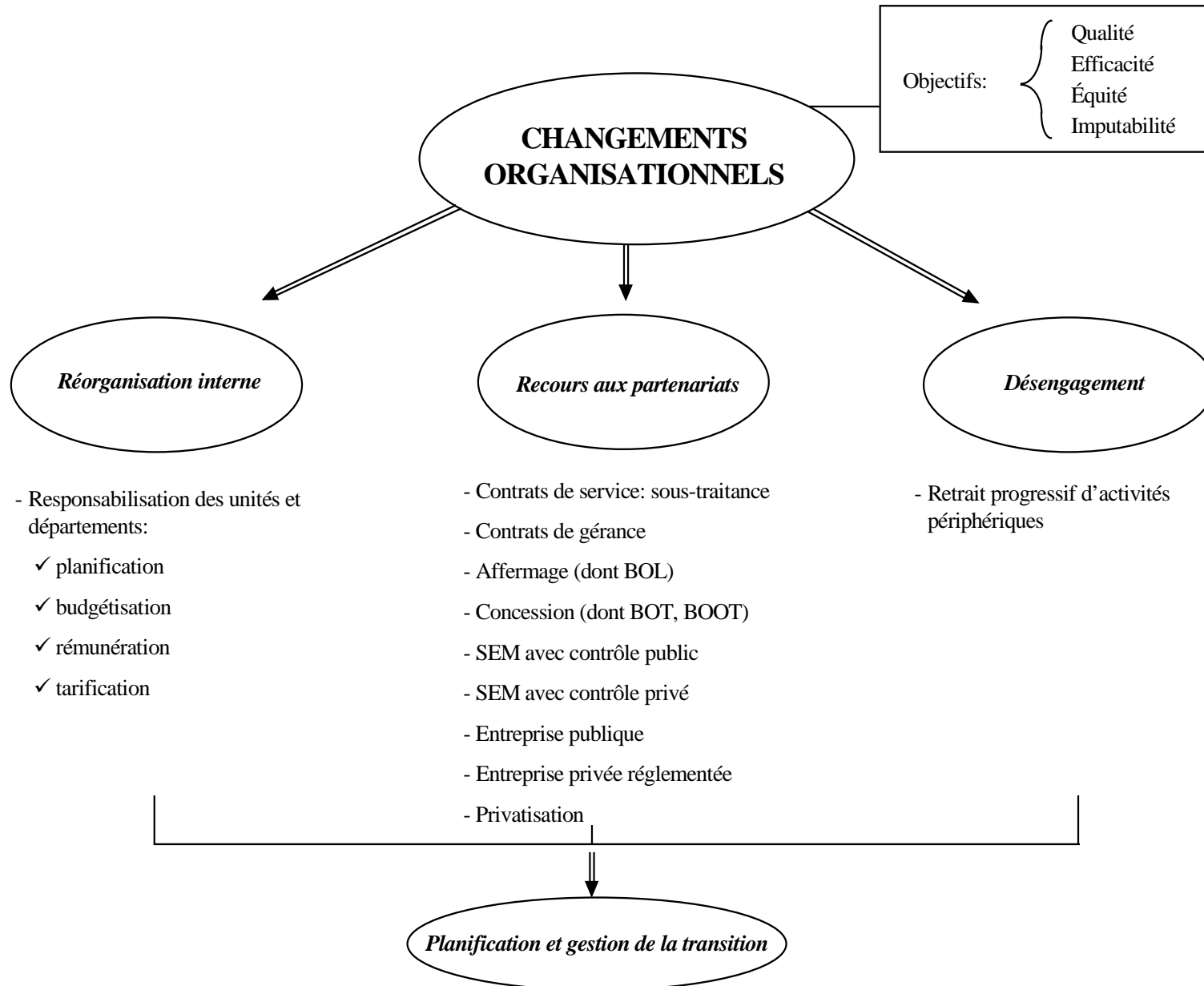
De manière plus générale, chaque contrat d'impartition peut contenir toutes les clauses que l'une ou l'autre des parties souhaite insérer. De toute évidence, ces clauses auront un effet sur les coûts ou les prix prévus au contrat dans la mesure où elles impliquent des hausses ou baisses de coûts d'investissement, de coûts d'opération ou encore de risques supportés par les différents intervenants. Dans ce contexte, il sera souhaitable que la durée du contrat représente un certain arbitrage entre l'intérêt de la Ville de ne pas s'engager pour une durée qui figerait trop longtemps les modalités d'exploitation du service concerné et le besoin du contractant, fermier-exploitant ou concessionnaire, de compter sur une période assez longue pour pouvoir implanter des conditions tarifaires acceptables (en particulier si le contractant doit répartir dans le temps l'impact de charges exceptionnelles), adapter le service aux besoins des usagers, implanter les améliorations et innovations technologiques souhaitables, et réaliser un rendement normal sur la durée de vie utile de ses investissements.

2.5 *Les Sociétés d'économie mixtes*

Les sociétés d'économie mixtes (SEM) constituent une forme relativement nouvelle de partenariat. Encore dans un stade embryonnaire, les SEM sont moins clairement définies que l'affermage ou la concession.

Leur trait caractéristique est la copropriété des actifs par les secteurs public et privé. L'administration municipale et le partenaire privé détiendront conjointement le capital de la SEM. Souvent, les autorités publiques choisissent de conserver le contrôle effectif de la SEM en prenant une part majoritaire dans la capitalisation de l'entreprise. Quelquefois, les SEM sont utilisées pour faciliter la transition vers une privatisation complète des activités. Les parties conviennent alors de répartir le capital initial plus ou moins également mais de laisser au partenaire privé la responsabilité de tout financement additionnel.

À ce jour, les SEM ont davantage été utilisées dans le secteur des services tels transport, loisirs, logement, culture, etc. Néanmoins des expériences ont été menées dans d'autres secteurs. C'est le cas de la Ville de Grenoble qui confia à une SEM en 1985 la distribution du gaz et de l'électricité. Le partenariat fut abandonné par la suite, non pas à cause de mauvais résultats financiers, mais à l'occasion du remplacement de l'équipe municipale.



3. L'ORGANISATION OPTIMALE DES ACTIVITÉS ET LE CHOIX D'IMPARTIR

Un gouvernement municipal doit veiller à ce que soient fournis plusieurs biens et services dont la production implique un regroupement de plusieurs activités. Par exemple, la ville doit non seulement déterminer combien et où développer des espaces verts, mais également déterminer les équipements qu'on y retrouvera, déterminer la fréquence d'entretien de ces espaces, prévoir combien de bancs et poubelles répartir autour d'un parc, etc. Lorsqu'on parle d'impartition, on doit donc se pencher sur la nature de ces activités car elle est susceptible d'influencer le choix d'impartir ou non.

La décision d'impartir ou non certaines activités doit répondre à des critères d'ordre organisationnel et d'ordre stratégique. Nous développerons l'analyse selon ces critères qui, bien que cruciaux, sont souvent négligés dans le traitement de l'impartition. Les critères organisationnels se rapportent aux caractéristiques de l'activité considérée. Les critères stratégiques ont trait aux comportements des intervenants au sein de la relation de production de l'activité.

Avant de passer à l'étude des critères organisationnels et stratégiques, il importe de discuter des critères de nature financière qui sont souvent invoqués dans les discussions sur l'impartition. On invoque souvent les déficits publics élevés pour justifier l'impartition d'activités vers le secteur privé. Or, l'impartition en soi ne constitue une économie que si elle génère des gains fiscaux ou des gains d'efficacité ou de productivité qui ne seraient que difficilement réalisables par une gestion interne. Le potentiel pour la réalisation de ces gains dépend des caractéristiques mêmes de l'activité, et ce sont ces caractéristiques qui sont mises en relation avec l'environnement organisationnel et stratégique dans les prochains paragraphes. L'argument reliant impartition et contrôle des déficits publics est en bonne partie fallacieux. Les problèmes que posent les déficits publics viennent de la source (raisons) de ces déficits et non pas de leur existence *per se*. Les déficits publics sont acceptables et profitables s'ils sont encourus pour des raisons d'investissements productifs et rentables mais sont inacceptables et non profitables s'ils sont encourus pour des raisons de dépenses courantes (récurrentes et non conjoncturelles) ou pour des raisons d'investissements non productifs et non rentables. De plus, il est important de ne pas confondre, dans une stratégie de réduction du déficit public, impartition et tarification des services publics. Si ces deux concepts se tendent parfois la main, ils représentent néanmoins des idées différentes. L'impartition peut conduire à une tarification des services publics, mais pas nécessairement. Par ailleurs, on peut implanter une tarification de services publics sans en impartir la gestion.

3.1 Critères organisationnels

Nous nous penchons maintenant sur les critères organisationnels qui sont déterminants non seulement de la décision d'impartir mais également de la façon d'impartir. La décision d'impartir ou non doit tenir compte du partage des risques associés à l'activité, l'utilisation et la coordination des informations disponibles, la fourniture d'investissements spécifiques et la présence d'irréversibilité dans le choix organisationnel.

3.1.1 *Le partage des risques et les salaires : contrats de travaux vs contrats commerciaux*

La demande pour des activités comme le déneigement des rues, le nettoyage des parcs et des espaces verts, et l'entretien des édifices est souvent aléatoire ou du moins cyclique ou saisonnière. Embaucher des travailleurs pour effectuer ce travail à la pièce les forcerait à subir d'importantes variations dans leurs revenus. Puisqu'il est souvent difficile pour ces travailleurs de s'assurer sur les marchés financiers contre ces variations, l'administration municipale peut offrir implicitement une telle assurance en embauchant ces travailleurs sur une base annuelle. Le contrat implicite d'emploi contient alors non seulement un salaire mais aussi une promesse de permanence qui répond aux besoins d'assurance du travailleur. Par exemple, le fait que l'administration municipale fournisse elle-même les activités de déneigement des rues permet à ses cols bleus de toucher un salaire relativement fixe, qu'il neige beaucoup ou peu. De plus, ces mêmes employés peuvent travailler à d'autres tâches pendant la saison estivale afin de maintenir un niveau salarial constant tout au long de l'année. Dans ce cas, l'administration municipale joue un rôle d'assureur ou de banquier face à ses employés. Elle leur permet d'uniformiser dans le temps leur salaire et leurs conditions d'emploi. Cette uniformisation est consentie aux travailleurs en échange d'un salaire inférieur à celui qui prévaudrait si les travailleurs étaient embauchés à la pièce. Dans de tels cas, la production à l'interne (par opposition à l'impartition) constitue une réponse efficace au problème d'assurance confrontant les travailleurs.

Quels sont en général les facteurs susceptibles d'affecter la demande pour une activité? On a déjà mentionné l'exemple du déneigement pour lequel la demande dépend naturellement des conditions climatiques imprévisibles. On pourrait parler d'un employé d'entretien qui doit répondre à des situations d'urgence comme les bris de machines, ou d'un employé de bureau qui traite des documents en plus ou moins grand nombre. Dans ces exemples, les variations sont de nature "microéconomique" dans la mesure où elles n'affectent que les employés de l'administration municipale. Il existe aussi des variations "macro-économiques" affectant les

conditions globales du marché de l'emploi. Par exemple, l'immigration et l'ouverture (la mondialisation) des marchés ont réduit la productivité relative des travailleurs non qualifiés canadiens par rapport aux travailleurs étrangers. Toutefois ce n'est pas tant le caractère micro ou macro-économique des variations de la productivité qui importe mais plutôt leur caractère permanent ou temporaire.

Si les variations sont temporaires, le contrat de travail permet d'uniformiser les salaires sans impact sur le long terme. Que se passe-t-il si les variations sont de nature permanente? Il est clair qu'un lien d'emploi comme celui décrit plus haut ne pourrait persister si, par exemple, il cessait de neiger pour toujours à Montréal. L'administration municipale ne pourrait payer éternellement tous ses employés embauchés pour le déneigement. Ils devraient, soit être congédiés, soit être affectés à d'autres tâches. Bien que cet exemple paraisse simpliste et extrême, il permet de comprendre ce qui s'est passé lentement mais sûrement depuis vingt ans au Canada. D'importants changements *permanents* sont venus modifier le marché de la main-d'œuvre non qualifiée au Canada. En effet, on observe que, depuis environ vingt ans, l'offre relative de main-d'œuvre non qualifiée a augmenté de façon très importante par rapport à celle de la main-d'œuvre qualifiée. Les économistes attribuent la plus grande part de cet accroissement à la globalisation progressive des marchés internationaux. Les contrats de travail, jouant le rôle d'assureur contre des fluctuations de la demande, n'ont pas pu tenir compte de l'impact de cette offre accrue sur le niveau général des salaires, avec la conséquence que les salaires contractuels ont difficilement pu s'ajuster aux nouvelles conditions du marché. En effet, les conventions collectives ont toujours visé à maintenir le niveau d'enrichissement (les « acquis ») des travailleurs. Cet état de fait a duré pendant plusieurs années. Au bout d'un moment, par contre, l'écart entre la productivité et les salaires payés est devenu si grand que les employeurs ont commencé à parler d'impartition. Ce phénomène se retrouvait tant dans le secteur privé que public. Il est apparu un peu plus tard dans le secteur public, parce que les organismes publics comme les administrations municipales ne subissent pas les mêmes pressions concurrentielles que les entreprises privées.

Quel est alors le rôle de l'impartition dans ce contexte? L'organisation optimale du travail en présence de changements structurels importants sur le marché de l'emploi requiert que les salaires soient flexibles à la baisse pour refléter la chute dans le salaire de marché alternatif de certains employés. Dans les industries concurrentielles, les pressions de firmes rivales, parfois étrangères, et employant une main-d'œuvre moins coûteuse, ont forcé entreprises et syndicats à s'ajuster. Devant la menace de voir leurs emplois disparaître, les syndicats ont démontré une certaine souplesse et flexibilité dans l'établissement des conditions de travail de leurs membres. Par contre, dans le secteur public, ces pressions concurrentielles sont absentes. Les conditions de

travail se sont maintenues ou améliorées, avec pour conséquence que plusieurs groupes d'employés sont maintenant rémunérés au-dessus de la valeur concurrentielle de leur travail. On assiste donc à un transfert de richesse des payeurs de taxes vers ces employés. Or, récemment, la pression est venue des marchés financiers qui "exigent" que les gouvernements assainissent leur situation financière. Devant ces pressions, les autorités publiques ont senti le besoin d'améliorer la gestion de leurs politiques salariales afin de contribuer à l'effort d'austérité ou plutôt afin de rationaliser ces politiques. Devant les résistances syndicales, l'impartition est devenue le moyen privilégié de réduire les coûts de main-d'œuvre. Elle permet dans certains cas de substituer de la main-d'œuvre des secteurs concurrentiels à de la main-d'œuvre relativement coûteuse et dans d'autres cas de soumettre la main-d'œuvre "municipale" aux pressions de la concurrence.

Pourquoi l'impartition fonctionne-t-elle? En présence de changements permanents au salaire de marché, les salaires contractuels doivent être relativement flexibles pour refléter toute nouvelle condition. Une entreprise gouvernementale n'est pas soumise aux pressions concurrentielles qui génèrent la flexibilité nécessaire aux ajustements. Supposons que l'activité soit impartie à une entreprise privée qui évolue sur un marché concurrentiel. Ce sera notamment le cas s'il existe déjà un marché pour ces activités. Cette entreprise sera alors soumise aux pressions concurrentielles nécessaires pour que les salaires suivent de plus près les fluctuations permanentes du salaire de marché. L'impartition sera alors une solution optimale en réponse au manque de flexibilité des salaires des travailleurs municipaux. Par contre, si le service impartie n'est pas déjà offert sur un marché concurrentiel, alors il est possible que l'impartition ne réalise pas à long terme les économies souhaitées. Un facteur important sera alors la facilité avec laquelle on peut changer de partenaire. Si les investissements initiaux ne sont pas trop importants ou spécifiques, alors on peut supposer que l'entrée de nouveaux concurrents est relativement facile. Cette menace d'entrée sera en général suffisante pour assurer la flexibilité des conditions d'emploi. Si, par contre, l'entrée est difficile à cause d'importants investissements spécifiques, alors l'impartition ne représentent pas nécessairement la bonne solution. On peut penser que les mêmes problèmes de flexibilité qui ont surgi au sein de l'organisation municipale se reproduiront au sein du partenaire.

Si on décide d'impartir, quel sera alors le type d'impartition privilégié? Ces problèmes de baisses permanentes du salaire de marché se sont posés pour le cas de la main-d'œuvre non qualifiée. Cette main-d'œuvre accomplit typiquement des tâches secondaires pour lesquelles on retrouve généralement des marchés concurrentiels. La sous-traitance de ces tâches sera alors le mode d'impartition privilégié. Elle permet de déléguer des tâches secondaires pour lesquelles les besoins de coordination avec d'autres activités sont faibles. De plus,

la durée limitée des contrats de sous-traitance permet de maintenir un niveau de concurrence nécessaire à la minimisation des coûts de production de ces tâches.

Dans le cas du partage des risques et des salaires, les éléments importants à retenir sont :

- (1) l'impartition sera optimale si l'organisation interne du travail ne permet pas la flexibilité nécessaire pour s'ajuster aux changements permanents du salaire de marché;
- (2) l'impartition aura plus de succès si l'activité impartie est offerte par une firme concurrentielle;
- (3) l'impartition à un monopole où l'entrée est difficile ne réglerait pas nécessairement les problèmes de flexibilité des conditions de travail.
- (4) la sous-traitance représente le mode d'impartition privilégié.

3.1.2. Les économies d'échelle et d'envergure et les compétences municipales, régionales, nationales et internationales

Dans toute décision de faire à l'interne ou de faire faire à l'externe se pose le problème des coûts. Nous avons discuté dans la section précédente des coûts reliés au travail en particulier dans leur dimension « assurance » et « flexibilité » des salaires en fonction de la valeur alternative du travail. Nous avons conclu qu'à défaut de pouvoir crédiblement générer à l'interne le niveau de flexibilité permettant d'arrimer salaires et conditions de travail à leur niveau concurrentiel dans la société environnante, il fallait plutôt recourir à des modes de sous-traitance et d'impartition qui assureraient que les citoyens profitent de biens et services municipaux à des coûts concurrentiels.

Un deuxième volet de la production et de la distribution des biens et services municipaux aux meilleurs coûts possibles doit faire intervenir la taille et l'envergure des activités. Il est possible que la taille et l'envergure (l'ensemble de toutes les activités) des activités de production et de distribution des biens et services municipaux soient trop faibles pour profiter pleinement des économies de coûts (baisse des coûts moyens) que permettraient une taille et une envergure significativement plus grandes. Afin de faire profiter les citoyens de ces économies d'échelle et d'envergure, il serait nécessaire de regrouper les activités de production et de distribution municipale avec celles d'autres municipalités ou encore avec des activités compatibles de producteurs privés.

Les lois et règlements régissant les municipalités interdisent de manière générale à ces dernières

d'utiliser de la main-d'œuvre et des équipements municipaux à des fins privés (en commercialisant les services de la municipalité). Ces lois et règlements ont été imposés aux municipalités pour éviter les dangers évidents de favoritisme, de corruption et de concurrence déloyale auxquels pouvait mener une commercialisation des capacités productives municipales. Mais l'inverse n'est pas vrai. La Ville pourrait très bien commander à une entreprise privée un ensemble de biens et services à un coût concurrentiel même si cette entreprise utilise la même main-d'œuvre et les mêmes équipements pour satisfaire par ailleurs des demandes de biens et services similaires ou connexes provenant du secteur privé ou d'autres gouvernements. C'est là une pratique courante dans un nombre élevé de situations. Une réflexion sur l'impartition de l'ampleur de celle en cours à la Ville de Montréal doit viser entre autres fins à étudier les possibilités d'étendre profitablement cette pratique aux activités de production et de distribution actuellement assumées à l'interne. Il est possible que plusieurs de ces activités pourraient être ainsi confiées à des impartiteurs au bénéfice des citoyens.

Considérons trois exemples : L'entretien des parcs (ou des édifices municipaux), la vérification interne (ou la gestion financière) et la gestion des eaux. Nous supposerons pour les besoins de notre propos que ces activités pourraient être produites à moindres coûts s'il était possible de les regrouper ou de les produire conjointement avec des activités similaires et compatibles dans le secteur privé ou dans le secteur public.

Dans le cas de l'entretien des parcs, on pourrait très bien l'assurer par l'intermédiaire d'entreprises qui auraient également la responsabilité de l'entretien des terrains privés dans le voisinage d'un parc donné. Il y a plusieurs raisons de croire que ces deux activités, tout à fait compatibles pourraient être produites à des coûts plus faibles si elles étaient coordonnées au sein d'entreprises privées municipales ou régionales grâce à un usage plus efficace (partagé) des équipements et des ressources humaines. Un cas similaire est celui de l'entretien des édifices municipaux. La réalisation des économies d'échelle et d'envergure possibles dans ces activités permettraient aux citoyens de profiter de services de meilleure qualité à des coûts moindres. De plus, l'allocation des contrats sur la base des quartiers avec certaines contraintes sur le nombre d'entreprises indépendantes impliquées permettrait à l'administration municipale de mettre à profit des balises (*benchmarking*) favorisant la concurrence entre impartiteurs.

Dans le cas de la vérification interne, une situation similaire pourrait être envisagée. Une entreprise privée régionale ou nationale de vérification comptable pourrait très bien assurer la vérification interne de tous les comptes et budgets de la municipalité (sans modification aux procédures de vérification externe par une entreprise de vérificateurs indépendants comme c'est le cas actuellement). Le regroupement de la vérification

interne de la Ville dans une ou des firmes spécialisées pourrait faire bénéficier les citoyens d'une baisse de coût potentiellement substantielle grâce aux économies d'échelle et d'envergure que permettrait ce regroupement de compétences. Un autre exemple du même type pourrait être la gestion financière.

Dans l'exemple de la production et de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées, nous avons nécessairement une situation de monopole naturel local (du moins dans la distribution) : il serait inefficace d'avoir deux distributeurs d'eau potable, chacun avec son propre réseau, dans un même quartier. Le regroupement de ces activités au sein d'entreprises nationales ou internationales spécialisées dans le traitement et l'assainissement des eaux pourrait permettre aux citoyens de profiter d'une expertise plus importante, de résultats de programmes de R&D qu'il serait trop coûteux de développer tout seul, et d'adoption et d'adaptation plus rapides de technologies de pointe grâce aux économies d'échelle potentielles du réseautage international dans les activités concernées.

Ces économies d'échelle et d'envergure doivent être évaluées cas par cas mais elles sont a priori suffisamment importantes pour qu'on y consacre les ressources nécessaires. Elles favoriseraient de manière générale une forme plus ou moins avancée d'impartition.

3.1.3 *Les asymétries d'information*

Si le partage des risques et l'inflexibilité doivent être considérés dans les décisions d'impartition, ce ne sont pas les seuls critères à prendre en compte. Les critères informationnels sont souvent au centre des préoccupations.

Une activité typique implique plusieurs intervenants, chacun détenant des informations-clés dont l'utilisation est nécessaire au succès de l'activité. Dans plusieurs cas, ces informations-clés sont détenues de façon « privée » par les intervenants, c'est-à-dire qu'un intervenant possède une information-clé qui ne peut être directement vérifiée par les autres intervenants. Dans ce cas, un intervenant pourrait ne pas avoir toutes les incitations à révéler son information aux autres intervenants. Par exemple, un directeur de département pourrait vouloir exagérer le coût des activités dont il est responsable afin d'obtenir un financement plus généreux pour son département, croyant que ces ressources seront de toute façon mieux utilisées dans son département que

dans ceux de ses collègues. La prise en compte de telles incitations est donc nécessaire lors de la prise de décision, telle l'attribution de budget, la décision d'impartir, etc.

Dans la pratique, à quoi reconnaît-on l'information privée? Une information est dite privée lorsque, d'une part, elle est pertinente pour la décision à prendre et, d'autre part, elle n'est détenue que par un intervenant ou un sous-ensemble des intervenants dans la prise de décision. Prenons comme exemple le service des eaux. Puisque l'eau n'est pas vendue, les ressources dont le directeur de ce service a besoin pour maintenir son réseau doivent lui être fournies par l'administration municipale. L'administration doit, d'une part, déterminer le taux de taxation de citoyens, et d'autre part, faire l'arbitrage entre différents services lorsque le produit de la taxe est alloué. Il est évident que ces décisions municipales doivent être basées entre autres choses sur le coût de production du service des eaux. Or, ces coûts de production (pas les coûts comptables ou comptabilisés mais les véritables coûts inévitables pour assurer les services de même qualité) ne sont pas directement observables par les autorités municipales. Il est raisonnable de penser que le directeur du service détient de l'information plus précise sur les coûts de production de son service que les autorités municipales. On dira alors que le directeur du service des eaux détient de l'information privée.

Prenons un autre exemple. Supposons que l'administration municipale fabrique elle-même les bancs qu'elle place dans les parcs. Puisque le service des équipements ne vend pas les bancs qu'il fabrique à l'administration municipale, l'attribution de son budget pour cette production dépend du coût de production des bancs. Encore une fois, ce coût de production est connu de façon beaucoup plus précise par le directeur du service. On dira alors que celui-ci détient de l'information privée.

S'il est une chose de reconnaître que certains agents détiennent de l'information privée pertinente pour une décision, c'est franchir un seuil que d'affirmer que cette information joue un rôle important dans l'allocation des ressources. Une question importante est de savoir si l'information privée peut ou non être inférée par les intervenants non informés. Nous évoluons dans une économie de marché où les prix sur les marchés concurrentiels véhiculent beaucoup d'information. La concurrence entre les producteurs les force à abaisser leur prix au niveau de leur coût de production. Le prix concurrentiel d'un produit ou service reflète donc son coût marginal de production. Dans la mesure où une activité produite par l'organisation municipale est également disponible sur le marché, l'information détenue par le responsable de cette activité sur son coût de production peut être inférée à partir des prix de marché. Dans ce cas, on peut affirmer que l'information du directeur de

service est privée et pertinente pour la gestion efficace, mais que le caractère privé de cette information ne vient pas entraver l'efficacité de la gestion car cette information peut être inférée à peu de frais par les intervenants non informés.

Revenons aux deux exemples décrits plus haut. Les activités produites par le service des eaux ne sont pas offertes de façon concurrentielle sur le marché. Il est donc difficile pour les autorités municipales de connaître avec précision les coûts de production de l'alimentation en eau. La procédure d'attribution budgétaire se complique du fait que le directeur de service pourrait vouloir gonfler plus ou moins consciemment ses coûts de production afin d'attirer plus de ressources au sein de son service. Ces incitations devront être prises en compte lors de l'application de la procédure budgétaire. L'exemple des bancs de parc est, par contre, sensiblement différent. Un banc de parc est un produit relativement standard qui est produit de façon concurrentielle sur les marchés. Son coût de production peut donc être inféré en observant le prix de vente d'un produit similaire. Assurément d'une telle information, on comprendra que la procédure d'attribution de budget au service des équipements (du moins en ce qui concerne les bancs de parc) pourrait être grandement facilitée si l'information disponible est utilisée. Le marché donne une base de comparaison qui permet d'allouer les ressources de façon efficace.

Lorsqu'une activité n'est pas offerte sur un marché concurrentiel, le caractère privé de l'information joue donc un rôle important dans les décisions à prendre. Mais quelles sont les caractéristiques de la décision à prendre qui sont pertinentes pour le mode de gestion? Certaines décisions sont relativement complexes et reposent sur l'information privée de plusieurs intervenants. Prenons comme exemple la décision de construire un incinérateur. On doit d'abord décider d'une politique globale de gestion des déchets, de la capacité de l'incinérateur si ce mode est retenu, et finalement de sa localisation. Une décision efficace doit reposer sur une information précise quant aux différentes technologies disponibles, leurs coûts de construction et d'opération, le plan de développement urbain, les règles de zonage anticipées, la réglementation environnementale, etc. Ces différentes informations sont détenues par différents directeurs de service au sein de l'administration municipale. Chacun comprend bien les enjeux et comment son information privée affectera la décision prise. Il est fort possible que ces différents intervenants aient des préférences différentes vis-à-vis les choix possibles et qu'ils tentent de manipuler l'information privée dont ils disposent afin de faire pencher la balance de leur côté (tout en croyant que « leur côté » est celui qui est le meilleur pour l'organisation municipale). Dans cet exemple, on voit qu'il est nécessaire de bien coordonner la décision à prendre sur l'information de tous les

intervenants. Une telle coordination nécessite d'instaurer des canaux de communication relativement formels qui permettront aux agents de transmettre leur information. De plus, ces mécanismes de communication devront être couplés de mécanismes qui inciteront les intervenants à ne pas manipuler leur information et à en révéler la vraie teneur. Donc, il existe un premier type de décisions qui nécessitent une coordination de plusieurs intervenants privément informés.

Pour un second type de décisions, aucune ou peu de coordination n'est nécessaire. La décision efficace ne repose que sur l'information d'un intervenant ou d'un ensemble bien intégré d'intervenants. Par exemple, la décision de répartition de l'effectif policier entre différents quartiers dépend non seulement du taux de criminalité dans chacun des quartiers concernés, mais également de l'apport qu'un policier supplémentaire peut apporter dans un quartier donné. La valeur de cet apport est difficilement observable par l'administration municipale, alors que le directeur du service de police le connaît généralement avec beaucoup plus de précision. Dans ce cas, la principale information privée susceptible d'affecter la décision est celle du directeur du service de police. Avec cette information, une décision efficace pourra être prise. Les besoins de coordination sont ici minimes.

Nous allons maintenant décrire les principales différences entre production à l'interne et à l'externe et discuter les mérites relatifs de ces différents modes de production en ce qui a trait aux deux types de décision que nous venons de décrire.

Le fondement d'une organisation efficace est la responsabilisation des employés, c'est-à-dire au premier chef la présence de mécanismes de rémunération qui sont fonction de la performance de l'employé. Notons ici que l'on entend par rémunération un large éventail d'outils, allant de la bonification du salaire de l'employé aux conditions de travail et aux ressources consacrées à son département ou service. Ces mécanismes de responsabilisation se basent sur l'établissement de normes de performance, objectifs à atteindre qui sont observables et sur lesquels on peut baser l'évaluation. Si, en théorie, on est en droit de s'attendre à retrouver ces mécanismes tant pour les activités produites à l'interne que celles produites à l'externe, il est souvent difficile de maintenir un système crédible de mécanismes de responsabilisation pour les activités produites à l'interne.

Lorsqu'une activité est effectuée à l'interne, les rapports de production sont régis par des règles plus ou moins formelles sujettes à changement et manipulables par les agents en poste d'autorité. En conséquence, il est souvent très difficile de s'engager de façon crédible lorsque l'on peut manipuler les règles impunément. Les

limites aux possibilités d'engagement entravent le bon fonctionnement des mécanismes de responsabilisation. Par exemple, on peut promettre au directeur de la gestion des déchets que l'on augmentera les ressources de son département pour de nouveaux investissements s'il réussit à augmenter la productivité de son service. Mais on peut imaginer que, d'une part, si le directeur réussit, le conseil municipal pourrait revenir sur sa parole en prétextant qu'une baisse non anticipée des revenus de taxation l'empêche de remplir sa promesse, ou que, d'autre part, si le directeur échoue, la ville pourrait quand même lui donner des ressources supplémentaires pour pallier la faible productivité. Dans l'un ou l'autre des cas, la difficulté pour le conseil municipal de s'engager vient réduire, voire annuler, l'efficacité de la responsabilisation du directeur de la gestion des déchets. Cette difficulté à pouvoir s'engager de manière crédible constitue le principal désavantage de la production à l'interne.

Le principal avantage de la production à l'interne provient de l'établissement de canaux de communication efficaces et rapides. Ces derniers sont nécessaires lorsque l'on doit coordonner les différentes informations privées. Ces canaux de communication sont établis par la formation de comités, d'instances décisionnelles qui regroupent les principaux intervenants détenant des informations-clés pertinentes. Le processus décisionnel au sein de ces comités devra tenir compte des enjeux de chacun. La mise en place de telles instances est facilitée lorsque les intervenants appartiennent à la même organisation.

Lorsqu'une activité est entreprise à l'externe, les rapports de production sont régis par des contrats spécifiant des règles bien définies visant à aligner vers un but commun les incitations de tous les intervenants. Le respect de ces contrats est assuré par l'existence d'un système légal qui arbitre les différends. Dans un tel environnement, les problèmes liés aux difficultés d'engagement sont réduits. En conséquence, il est plus facile de fournir les incitations appropriées aux différents intervenants. On peut plus facilement remplacer un partenaire non performant qui n'aurait pas satisfait aux clauses du contrat dans un mode de production externe qu'interne. Les possibilités d'engagement sont donc plus fortes et permettent ainsi de donner les incitations nécessaires à bien performer. Le principal avantage du mode de production à l'externe est que les mécanismes de responsabilisation sont robustes et étanches aux problèmes d'engagement.

Le principal désavantage de la production à l'externe provient des difficultés à coordonner les informations et activités des différents intervenants s'ils évoluent au sein de différentes organisations. Les règles de fonctionnement d'instances décisionnelles sont plus difficiles à établir lorsqu'elles regroupent des intervenants dont les rapports sont régis par des contrats explicites. Ces instances doivent faire preuve de

souplesse afin de s'ajuster aux informations-clés des intervenants. Cette souplesse est difficilement réalisable lorsque des contrats explicites doivent être écrits.

Ayant établi les différences entre production à l'interne et à l'externe, nous allons maintenant voir quel mode est privilégié dans chacun des types de décision décrits plus haut pour ensuite, de façon plus précise, étudier quel type d'impartition est préférable lorsqu'on privilégie la production à l'externe.

Dans le cas d'une activité ne reposant sur l'information privée que d'un agent ou d'un groupe d'agents bien intégrés, les besoins de coordination sont minimes. La production à l'externe (l'impartition) permet alors de mettre en place des mécanismes de responsabilisation qui donneront les incitations nécessaires à performer. Par exemple, dans le cas de l'entretien des égouts, la seule information privée pertinente est celle provenant des coûts de production de cette activité. L'administration municipale décidera du niveau d'entretien requis en fonction de son coût. Si l'administration municipale décide d'impartir ce service au secteur privé, il faudra définir des objectifs et critères de performance, des mesures de la qualité et du niveau d'entretien sur lesquels la rémunération du partenaire sera basée. Ceci constitue sans contredit une étape difficile, mais elle ne devrait pas être en soi un obstacle majeur à la décision d'impartition car ces objectifs, critères et mesures font partie, parfois de façon implicite, d'une saine gestion à l'interne.

Une fois ces critères bien définis, il est possible de rédiger un contrat spécifiant les exigences, la rémunération et les pénalités sous diverses contingences. Puisque le partenaire possède plus d'information sur son coût de production, on devrait lui laisser la liberté de choisir le niveau auquel il est prêt à effectuer l'activité. Afin de s'assurer qu'il choisit ce niveau correctement, le contrat devra spécifier un schème de rémunération incitatif. Pour ce faire, on doit tout d'abord se faire une idée des niveaux de coûts possibles que pourrait avoir le partenaire. Il ne s'agit pas ici de tenter de deviner les coûts actuels du partenaire, mais plutôt de se faire une idée des différents niveaux de coûts possibles. Pour simplifier et fixer les idées, supposons que le coût du partenaire est soit faible, soit élevé. Si son coût était faible, on aimerait un niveau d'entretien supérieur; s'il était élevé, on préférerait un entretien réduit. Le partenaire connaît les coûts de son entreprise, alors que l'administration municipale l'ignore. Dans ce cas, le contrat doit spécifier un prix de base pour rentabiliser les opérations du partenaire s'il y a un coût élevé en échange d'un entretien de base, et une rémunération « à la pièce » pour tout accroissement au-dessus du niveau minimal. Le taux à la pièce doit être tel qu'il soit rentable pour le partenaire, si son coût est faible, d'accroître son niveau d'entretien, et qu'il soit non rentable pour le

partenaire, si son coût est élevé, de fournir un entretien au-dessus du niveau de base requis. Un tel schème de rémunération permet de produire à un niveau optimal tout en donnant la liberté au partenaire de choisir lui-même le niveau d'entretien. Dans cet exemple, on voit que l'impartition couplée d'un contrat incitatif approprié permet de prendre une décision optimale. L'impartition permet la mise en place crédible d'une responsabilisation des intervenants, tandis que l'aspect incitatif du contrat empêche la manipulation induite de l'information et permet de l'utiliser de façon optimale, bien qu'indirecte.

Dans les cas où l'activité ne repose que sur l'information privée d'un agent et où l'impartition est privilégiée, on doit opter pour la sous-traitance ou le contrat de gérance assorti d'un contrat incitatif tel que décrit plus haut. La sous-traitance impartit des tâches secondaires où les besoins de coordination sont minimes. Pour des tâches plus complexes, le contrat de gérance est choisi lorsque le niveau des actifs publics dont on confie la gestion ne dépend pas de l'information du gérant de ces actifs. Par exemple, dans l'exemple de l'entretien des égouts, la taille optimale du réseau d'égouts est peu sensible aux coûts d'entretien du réseau. La coordination entre les différents intervenants est minime et la gestion de l'entretien peut alors être impartie par le biais d'un contrat de gérance. Rappelons finalement qu'un tel contrat n'est viable que si le niveau de production (d'entretien dans notre exemple) est observable et vérifiable, auquel cas on peut incorporer au contrat un schème de responsabilisation incitatif.

Dans le cas d'une activité reposant sur l'information privée de plusieurs intervenants, la décision d'impartition est compliquée par le fait que le niveau optimal de l'activité doit reposer sur les informations-clés de tous les intervenants. Il est donc nécessaire d'établir des canaux de communication efficaces. Cette communication peut être réalisée par le biais de comités, instances décisionnelles, rapports, etc., qui assureront la coordination nécessaire des informations privées. Dans de telles circonstances, l'impartition de l'activité est risquée car les mécanismes de communication entre entités internes à l'administration municipale et entités externes peuvent être « bruités » et inefficaces. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les comités regroupant plusieurs intervenants de différentes organisations ne sont pas efficaces pour prendre des décisions car les rapports entre les différents intervenants sont régis par des contrats explicites. Il faudra alors faire un arbitrage entre l'importance de la coordination obtenue plus facilement par gestion interne et la force des mécanismes incitatifs de responsabilisation générée plus crédiblement par l'impartition ou encore assurer l'impartition totale du réseau d'activités indiquées. Dans ce cas, il faut identifier les réseaux. On pourrait alors se rendre compte que les interrelations entre ces différents réseaux empêcheraient d'isoler le réseau considéré.

Pour les activités où la coordination des informations-clés est importante, on choisira parmi la production à l'interne et les types d'impartition qui établissent des relations de long terme entre partenaires, tels affermage, concession ou SEM. Les relations de long terme facilitent l'établissement de canaux de communication nécessaires à la coordination des informations-clés. De plus, ces types d'impartition permettent le développement d'effets de réputation sur lesquels nous reviendrons plus bas. Considérons l'exemple mentionné plus haut de la détermination du mode de traitement des déchets de la ville. Une telle décision dépend de l'information privée de plusieurs intervenants. Il est difficile d'impartir cette décision sans impartir l'ensemble des activités intimement reliées. Il faudra donc identifier un réseau d'activités et tous les intervenants impliqués. La formation d'un comité regroupant ces intervenants facilitera la coordination des décisions de zonage, développement urbain, de localisation de l'usine de traitement des déchets, du type d'usine (incinérateur et/ou enfouissement), etc. Lorsque ces décisions seront prises, on pourra alors déléguer la production et gestion de l'activité soit à un centre de coûts interne à l'administration municipale soit à un impartiteur unique qui sera rémunéré selon la quantité et qualité du service fourni. Dans cet exemple, on voudra développer des liens privilégiés avec le partenaire qui seront établis par le biais d'un contrat d'affermage dans lequel on louera l'usine de traitement au fermier-exploitant.

Pour terminer, mentionnons que choisir de gérer à l'interne une activité ne signifie pas nécessairement que l'on doive abandonner toute tentative de responsabilisation. Comme dans l'exemple précédent, on peut établir des critères de performance selon lesquels on évaluera les employés. Ceci s'accomplit par l'établissement de centres de profits ou de coûts liés à une instance décisionnelle supérieure où s'établira la communication et la coordination nécessaires. Une fois les informations pertinentes transmises à cette instance, on pourra déléguer la gestion des différentes activités aux divers centres de profits ou de coûts. Leur « rémunération » sera basée, d'une part, sur les informations préalablement obtenues qui déterminent les attentes, et d'autre part, sur la performance du centre de profits. Il sera alors souhaitable d'imiter le contrat d'impartition incitatif pour déterminer le schème de rémunération du centre de profits ou de coûts. Toutefois, comme nous le soulignons plus haut, il est souvent difficile de donner autant d'incitations crédibles avec une gestion à l'interne.

Que faut-il retenir de toute cette argumentation?

- (1) Premièrement, que des considérations informationnelles peuvent être au cœur même des décisions sur les modes de gestion.
- (2) Deuxièmement, que l'information privée n'est pas importante pour la décision d'impartir s'il existe des marchés concurrentiels permettant d'inférer cette information. Il faudrait alors rémunérer sur la base de cette information.

- (3) Troisièmement, que l'information privée est importante en l'absence de ces marchés concurrentiels. Il faut alors trouver des indicateurs et mesures de performance qui permettent de responsabiliser les décideurs.
- (4) Et finalement, que la décision d'impartition se base sur un arbitrage à faire entre la coordination des informations plus facile à faire à l'interne et la responsabilisation (les incitations) plus forte et plus crédible que permet la gestion à l'externe grâce aux par des possibilités d'engagement accrues.

Nous avons étudié jusqu'à maintenant, deux critères organisationnels entrant dans les décisions d'impartition, soit le partage des risques et la présence d'information privée. Nous présentons maintenant un dernier critère organisationnel dont on doit tenir compte.

3.1.4 *Les investissements spécifiques à l'activité*

Certaines activités peuvent nécessiter d'importants investissements spécifiques de la part des intervenants (internes ou externes). Ce sont des investissements dans des équipements, biens capitaux ou capital humain qui ne conservent leur entière valeur que dans leur usage courant. Hors de cet usage, ils n'ont que peu de valeur ou ils doivent être adaptés (souvent à grands frais) afin de les rendre utilisables à d'autres fins. Tout investissement spécifique comporte un risque d'expropriation contre lequel l'investisseur tente de se prémunir. Ceci parce que le donneur d'ordres, une fois les investissements réalisés, est en situation de force pour renégocier à son avantage les conditions de l'entente. Par exemple, la gestion de l'eau potable nécessite de la part du « service des eaux », qu'il soit interne ou externe, des investissements importants tant au niveau du capital physique que des ressources humaines. Ces investissements sont largement spécifiques et n'ont que peu de valeur hors de l'activité en question. Si jamais le partenaire devait se départir de gré ou de force du contrat le liant à la ville, il pourrait difficilement récupérer auprès de son successeur (Ville ou autre) la valeur économique de ces investissements et/ou ne pourrait que très partiellement les déplacer vers ses autres activités. Cette possibilité d'expropriation subtile défavorise les investissements spécifiques qui, par ailleurs, peuvent être essentiels à l'efficacité de la relation entre les parties. Ainsi, il importe de se demander quel impact sur la valeur de ces investissements aurait une décision éventuelle de l'administration municipale de modifier le type de relation qu'elle entretient avec les différents intervenants.

Certains types d'organisation permettent plus que d'autres de rassurer les agents dans ce contexte; elles

favorisent ainsi les investissements spécifiques. Essentiellement, ces types d'organisation donnent à l'administration municipale les moyens de *s'engager* de manière crédible dans sa relation avec les intervenants, ce qui donne à ces derniers l'assurance leur permettant d'investir de façon appropriée. La Ville doit toutefois faire un arbitrage entre l'engagement ferme, qui encourage les investissements spécifiques, et la flexibilité, qualité de plus en plus nécessaire dans un monde en mutation.

Idéalement, le contrat commercial liant l'administration municipale au fournisseur privé serait complet : c'est-à-dire qu'il prévoirait exactement la nature, le volume et les qualités des biens ou services à être livrés par le fournisseur. Ces dimensions du contrat seraient observables et mesurables. Le contrat prévoirait également les compensations ou pénalités auxquelles le fournisseur s'exposerait en cas de non-respect de certaines clauses. Ce type de contrat est malheureusement difficile à réaliser, voire à imaginer (bien que certains contrats d'impartition des services informatiques comprennent déjà plusieurs milliers de pages), et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, il arrive souvent que les produits ou services et leur qualité se mesurent mal ou imparfaitement. On peut concevoir des instruments de mesure assez précis de la quantité d'ordures recueillies, mais la qualité d'une réparation effectuée, ou celle de l'aménagement d'un espace public, sont plus difficiles à mesurer. Le problème est encore plus aigu lorsque plusieurs fournisseurs, publics ou privés, collaborent à la réalisation d'une tâche. L'imputabilité d'une faible performance pose alors un problème semblable à celui que rencontre un entraîneur dont l'équipe vient de jouer un piètre match : il n'est pas aisé de mesurer la contribution de chacun. Étant donné ces problèmes de mesure, un impartiteur voudra se protéger en réduisant ses investissements spécifiques et en cherchant à cacher sa non-performance derrière la performance du groupe.

Une deuxième raison tient à la rencontre de la complexité et de l'incertitude. Ceci a pour conséquences : *(i)* qu'il est impossible de dresser une liste de toutes les éventualités (par exemple de prévoir tous les scénarios de demande et de modifications éventuelles à apporter à la gestion des infrastructures pour les dix prochaines années); *(ii)* qu'il est difficile d'évaluer la vraisemblance des différents scénarios, et donc de s'entendre sur les pénalités ou les investissements que l'administration municipale et ses fournisseurs s'engagent à réaliser dans chacun des scénarios; et *(iii)* qu'il est hasardeux de vérifier et de contrôler les actions des parties au cours et à l'expiration du contrat, rendant particulièrement ardues et coûteuses les tentatives de convaincre un tribunal que tel partenaire n'a pas rempli telle obligation.

Dans ces conditions, plusieurs options s'offrent à l'administration : *(a)* se concentrer sur le scénario le plus probable et accepter de vivre avec les conséquences de cette décision (c'est possiblement ainsi que l'on choisit une date limite pour le déneigement des rues, par exemple); *(b)* s'adapter en négociant une série d'ententes à court terme, ce qui revient à négocier les ajustements à faire lorsque l'information pertinente sera connue; et *(c)* prendre en charge les opérations et opter pour une formule publique.

La solution des contrats séquentiels, qui dispense les parties d'anticiper l'avenir et de s'entendre sur les obligations et droits de chacun ex ante, expose le conseil municipal et ses partenaires aux risques de comportements opportunistes de part et d'autre, à moins que d'autres aspects de l'environnement contractuel, comme la réputation des parties, la confiance ou les sanctions sociales, n'assurent la coordination des comportements et la coopération des parties. Dans ce contexte, chacune des parties hésitera donc souvent à engager des ressources qui ont peu de valeur alternative dans la relation, car elle craindra d'être obligée d'accepter des conditions désavantageuses dans le futur. En l'absence de garanties, par exemple, un partenaire hésitera à faire des investissements importants dans l'entretien des infrastructures publiques; une fois les dépenses d'entretien réalisées, il deviendrait partiellement prisonnier de sa relation avec l'administration municipale puisqu'il ne pourrait récupérer autrement la valeur de son investissement.

En somme, l'administration municipale pourra contrôler plus effectivement l'opportunisme, et sera par conséquent tentée de confier davantage de mandats au secteur privé, quand :

- (1) elle a la possibilité de négocier des contrats complets ou détaillés;
- (2) un grand nombre d'agents privés se livrent concurrence, cette concurrence abaissant le prix, et la menace de transfert de clientèle limitant l'opportunisme du partenaire;
- (3) il est impossible de conclure des contrats complets, mais les problèmes de mesure sont peu importants et la production en équipe est limitée (c'est le cas, par exemple, du déneigement ou de la collecte des ordures ménagères);
- (4) les actifs spécifiques à la transaction sont peu importants, car la présence d'actifs spécifiques importants entraîne la possibilité d'être pris en otage, possibilité contre laquelle les deux parties voudront se prémunir;
- (5) l'administration municipale n'a aucun motif de se soucier de comment l'agent s'y prendra pour satisfaire ses obligations;

(6) la réputation du partenaire est un actif intangible majeur.

Le type d'impartition choisi dépend de l'importance des investissements spécifiques et des risques d'expropriation. Le contrat d'affermage est préférable si les investissements sont considérables puisque l'administration municipale jouit généralement de meilleures conditions de financement. Il sera aussi privilégié si les investissements spécifiques du partenaire sont faibles car les risques d'expropriation sont élevés dans ce type de contrat. Dans le cas où les investissements spécifiques du partenaire sont importants, on optera pour la concession qui transfère les droits de propriété au partenaire, limitant ainsi les risques d'expropriation de la part de l'administration municipale. Finalement, la SEM permet de limiter les risques d'expropriation des deux parties lorsque toutes deux doivent fournir des investissements spécifiques importants.

L'alternative à l'impartition est bien sûr l'intégration de l'activité au sein de l'administration municipale. L'opportunisme du travailleur, qui est alors la contre-partie du partenaire, est limité par le contrôle hiérarchique qui repose sur l'observation du comportement (plutôt que sur celle de la performance), sur une structure incitative de l'entreprise (bonus, plan de carrière, pression sociale) et par la possible congruence des objectifs due au leadership, à la culture organisationnelle et aux sentiments d'appartenance propres à l'organisation. Plus forts sont ces moyens de contrôle, plus attrayante est l'option des contrats de travail par rapport à celle de l'impartition.

La solution hiérarchique comporte évidemment des désavantages. Le principal est vraisemblablement l'affaiblissement de l'exigence de résultat ou de la discipline du marché. La vérifiabilité de la performance des unités et sous-unités devient très difficile et les agents développent souvent des "objectifs locaux". De plus, l'organisation hiérarchique n'évite pas la difficulté d'élucider l'information privée des agents. C'est le problème classique de la bureaucratisation : les décideurs sont éloignés des exécutants qui n'ont aucune raison de communiquer les informations privées qu'ils possèdent.

EN BREF, L'ATTRAIT RELATIF DU CONTRAT DE TRAVAIL AUGMENTE:

- (1) avec le besoin de réviser, à cause de l'incertitude, les tâches à accomplir;
- (2) quand les problèmes de vérifiabilité de la performance des agents sont grands;
- (3) quand l'administration municipale peut effectivement contrôler les comportements de ses agents;

- (4) avec l'importance que l'administration accorde aux moyens utilisés par rapport aux fins;
- (5) avec l'importance des investissements spécifiques et des engagements mutuels qui sont requis des deux parties dans un contexte d'incertitude.

3.1.5 *La nature des investissements et leur degré d'irréversibilité*

Parmi les coûts et avantages de l'impartition, il en est qui ne sont pas souvent mentionnés : ce sont les coûts et avantages résultant de l'irréversibilité d'une décision et, à l'opposé, les coûts et avantages résultant d'un gain de flexibilité. Nous souhaitons combler cette lacune, car ces coûts sont importants et peuvent militer en faveur d'un report de certaines décisions d'impartition.

Les coûts d'irréversibilité sont souvent liés à l'arrivée d'informations nouvelles : s'il y a beaucoup d'incertitude sur les avantages de la décision irréversible, et que ces avantages deviennent mieux connus au fur et à mesure que le temps passe, on exigera du projet pour l'entreprendre qu'il fasse mieux que simplement couvrir ses coûts. Dans le cas de l'impartition, cela signifie que la décision ne sera prise que si, compte tenu des informations disponibles au moment de la décision, l'on peut en attendre une économie de coûts significative. En effet, supposons que la décision d'impartir est prise en une date donnée et que l'on apprend ultérieurement que ses avantages sont moins importants qu'on ne l'avait d'abord supposé, à tel point que, si la décision d'impartition pouvait maintenant être prise, on choisirait le statu quo. Du fait que la décision est irréversible, le décideur s'est privé en agissant tôt, de l'option d'utiliser l'information qui allait arriver aux dates ultérieures. Il a renoncé à la possibilité d'éviter une erreur, jugeant sans doute que la probabilité de se retrouver dans cette situation était suffisamment faible. Cet abandon d'une option par le décideur doit être pris en compte dans les coûts de la décision et explique que le critère standard d'évaluation de projets (valeur actuelle nette non négative) soit invalidé : il ne suffit pas que les revenus actualisés couvrent les coûts actualisés du projet; il faut qu'ils couvrent ces coûts augmentés du coût de renoncer à l'option d'utiliser l'information qui continuera d'arriver dans le futur. Le coût de renoncer à l'option s'évalue comme la valeur de cette option.

Quelles sont les irréversibilités en cause lorsqu'il s'agit d'impartition? Elles peuvent toucher du capital physique et du capital intangible comme des compétences techniques et des compétences organisationnelles. Rappelons qu'une décision est irréversible (partiellement ou complètement) lorsqu'elle ne peut être renversée

sans encourir au coût prohibitif. Ainsi la suppression des services de déneigement, avec la vente des équipements et le licenciement ou la réaffectation des employés, constituerait un acte partiellement irréversible parce que l'administration municipale encourrait des pertes si elle voulait revenir sur cette action. Autre exemple, le démantèlement d'une équipe d'architectes et d'urbanistes est un acte partiellement irréversible parce que les personnes concernées ne seraient probablement pas en mesure de réintégrer l'équipe si l'administration municipale le leur demandait. Même si elles étaient prêtes à le faire, leur loyauté vis-à-vis de leur employeur aurait été affectée si bien que la situation antérieure ne pourrait pas être reconstituée sans coûts supplémentaires.

Les éléments qui rendent une décision irréversible peuvent être de différentes natures. Lorsque la décision porte sur du capital physique, l'irréversibilité est le plus souvent de nature technologique. Le capital est souvent, au moins partiellement, spécifique à l'activité à laquelle il est destiné. On ne peut le liquider au prix qu'il en coûterait pour l'acquérir à la même fin. Lorsque la décision porte sur du capital intangible, comme du capital humain, des compétences, il y a irréversibilité si la formation et les connaissances sont spécifiques à l'activité supprimée. Lorsque des personnes se dispersent et prennent d'autres fonctions, elles emportent avec elles leur compétence spécifique qui ne pourra être reconstituée que si ces mêmes personnes sont réembauchées ou si les nouveaux embauchés subissent une formation appropriée (coûteuse). Dans les cas extrêmes il peut même arriver que les connaissances se perdent. Le cadre juridique et les institutions peuvent également contribuer à rendre irréversibles certaines actions. Par exemple si la décision fait l'objet d'un règlement municipal, il est beaucoup plus difficile de la renverser. Enfin, beaucoup de décisions sont rendues irréversibles par des considérations stratégiques. Lorsqu'une administration municipale prend une décision importante, le succès de l'opération va souvent dépendre de la crédibilité de cette décision auprès des intervenants concernés. Si l'administration municipale veut garder sa réputation, elle peut être amenée à ne pas renverser une décision alors qu'elle préférerait faire marche arrière en l'absence de considérations de crédibilité.

En somme, la présence d'irréversibilités implique que toute décision d'impartition doit être clairement bénéfique avant d'être adoptée au sens où la valeur d'option d'attendre est comptabilisée. Cette conclusion est renforcée par deux remarques complémentaires. L'une est qu'une opération d'impartition réussira mieux si l'administration municipale est crédible : une procédure progressive commençant par des opérations simples au succès vraisemblable permettra d'asseoir la réputation de l'administration municipale à cet égard. La deuxième remarque est que la coordination d'activités imparties exige des compétences que l'administration

municipale pourra mieux acquérir en procédant de façon progressive, et un cadre institutionnel qui ne pourra être établi que peu à peu.

3.2 *Les critères stratégiques*

Que l'on choisisse l'impartition ou la production à l'interne, le déroulement de la relation entre intervenants génère des comportements stratégiques qu'il convient de présenter. Nous discuterons ici des problèmes d'engagement durant la relation, du renouvellement des ententes entre intervenants et du maintien des compétences spécifiques.

3.2.1 *Problèmes d'engagement et renégociation*

La discussion jusqu'à maintenant a fait abstraction des aspects dynamiques de la gestion des activités, tant à l'interne qu'à l'externe. Cette abstraction a permis de dégager certains principes généraux quant aux décisions d'impartition.

Cependant, si l'on veut entrer dans les détails de la conduite des relations, il importe de bien comprendre les aspects intertemporels associés à la production des activités considérées. Dans une première étape, nous verrons quelles sont les complexités engendrées par l'aspect dynamique des relations. Ensuite, nous verrons que ces complexités se retrouvent, parfois sous des formes différentes, tant à l'interne qu'à l'externe. Finalement, nous verrons en quoi les deux modes de gestion diffèrent dans la résolution de ces complexités.

Nous avons vu plus haut qu'il y avait trois éléments majeurs à considérer : le partage des risques, l'information privée et les investissements spécifiques à la relation. Pour chacun de ces éléments, l'aspect dynamique engendre des difficultés qu'il importe ici de décrire.

Dans les relations motivées par le partage des risques, un horizon de long terme permet aux parties de maintenir une relation de confiance et de développer de part et d'autre une réputation de loyauté. Sans promesse d'une certaine permanence dans l'emploi, l'employeur pourrait avoir intérêt à congédier un travailleur

dès qu'un changement, même temporaire, viendrait réduire le salaire de marché. De la même façon, un travailleur aurait avantage à quitter son emploi dès que le salaire de marché augmenterait. Seul l'établissement d'une réputation de loyauté de la part des partenaires permet d'éviter ces comportements opportunistes. Les effets de réputation jouent donc un rôle crucial ici en rendant crédible les volontés d'engagement dans la relation. Il faut que de part et d'autre s'établisse une relation de confiance basée sur le respect mutuel de l'entente négociée.

Nous avons vu plus haut que la présence de changements permanents peut engendrer des frictions et conflits au sein de la relation et qu'une certaine dose de concurrence peut contribuer à apporter à la relation la flexibilité nécessaire. Si l'impartition demeure alors un moyen privilégié d'apporter cette flexibilité, ce n'est pas le seul mécanisme susceptible de le faire. Le contrat de travail pourrait, par exemple, spécifier que le salaire négocié soit fonction du salaire de marché : il pourrait se situer dans une fourchette prédéterminée de la moyenne historique du salaire de marché. Ceci permettrait de s'ajuster aux changements permanents au salaire de marché. Ceci ne viendrait pas à l'encontre du maintien d'une forte productivité de la main-d'œuvre qui pourrait être assurée par les politiques d'embauche et de mise à pied. La question qu'il faut alors se poser est de savoir laquelle de l'impartition ou la production à l'interne favorise le plus l'émergence d'effets de réputation susceptibles de supporter un partage optimal des risques temporaires. En général, l'administration municipale, de par sa taille et la diversité de ses opérations, peut développer une réputation lui permettant de fournir l'assurance nécessaire. Cependant, si le partenaire est une firme importante offrant ses services à plusieurs administrations municipales (par exemple), alors sa sphère d'activités est sans doute suffisamment diversifiée pour pouvoir maintenir les effets de réputation et offrir l'assurance requise.

Dans les relations où l'information privée est importante, cette information est souvent persistante, c'est-à-dire, qu'elle demeure pertinente sur un horizon relativement long. Nous avons vu qu'en présence d'information privée, il est préférable de faire appel à des mécanismes de responsabilisation qui incitent les agents à ne pas manipuler de façon induue leur information-clé. Or, si les agents prévoient que l'information et la relation s'étendront sur un horizon relativement long, alors leurs actions tiendront compte non seulement des impacts aujourd'hui mais également ceux qu'elles auront dans le futur. Les mécanismes de responsabilisation doivent donc tenir compte de ces liens intertemporels.

La solution à ce problème consiste à maintenir les incitations sur la totalité de l'horizon pertinent. Par contre, les problèmes d'engagement peuvent venir miner cette volonté. Par exemple, il peut être optimal de

promettre de partager les gains de productivité aux intervenants qui se sont révélés efficaces, c'est-à-dire à ceux qui ont su maintenir des coûts de production faibles. Le maintien des incitations requiert de maintenir ce partage à toutes les périodes. Or une fois que l'on sait que l'intervenant est efficace et a des coûts faibles, la tentation est forte de couper court à ce partage tout en continuant d'exiger une haute performance de l'agent. Un agent rationnel anticipera ces tentations et hésitera à fournir une haute performance au début de la relation. C'est ce qu'on appelle *l'effet de cliquet*. Cet effet vient exacerber les problèmes d'incitations au sein des organisations. Si les partenaires ne peuvent s'engager à partager les gains de productivité tout au long de la relation, alors il devient plus difficile de maintenir les incitations à être plus productif. C'est malheureusement un problème difficile à éviter et dont il faut tenir compte lorsque l'on façonne les mécanismes de responsabilisation incitatifs. Une solution est de conférer encore plus d'avantages ou de bonis pour une bonne performance afin de récompenser l'agent quand ce dernier sait que cette récompense ne durera pas.

Dans les relations où les investissements spécifiques sont importants, il va sans dire que l'aspect dynamique revêt une grande importance. Les risques d'expropriation de ces investissements contribuent à réduire les incitations premières à investir et ainsi réduisent l'efficacité de la relation. Les problèmes d'opportunisme, d'expropriation et d'engagement sont tous liés à l'aspect dynamique des relations et ils se retrouvent tant pour les modes de gestion à l'interne que pour les modes de gestion à l'externe. Par exemple, la tentation de réviser les standards de production lorsque l'on a pu inférer l'efficacité du partenaire ou lorsque celui-ci a investi de façon spécifique se retrouve dans les deux modes de gestion. À l'interne, l'administration municipale peut avoir intérêt à réduire les ressources consacrées à un service une fois qu'il s'est rendu compte que ce service qui a su bien s'organiser et être efficace n'a pas besoin d'autant de ressources qu'il le croyait initialement. Le directeur du service prévoyant voudra peut-être ne pas être aussi efficace afin de s'assurer des ressources supplémentaires dans le futur. À l'externe, l'administration municipale ou le conseil municipal pourrait avoir les mêmes intérêts à la renégociation du contrat s'il s'aperçoit que le partenaire empêche des profits importants « sur son dos » ou simplement grâce à ses efforts d'organisation, d'accroissement de productivité et d'innovations tant organisationnelles que technologiques. Donc, la difficulté posée par ces problèmes est présente quel que soit le mode organisationnel. Il faut en tenir compte lors du design des ententes.

Quels sont les différences entre les deux modes de gestion quant à l'aspect dynamique de la relation? Nous identifions ici deux différences majeures. Premièrement, un mode de gestion à l'externe permet de maintenir la concurrence du moins potentielle tout au long de la relation. Parmi les avantages de cette concurrence, on compte la flexibilité accrue pour s'ajuster à un environnement toujours changeant. La

concurrence permet également de définir des mesures comparatives de performance sur lesquelles la rémunération du partenaire peut être basée. Par exemple, on peut observer les prix d'autres firmes afin d'inférer si l'on paie trop cher pour les services du partenaire. De plus, au renouvellement de l'entente, il est toujours possible de solliciter des offres d'autres firmes afin de voir si le partenaire actuel est concurrentiel. Si cette concurrence a des avantages, elle comporte également des coûts. Une telle concurrence réduit généralement les possibilités d'engagement qui sont très utiles dans les cas où le partage de risque et/ou les investissements spécifiques sont au cœur du problème. Finalement, la concurrence permet non seulement à l'administration municipale de changer de partenaire, mais également à ce dernier d'aller voir ailleurs. Ceci peut amplifier les risques d'expropriation des investissements spécifiques de part et d'autre.

Comment alors faire l'arbitrage entre ces bénéfices et coûts? Si l'on décide d'opter pour l'impartition, on devra façonner le déroulement de la relation de façon à minimiser les coûts tout en maximisant les avantages de la concurrence. Ceci veut dire qu'il faut trouver des mesures de performance sur le marché et baser la rémunération du partenaire sur ces mesures. Il est alors important de définir de façon explicite ces mesures et formules pour ne pas créer de surprise. On pourrait également se servir de la durée de l'entente comme mécanisme d'engagement. La durée de l'entente doit être alignée avec la "durée de vie utile" de l'information privée ou des investissements spécifiques. Ceci réduit l'opportunisme ex post et l'expropriation. Par contre, ceci n'est pas toujours une solution à toute épreuve car les parties peuvent être tentées de renégocier l'entente en cours de route.

Une seconde différence importante entre gestion à l'interne et externe se situe au niveau des opportunités financières externes. Il est en général beaucoup plus facile pour une firme indépendante de réduire ses coûts et de transférer des ressources d'un exercice financier à l'autre que pour un service au sein de l'administration municipale. Cette possibilité d'appropriation des gains de productivité permet de donner les bonnes incitations à la minimisation des coûts car les intervenants savent qu'ils ne perdront pas leurs ressources s'ils ne les consomment pas toutes immédiatement. Elle facilite également une politique d'investissement optimale en permettant aux agents d'agir au bon moment sans crainte que les ressources ne soient plus disponibles. Cet avantage de la gestion à l'externe est non négligeable et doit être pris en compte surtout dans les environnements où le risque est élevé, c'est-à-dire, où l'environnement est changeant. Encore une fois, les possibilités d'appropriation des gains de productivité peuvent être permises dans un mode de gestion à l'interne. Cependant, les possibilités d'engagement sont limitées. Rien n'empêche le conseil municipal de saisir les épargnes d'un

service en « temps de crise ». Ceci limite donc les incitations à l'épargne et à l'effort.

3.2.2 *La disponibilité actuelle et future des agents*

Lors de la recherche initiale d'un partenaire, on voudra procéder par appel d'offres afin de faire jouer la concurrence et ainsi sélectionner celui qui offre le meilleur service à moindre coût. Ce n'est pas toujours une tâche évidente puisque l'activité impartie comporte généralement plusieurs dimensions entre lesquelles il faudra faire l'arbitrage. À cette étape, la réputation du partenaire potentiel peut jouer un rôle important. Cette réputation aura plus de valeur dans la mesure où la performance du partenaire ailleurs est facilement observable et où les enjeux sont importants. Si le partenaire est impliqué à fond dans la même activité ailleurs, il aura grand intérêt à maintenir sa réputation.

Au renouvellement du contrat, on voudra encore une fois solliciter des concurrents afin de ne pas donner un pouvoir de marchandage trop élevé au partenaire en place. Cependant, le remplacement de ce dernier par un nouveau partenaire peut être vu comme une tentative d'expropriation d'investissements spécifiques. Dans ce cas, la durée du contrat permettra de faire le bon arbitrage entre les stimuli concurrentiels et l'engagement à la non-expropriation des investissements spécifiques.

3.2.3 *Le maintien des compétences*

L'activité en question et son organisation exigent de la part de l'administration municipale le déploiement de certaines compétences. Si on choisit d'impartir, par exemple, il faudra s'assurer de posséder et de conserver les compétences nécessaires à la conception, à la négociation et à la gestion des contrats d'impartition. Dans le cas contraire, il faudra maintenir des compétences pour la gestion des relations de travail. Il faut veiller à ce que l'organisation choisie, interne ou gestion déléguée, maintienne les compétences nécessaires à sa propre survie.

L'impartition n'implique pas seulement que des compétences qui étaient disponibles à l'interne le soient à l'externe. L'impartition exige également des compétences *différentes*, que la ville doit avoir ou acquérir avant

ou après sa réorganisation : capacité de concevoir, négocier et signer des contrats au meilleur prix, capacité de contrôle, capacité de coordination. La compétence nécessaire à la gestion de l'impartition est une compétence nouvelle. S'il est vrai que certaines ressources existantes pourront y être consacrées, il demeure que l'organisation de ces ressources devra être revue et que ces ressources devront être complétées par de nouvelles ressources.

Il s'agit là d'un investissement en capacité organisationnelle comportant certaines incertitudes et susceptible de prendre du temps. Pour cette raison il sera peut-être nécessaire de ne procéder que progressivement à l'impartition des activités et fonctions qui s'y prêtent. Parmi les moyens de valorisation du capital architectural d'une ville, les fonctions de réglementation, de zonage, de contrôle, de planification, taxation, etc., exigent toutes des compétences dont l'administration municipale devra décider s'il convient de les posséder à l'interne ou d'y recourir par voie d'impartition. Etant donné la défaillance des marchés pour assurer cette coordination, l'administration municipale ne pourra vraisemblablement pas impartir la responsabilité de la coordination. Elle pourra cependant recourir au secteur privé pour l'y assister : études, consultation d'urbanistes, etc. Dans ce cas, avant d'impartir, l'administration municipale devra s'assurer que les compétences nécessaires sont disponibles dans le secteur privé. Au besoin elle devra susciter leur apparition ou leur renforcement en octroyant des contrats et en annonçant l'octroi de contrats. Comme l'acquisition de compétence est un investissement qui prend du temps et exige efforts et dépenses, l'administration municipale n'aura un impact à ce niveau que si elle est crédible, si les personnes concernées sont persuadées que les contrats ne vont pas se tarir à la suite d'un changement de politique et peuvent espérer tirer des dividendes de leur investissement. Ceci peut militer en faveur d'une impartition progressive.

3.3. Deux éléments-clés : la concurrence et la réputation

Dans les deux sections précédentes sur les critères organisationnels et les critères stratégiques, nous avons insisté sur les facteurs sous-jacents et souvent négligés du choix d'un mode efficace d'organisation. L'importance relative de ces facteurs dépend elle-même de deux éléments très importants : la concurrence réelle et potentielle que se livrent les impartiteurs actuels et futurs et l'importance des effets de réputation sur la rentabilité de l'impartiteur retenu. Ces deux éléments seront particulièrement importants à prendre en compte lorsque l'asymétrie d'information, les investissements spécifiques, les problèmes d'engagement et renégociation e/ou la durée des contrats sont des composantes importantes des activités à impartir.

Un niveau élevé de concurrence entre impartiteurs forcera les impartiteurs en question à proposer à la Ville des conditions (quantité et qualité des services; niveau, structure et dynamique des prix; durée) qui incorporent une utilisation efficace des informations privilégiées, un niveau efficace d'investissements spécifiques ainsi que des mécanismes d'engagement et de renégociation explicites permettant à la Ville de réduire d'autant le risque d'impartition.

Quant aux effets de réputation, ils joueront également à l'avantage de la ville dans la mesure où la réputation des impartiteurs peut effectivement être observée et évaluée sur la base de la qualité de leurs services rendus dans d'autres contextes et sur la résolution par accord mutuel des conflits qui ont pu émerger dans leurs relations avec d'autres villes. La Ville (ou mieux les associations de villes) aura tout intérêt à s'assurer du niveau de concurrence dans les activités d'impartition et de la réputation des impartiteurs en procédant à des analyses spécifiques sur ces questions.

Si la concurrence est difficile à susciter à cause de la taille et de la complexité des activités à impartir ou si la réputation des impartiteurs est difficilement observable ou vérifiable, la Ville devra procéder à la rédaction de contrats plus détaillés et plus complets (à des coûts plus élevés) et mettre en place une structure plus élaborée et plus fine (incitative) de régulation et de contrôle.

4. LA GESTION DE LA TRANSITION

Il ne suffit pas de savoir quelle est l'organisation optimale ou désirée, encore faut-il pouvoir y parvenir en partant d'une situation concrète. Les obstacles au changement ne manquent jamais. Certains groupes d'intérêts craignent (parfois à juste titre) de voir leurs rentes réduites. D'autres sont réfractaires à l'inconnu et au risque. D'autres ne partagent pas la lecture de la réalité ou les objectifs sous-jacents à la solution proposée et auraient plutôt choisi d'aller dans une voie différente. D'autres enfin contestent le processus même par lequel les décisions ont été prises. Ces obstacles sont présents dans toutes les organisations, qu'elles soient publiques ou privées. Un conseil municipal doit en plus composer avec des contraintes institutionnelles spécifiques qui limitent encore davantage sa marge de manœuvre.

Premièrement, les groupes qui sont partie prenante à un changement aussi important que celui de l'impartition sont nombreux et diversifiés; ils incluent l'administration municipale, les employés-cadres, les cols bleus, les syndicats, les regroupements de citoyens, les commerçants, les créanciers et les autres gouvernements.

On dit que la dispersion et le désaccord des intervenants, en divisant l'opposition, facilite plutôt le changement. Ceci n'est vrai que si chacune des parties en cause est peu puissante, ce qui n'est pas le cas ici, ou si le succès final des mesures annoncées est indépendant de l'attitude et des actions des intervenants, ce qui n'est certainement pas vrai dans le cas de l'impartition municipale.

Deuxièmement, du fait qu'elle soit l'agent des citoyens et que nous vivions en démocratie, l'administration municipale jouit à l'égard de tous les intervenants d'une *autorité* limitée et relativement plus faible que celle dont dispose la plupart des directions supérieures des grandes entreprises. La nécessité de la transparence, par exemple, en limitant la discrétion des décideurs municipaux, entrave certainement leur action. Ceci n'est pas un jugement de valeur contre la transparence dans les affaires publiques. Il est fort probable que les bénéfices résultant de l'application de normes de transparences dépassent largement les coûts. Et, l'action municipale (comme celle des entreprises d'ailleurs, mais de manière peut-être plus aiguë) doit être perçue comme *légitime*.

Finalement, le conseil municipal pourrait toujours s'en remettre au « filet social » pour réduire l'impact de ses décisions sur ses employés, comme le font la plupart des entreprises privées. Par contre, si une administration municipale se réorganisait en licenciant un grand nombre d'employés et si ces employés continuaient d'habiter son territoire et ne pouvaient y retrouver rapidement un emploi, il y aurait certainement un impact négatif sur le tissu urbain et la qualité de vie. Au même titre que l'État, et davantage que l'entreprise privée, un gouvernement municipal, s'il est de taille importante, est en partie responsable du filet social et subira les contre-coup de son effritement. Ainsi, si les difficultés anticipées de la transition influencent les décisions d'impartition dans le secteur privé, elles sont toujours au cœur même des décisions d'impartition dans les secteurs public et parapublic. Cette transition doit être gérée au sein même du processus d'impartition.

Malgré ces contraintes, une administration municipale peut néanmoins envisager plusieurs mécanismes de transition vers le partenariat et l'impartition. Le choix et la mise en œuvre d'un mécanisme particulier dépendront bien sûr du contexte. Mais de manière générale, il faudra prendre explicitement en compte l'impact sur les employés et cadres concernés en favorisant leur transfert chez l'impartiteur (fermier-exploitant, concessionnaire, SEM ou autre), en offrant un programme volontaire de mise à la retraite ou de cessation d'emploi ou encore en considérant la formation par les employés et cadres concernés d'une entreprise autonome devenant l'impartiteur privilégié. Cette dernière formule, déjà appliquée dans le secteur privé, pourrait intéresser le personnel concerné pour plusieurs raisons : (1) au cours des prochaines années, le risque d'une perte d'emploi ou d'une baisse de revenu ne serait pas supérieur à celui du statu quo, (2) la nouvelle entreprise pourrait servir en même temps d'autres clients, ce qui laisse entrevoir des revenus accrus et des possibilités d'avancement plus

intéressantes.

La transition peut aussi faire intervenir des changements dans la tarification des services offerts aux citoyens. Un projet d'impartition peut impliquer que les coûts de services qui étaient dans le passé couverts par la taxation générale seront dans l'avenir facturés directement aux citoyens. Encore une fois, la période de transition sera cruciale dans le succès ou l'échec éventuel du projet d'impartition.

La gestion de la transition est, et restera sans doute, davantage un art qu'une science. À la lumière des expériences récentes, aux États-Unis et en Europe, il semble qu'une transition réussie doive satisfaire les trois exigences suivantes : crédibilité, communication, confiance.

· *La crédibilité*

Une administration municipale ne pourra faire bouger les choses que si le projet d'impartition repose sur des bases solides et des études crédibles et que si sa décision est perçue comme définitive sans possibilité de retour en arrière. Ce n'est que dans un tel contexte qu'une transition efficace devant laquelle les intervenants ouvrent leur jeu et révèlent leurs véritables intérêts peut être anticipée.

· *La communication*

Tout changement organisationnel majeur nécessite l'accord et la contribution active de nombreux individus. Il faut s'assurer que tous les intervenants entrevoient la même destination et souhaitent y parvenir. Ceci requiert souvent un art consommé de la communication. Il faut identifier les intervenants-clés, les leaders d'opinion, et leur dire ce qu'il faut, comme il le faut et quand il le faut. En matière de réorganisation, nombreuses sont les propositions de changement (la majorité selon certaines sources) qui sont restées lettre morte ou se sont avérées désastreuses parce que leur promoteur avait mal planifié leur implantation (transition) ou avait heurté certaines sensibilités par arrogance ou manque de tact.

· *La confiance*

Si les différentes parties se méfient les unes des autres, il sera difficile de mettre en œuvre quelque changement que ce soit. La confiance est un ingrédient essentiel pour le maintien d'une certaine souplesse de l'organisation. Elle fait partie de ce qu'on appelle souvent *le capital organisationnel*. Comme nous l'avons souligné dans la section

précédente, il existe deux types de confiance : celle qui émane du calcul et celle qui l'ignore (du moins en partie). Si le premier type prime dans le choix de l'impartiteur, la plus ou moins grande célérité avec laquelle une administration municipale peut transformer son organisation dépend surtout des liens de confiance du second type qu'elle a su tisser avec les différents intervenants.

5. CONCLUSION

Comme on peut le voir, la décision d'impartition est complexe. Cette étude brosse un portrait des facteurs importants à considérer. De par son caractère général, il est évident que l'analyse omet les spécificités de chacune des activités qui seront considérées. Nous pouvons maintenant conclure en rappelant la nature de ces facteurs et leur rôle dans le dossier particulier de l'impartition.

Au premier chef, une réflexion sérieuse sur l'impartition municipale pose la question du rôle et des responsabilités de l'administration municipale regroupant les élus (maire, conseil municipal, comité exécutif) et les gestionnaires ou hauts-fonctionnaires de la Ville. Nous avons défini ce rôle et ces responsabilités en trois parties interreliées.

- *D'abord*, être à l'écoute des désirs et des besoins des citoyens présents et futurs, actuels et potentiels, en assurer la représentation et en défendre les intérêts auprès des autres entités privées et publiques.
- *Ensuite*, concevoir les caractéristiques (quantité, qualité, disponibilité, fiabilité,...) de biens et services municipaux les mieux adaptés aux désirs, besoins et moyens des citoyens. Ces biens et services municipaux sont des biens et services
 - ayant un caractère de bien public local. (Un bien public local a deux caractéristiques importantes : chaque citoyen peut consommer la totalité du bien produit et aucun citoyen ne peut être exclu de la consommation du bien. Comme exemples de tels biens, mentionnons la sécurité, la salubrité, la qualité de vie, la réputation à l'extérieur,...)
 - ayant un caractère d'infrastructure (le réseau routier local, le réseau d'alimentation en eau potable, le réseau d'assainissement des eaux usées, le réseau de transports en commun,...)
 - et/ou générant des externalités locales importantes (qualité de vie, services et équipements de

loisirs, l'environnement physique et multi-culturel,...).

- *Enfin*, faire en sorte que les biens et services ainsi choisis et caractérisés soient produits et offerts aux citoyens au coût le plus bas possible, soit par des unités de production internes reliées à l'administration municipale par des contrats de travail, soit par des unités de production externes (sous-traitants, gérants, fermiers-exploitants, concessionnaires, SEM,...) reliées à l'administration municipale par des contrats commerciaux. Pour y arriver, l'administration municipale doit veiller à développer et à entretenir les compétences requises.

Le choix entre unités de production internes et externes est essentiellement une affaire de coûts. Faire des choix optimaux est une tâche délicate car les coûts relatifs de différents types d'unités de production dépendent en bonne partie de facteurs organisationnels et stratégiques dont la complexité est difficile à maîtriser.

C'est là tout le problème de l'impartition, qu'il s'agisse d'une entreprise privée ou d'une administration publique. En l'absence de ces facteurs organisationnels et de ces facteurs stratégiques, le choix d'un mode organisationnel serait grandement simplifié et se ferait essentiellement par large consensus sans rôle particulier pour les gestionnaires-décideurs, la haute-direction dans l'entreprise ou les élus et hauts-fonctionnaires dans une administration publique. Ces derniers deviennent des acteurs cruciaux en présence de ces facteurs organisationnels et de ces facteurs stratégiques car il leur incombe d'évaluer l'importance de ces facteurs dans une situation ou activité donnée, d'en pondérer l'acuité et de prendre des décisions dans des contextes où l'information restera nécessairement imparfaite et incomplète.

Parmi les facteurs organisationnels, nous avons traité du partage des risques et de la flexibilité dans les contrats de travail et dans les contrats commerciaux; des économies d'échelle et d'envergure auxquelles nous avons relié le recours aux meilleures compétences municipales, nationales et internationales; les asymétries d'information; l'importance des investissements spécifiques et finalement l'irréversibilité des investissements dans un mode organisationnel.

Parmi les facteurs stratégiques ou dynamiques, nous avons traité des problèmes d'engagement et de renégociation, de la disponibilité actuelle et future de partenaires potentiels et du maintien des compétences essentielles à un développement ordonné et durable de la Ville.

Nous avons noté que l'inflexibilité des salaires et des conditions de travail des employés municipaux – et des secteurs publics et parapublics en général – et la présence d'économies d'échelle et d'envergure externes à la Ville étaient des facteurs favorables à l'impartition de la production et de la distribution des biens et services municipaux.

Les asymétries d'information, l'importance des investissements spécifiques et les problèmes d'engagement et de renégociation sont des facteurs qui exigent le développement et la mise en place de mécanismes de responsabilisation et d'incitation et de mécanismes d'engagement tant pour les unités internes que les unités externes. Le choix entre les deux modes organisationnels doit reposer sur le coût de ces mécanismes et surtout leur crédibilité. Nous avons alors noté que la présence de ces facteurs dans une activité donnée favorisait l'impartition car les mécanismes de responsabilisation et d'incitation et les mécanismes d'engagement sont en général moins coûteux et davantage crédibles lorsqu'ils sont implantés par l'intermédiaire de relations commerciales *at arm's length*.

Nous avons noté, par ailleurs, qu'un recours à l'impartition devrait être amorcé avec beaucoup de prudence si la disponibilité actuelle et/ou future de partenaires (fermiers-exploitants ou concessionnaires) n'était pas suffisante pour qu'une saine concurrence s'établisse entre ces partenaires. En effet, la Ville pourrait alors se retrouver face à un monopole ou quasi-monopole au moment de la négociation ou de la renégociation des contrats. L'impartition pourrait quand même être préférée à la gestion interne des activités en question dans la mesure où des procédures de réglementation incitative (*price-caps* ou autres) sont annoncées et mises en place avant ou de concert avec la négociation des contrats d'impartition.

C'est la présence et l'importance grandissante – dues aux exigences accrues d'efficacité, d'équité et d'imputabilité – de ces facteurs organisationnels et de ces facteurs stratégiques qui expliquent la tendance actuelle vers l'impartition, tant dans le secteur privé que dans les secteurs publics et parapublics et ce, à travers le monde. Ils expliquent également pourquoi l'impartition plus ou moins généralisée selon des formules adaptées à chaque situation permet de réduire sensiblement les coûts des biens et services municipaux tout en augmentant leur qualité de manière appréciable. Les études empiriques sur le sujet (dont nous traiterons dans un prochain rapport) concluent en très grande majorité à une supériorité des mécanismes d'impartition sur la production à l'interne des biens et services municipaux.

Nous avons noté finalement que, quelque soit le mode d'organisation retenu, la Ville devait s'assurer du développement et du maintien des compétences, différentes selon le mode organisationnel, nécessaires au développement réel (plutôt que superficiel) et harmonieux (plutôt qu'imposé) du tissu urbain. Si la Ville de Montréal décidait de s'engager dans un processus significatif d'impartition, il faudrait rapidement mettre sur pied un programme de développement des compétences spécifiques à ce mode d'organisation (négociation et gestion de contrats commerciaux d'affermage, de concession, de partenariat- SEM, entre autres). Il lui faut également mettre en place un programme de transition efficace et crédible qui permette de convaincre autant que possible les différentes parties impliquées (citoyens, employés, cadres, partenaires éventuels) qu'elles seront traitées correctement, dans le respect de leurs droits et dans la transparence de leurs devoirs, et qu'elles ont intérêt à collaborer avec la Ville pour faciliter cette transition.