

### L'offre de service des loisirs par les partenariats public-privé

Par Florence Pauquay, responsable de la veille et de l'analyse à l'Observatoire québécois du loisir

Dans le cadre de son plan de modernisation de l'État 2004-2007, le gouvernement québécois a décidé de réorganiser différentes unités administratives dont le service à la clientèle constitue la principale mission. Cet exercice vise, entre autres, à redéfinir les services publics pour les rendre plus efficaces, moins coûteux et de meilleure qualité. C'est dans ce cadre d'actions que s'insère la pratique de partenariats public-privé (PPP).

L'État québécois et son administration publique étant perçus par un grand nombre de Québécois comme les défenseurs de l'intérêt général et du bien commun, des questions ont été soulevées quant au respect de ces valeurs par cette forme de partenariat qui prend de plus en plus d'ampleur.

Le présent bulletin se veut un exposé des avantages et inconvénients des partenariats public-privé et de leur utilisation dans le domaine du loisir observée lors de la lecture de nombreux documents recensés<sup>1</sup> par le système de veille de l'Observatoire.

### Les différentes formes de partenariats liant le secteur public et privé

Les partenariats public-privé ne sont pas les seules formes de partenariats possibles liant le public et le privé. Au Québec, d'après Bernier (2005), on en rencontre plusieurs de ce type, dont trois d'importance : les contrats de marchés publics, les alliances et les partenariats public-privé. Les **contrats de marchés publics** sont une forme de partenariat de type « client à fournisseur » régi par un texte contractuel rigoureux entre des organisations publiques et privées. Les **alliances** sont, quant à elles, des rapports formalisés dans lesquels, sous l'autorité d'une administration publique, le secteur privé, notamment les OSBL, se voit confier la production, l'exploitation ou la prestation d'un service à la population. La différence majeure entre les contrats de marchés publics et les alliances réside dans le risque assumé par la partie privée.

Ces types de partenariats dits traditionnels s'appliquent selon les phases distinctes qui composent un projet. Ils sont souvent de courte durée et la majorité du risque encouru revient au secteur public.

Les **partenariats public-privé** diffèrent légèrement de ces partenariats plus traditionnels :

① *Le PPP est une entente contractuelle entre des partenaires publics et privés qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer des services publics. Cette entente établit un partage réel des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats.*

*Cette entente doit comporter un investissement significatif du partenaire privé dans le projet; la rémunération du partenaire privé doit se faire en fonction de critères préétablis en vue de l'amélioration des services publics (les résultats) (Conseil du trésor, 2005).*

Cette forme de partenariat est privilégiée pour les projets majeurs ou plus complexes. Par conséquent, les partenariats public-privé portent sur une plus longue période et supposent de plus gros investissements. Les risques et expertises sont partagés pour réaliser l'ensemble ou plusieurs éléments du projet. Les planifications financières peuvent évoluer et les fournisseurs changer au cours de ces projets à long terme. De ce fait, les règles du contrat sont plus complexes à définir (Bernier, 2005).

### Les questionnements<sup>2</sup>

On observe des questionnements sur la possibilité de privatiser des services prestés par l'intermédiaire de partenariats public-privé. En concluant une entente de partenariat avec le secteur privé, le pouvoir décisionnel et les risques du projet sont partagés entre le secteur privé et public. Dans un tel cas, le gouvernement pourrait perdre le contrôle sur une prestation de service de qualité et à faible coût.

### L'accessibilité aux services offerts

Pour des raisons d'accessibilité et d'intérêt public, le secteur public offre des services à un coût inférieur au secteur privé et qui ne correspond pas toujours au prix réel.

En effet, lorsque les services sont offerts par le privé, les frais d'utilisation peuvent être plus élevés, car l'entreprise doit tenir compte de tous les coûts encourus pour la prestation du service, incluant la prime de risque. Cependant si le projet est bien structuré et que le secteur privé fait preuve de créativité, la prime de risque se voit diminuée.

<sup>2</sup> Les questionnements sont issus de documents listés dans la bibliographie en fin du bulletin.

<sup>1</sup> Cf. bibliographie

# L'offre de service des loisirs par les partenariats public-privé

Étant donné que les contrats public-privé s'étalent sur une longue période et que le privé assume plusieurs phases du projet, le gouvernement peut réaliser des économies. De plus, la concurrence au sein du secteur privé engendre une baisse des coûts grâce à des économies d'échelle réalisées par des technologies ou des méthodes de gestion et de comptabilité innovatrices ou des accords d'approvisionnement et d'indemnisation plus flexibles.

## La qualité de la prestation d'un service

L'une des raisons de la mise en application de ces formes de partenariats public-privé est d'améliorer la qualité des services. Cette qualité peut être engendrée par une concurrence accrue dans le secteur privé qui pousse les organisations à être plus ingénieuses et novatrices, mais aussi plus efficaces en prestant des services dans des délais plus courts, ou encore, en offrant une plus grande optimisation des ressources dans la prestation d'un service.

Toutefois, le secteur privé doit faire face à des conflits de travail, des problèmes financiers ou autres qui risquent d'endiguer le respect de leurs engagements et, par conséquent, de générer un service de moins bonne qualité que celui du secteur public.

Comme il a été mentionné plus haut, ce type de partenariat permet au gouvernement de partager les risques avec le secteur privé, notamment le dépassement de coûts ou des recettes insuffisantes pour payer les frais de fonctionnement et d'immobilisation découlant d'une mauvaise planification.

Les partenariats public-privé sont souvent perçus comme des partenariats réducteurs. Cependant, si d'un point de vue contractuel, ces partenariats se limitent à deux partenaires, le secteur privé peut faire appel à des services de sous-traitance pour certaines parties de l'offre.

## Des responsabilités partagées

Les gouvernements n'ayant pas une grande expérience de ces partenariats, des risques politiques peuvent émerger des partenariats public-privé.

Cette inexpérience peut, notamment, amener certains fonctionnaires à simplifier les contrats pour les rendre plus faciles à comprendre, mais susceptibles, en contrepartie, de laisser place à une controverse ou à une diminution de contrôle par l'administration publique.

Les individus éprouvent parfois certaines difficultés à discerner les personnes qui ont la responsabilité des services offerts dans le cadre de partenariats public-privé. Cette situation peut causer de l'ambiguïté et pousser les individus à demander une plus grande présence du gouvernement afin que les services répondent à leurs besoins en respectant le bien commun.

## Des changements organisationnels

Des questions émergent également de la possibilité d'une

perte d'emplois ou d'une réduction des traitements et salaires du secteur public qu'entraîneraient les partenariats public-privé.

Par ailleurs, on note que le recours à des partenariats public-privé peut aider à stimuler l'économie locale et contribuer à l'augmentation des emplois. De plus, les entreprises privées locales qui acquièrent une certaine expertise de ces partenariats peuvent l'exporter à l'extérieur de la région.

## Des facteurs de réussite pour la mise en place des partenariats public-privé

Tout comme les formes classiques de partenariat, les PPP comportent des enjeux. L'administration publique tend à minimiser ces enjeux au maximum par le biais de négociations et d'ententes contractuelles, notamment l'établissement de normes et modalités précises quant à la production et la prestation de service à la population et de moyens pour garder un contrôle sur les services offerts.

Afin que l'État garde un certain contrôle sur les services prestés et puisse toujours veiller à l'intérêt public, certains fonctionnaires doivent être formés pour avoir une pleine connaissance de la gestion et des règlements qui entourent ces types de contrats et profiter d'un soutien juridique.

La question du contrôle de la qualité et du coût doit être discutée aux multiples étapes de l'élaboration du projet et de la négociation du contrat afin que des normes puissent être établies sans ambiguïté.

Pour que le public puisse bénéficier de services à faible coût et de bonne qualité, la concurrence entre les entreprises privées candidates au partenariat public-privé doit être suffisante et le gouvernement doit être impartial dans le processus de sélection.

Pour réduire le risque de subjectivité, il est important d'adopter des procédures de sélection et de négociation rigoureuses et de faire preuve de transparence dans les transactions avec les partenaires du secteur privé.

## Les conditions requises pour mettre en place un partenariat public-privé

La majorité des services du gouvernement peut être prestée dans le cadre d'un partenariat public-privé. On citera par exemple la mise en place des installations de loisir plus spécialisées.

Par contre, certains services, dont l'accès ne peut être restreint, ne peuvent être offerts dans le contexte de ce partenariat puisque leur caractère d'intérêt commun s'en trouverait biaisé. On citera par exemple, les services de sécurité publique ou encore de protection contre l'incendie.

On peut établir une liste des situations propices au partenariat public-privé:

¶ lorsqu'il existe un nombre suffisant de candidats dans le secteur privé pour créer une concurrence et par conséquent pour encourager l'innovation;

¶ lorsque le secteur public ne possède pas les ressources financières et l'expertise nécessaire à la prestation d'un service;

¶ lorsque l'opinion publique et les élus sont favorables à un recours au secteur privé pour prester un service public;

¶ lorsque le recours au secteur privé permet d'offrir un service moins coûteux, de meilleure qualité et dans des délais plus rapides que le secteur public;

¶ lorsqu'il n'existe pas de restriction juridique ou législative s'opposant à la participation du secteur privé dans le cadre de l'offre de services.

Afin d'entreprendre avec succès un partenariat public-privé, il est essentiel d'inclure dans l'élaboration du contrat certaines personnes comme les divers protagonistes du gouvernement local. Développer un consensus avec les leaders ou experts locaux dans le domaine du projet est important pour s'assurer une certaine harmonie d'actions.

## Le loisir et les partenariats public-privé<sup>3</sup>

Les partenariats liant le public et privé sont bien présents dans le secteur du loisir. Toutefois, tenant compte du manque de documentation relative à cette thématique en loisir et de l'usage abusif de l'occurrence PPP, il est difficile de savoir si on parle précisément de partenariats public-privé ou d'autres formes de partenariats liant les secteurs privé et public. En effet, il existe de nombreuses entreprises privées qui peuvent prester ce type de service et, dès lors, qui peuvent augmenter la qualité et le coût de leur offre.

Arrondissement Saint-Léonard, Montréal, Québec	Description Partenaires
L'arrondissement Saint-Léonard a confié à un partenaire privé la gestion des installations et des programmes des parcs et pavillons, des piscines, des terrains de tennis, de l'aréna et du stade Hébert. Entente de 5 ans débutant en 2001. Budget annuel d'opération de 2,4 millions de dollars. En haute saison, jusqu'à 135 personnes sont embauchées pour fournir les services requis. Les revenus sont garantis à l'arrondissement de Saint-Léonard pour la durée de l'entente. (Bureau des partenariats d'affaires, 2003).	Public : Arrondissement Saint-Léonard <a href="http://www2.ville.montreal.qc.ca/">http://www2.ville.montreal.qc.ca/</a> Privé : Groupe SODEM

De plus, les services de loisir peuvent être facilement estimés financièrement et les utilisateurs sont rarement réfractaires à la participation de partenaires privés pour l'offre de tels services.

D'ailleurs, en 2000, l'Association québécoise du loisir municipal préconisait ce type de partenariat dans les orientations de sa première politique en loisir, comme facteur de développement du loisir public.

¶ « [...] il est nécessaire de reconnaître la pluralité et la diversité des besoins à satisfaire dans le contexte de milieux différenciés ou variés. En outre, il ne faut pas oublier que des partenariats sont toujours possibles et même souhaitables avec le secteur privé et que l'offre et la prestation de service public en loisir doivent tenir compte de cette diversité dans la fourniture du service public. En effet, le secteur privé doit être invité à participer à la poursuite de l'intérêt général et, dans ce contexte, le service public municipal sera amené à bâtir des réseaux de partenariat (une mixité) avec le secteur privé, avec ou sans but lucratif. Un nouvel art de partage des responsabilités entre les deux secteurs prend forme peu à peu. Les autorités municipales devront cependant toujours assumer leur pleine responsabilité publique en matière de surveillance du respect des normes et règlements municipaux et de leur application, [...] (AQLM, 2001, p.66) ».

### Références

Bernier, P. (2005). Nouveaux partenariats entre le public et le privé : conditions d'émergence d'un modèle québécois. *Télescope, revue d'analyse comparée en administration publique*, 12 (1), 80-92.

Bureau des partenariats d'affaires (Septembre 2003). *Les partenariats d'affaires public-privé, recueil de projets*. Sous-secrétariat aux marchés publics. Secrétariat du Conseil du trésor.

<http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/partenerariat/projets.pdf>

Conseil du trésor (site Internet du Conseil du trésor). Page visitée le 29 juin 2005. Les partenariats public-privé.

<http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/modernisation/partenerariat/index.asp>

### Bibliographie

Association québécoise du loisir municipal et Laboratoire en loisir et vie communautaire (2001). *Le loisir public au Québec : une vision moderne*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

Commission des communautés européennes (2004). *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*. Commission des communautés européennes.

Gouvernement du Québec (2004). *Politique-cadre sur les partenariats public-privé. Moderniser l'État : pour des services de qualité aux citoyens*. Gouvernement du Québec.

Hrab, R. (2004). Private Delivery of Public Services: Public Private Partnerships and Contracting-out. Panel on the Role of Government. *Research Paper #21*. Université de Toronto.

Industrie des services (2001). *Partenariats public-privé : un guide canadien. À l'intention des spécialistes des partenariats public-privé (P3), un guide rassemblant les meilleures expériences et pratiques en ce domaine*. Industrie des services.

Ministry of Municipal Affairs (1999). *Public Private Partnership : a Guide for Local Government*. B.C.: Ministry of Municipal Affairs.

Partnerships British Columbia (2004). *The British Columbia Public Private Partnership Agency Experience*. Partnerships British Columbia.

<sup>3</sup> Les conditions requises sont issues de documents listés dans la bibliographie en fin de bulletin.

Volume 3 / Numéro 3    Septembre 2005    3351 boul. des Forges C.P. 500 Trois-Rivières, Québec G9A 5H7

En collaboration avec

**Observatoire québécois du loisir**

Téléphone : (819) 376-5011 #3451  
Télécopieur : (819) 373-1988  
Courriel : oql@uqtr.ca  
<http://oql.uqtr.ca>

Conseil québécois du LOISIR

Sports Québec

Laboratoire en loisir et vie communautaire

Éducation, Loisir et Sport Québec

Les unités régionales loisir et sport du Québec

Association québécoise du loisir municipal