

Rationalisation d'investissements publics : méthode de choix entre les projets de centralisations administratives

Olivier de La Grandville

Volume 45, numéro 3, octobre–décembre 1969

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003738ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003738ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

de La Grandville, O. (1969). Rationalisation d'investissements publics : méthode de choix entre les projets de centralisations administratives. *L'Actualité économique*, 45(3), 474–487. <https://doi.org/10.7202/1003738ar>

Rationalisation d'investissements publics: méthode de choix entre les projets de centralisations administratives

Le ministère des Travaux publics du Québec a réalisé, au cours de ces dernières années, un certain nombre de projets de centralisations administratives (regroupements de locaux administratifs utilisés par les différents ministères québécois). D'autres projets sont en cours de réalisation.

Il reste néanmoins plusieurs agglomérations de la Province dans lesquelles il semble que des centralisations se justifieraient. Le problème est donc d'établir des priorités parmi les différentes centralisations possibles.

L'objet de cette étude est de proposer une méthode permettant de dégager ces priorités.

*
* *

La méthode que nous proposons se rapproche d'une analyse « avantages-coûts » ; elle fera apparaître, pour chaque projet ¹, les avantages escomptés par sa réalisation, ainsi que les coûts et les désavantages éventuels que celle-ci peut occasionner.

1. Nous dénommerons « projet » toute centralisation susceptible d'être effectuée dans le futur et à l'endroit de laquelle aucune décision de réalisation n'a encore été prise.

Les avantages et les désavantages que nous analyserons pour chaque projet constituent autant de critères de décision, mais ne peuvent être tous exprimés en termes monétaires ; nous essaierons par conséquent de trouver une unité commune de mesure. La recherche de cette homogénéité sera effectuée par l'attribution de notes à chaque projet pour chaque critère de décision, et par la pondération de ces différents critères.

C'est dans le choix de cette pondération que résidera le lien entre les éléments mesurables en termes monétaires et ceux qui ne le sont pas. Son importance doit donc être soulignée dès à présent.

Nous pouvons distinguer deux catégories de critères décisionnels : les effets internes de la centralisation, soit les effets sur les administrations proprement dites, et les effets externes qui comprennent l'incidence du regroupement sur la collectivité et sur l'environnement. Il est certain qu'il existe une certaine interdépendance entre les effets externes et les effets internes : ainsi, les effets sur l'administration (tels que les coûts d'immobilisation et d'opération, par exemple) ont, dans une phase ultérieure, une répercussion sur la collectivité ; mais nous verrons qu'il peut être utile d'introduire cette distinction se rapportant aux effets premiers et aux effets secondaires des centralisations lorsque nous examinerons la question de la pondération des critères de décision.

Chaque projet devrait être examiné à la lumière de ces deux catégories de critères, puis annoté selon des règles que nous nous proposons de définir.

Relevons, enfin, que si le principe de la méthode proposée est simple, l'examen de certains critères nécessite des études complémentaires exigeant une connaissance des mécanismes administratifs de certains ministères, aussi bien que l'analyse des conditions locales inhérentes aux différentes municipalités dans lesquelles on envisage de procéder à des centralisations.

I. INCIDENCE DU REGROUPEMENT ADMINISTRATIF SUR LES ADMINISTRATIONS : EFFETS INTERNES

1. *Coût du regroupement proprement dit*

Il convient de comparer le coût annuel du regroupement et le coût annuel de la location des locaux non regroupés.

Le coût annuel du regroupement peut être calculé de la façon suivante : on estime d'abord le coût total de l'édifice à l'aide des normes généralement adoptées par le ministère des Travaux publics en ce qui concerne les bâtiments administratifs². En supposant que ces dépenses sont financées par un emprunt (à 7½% sur 20 ans, par exemple), on calcule aisément les annuités correspondantes. A cet amortissement annuel de l'emprunt, on ajoutera les dépenses annuelles de fonctionnement pour les bâtiments : elles comprennent essentiellement les frais d'entretien, de réparations, de chauffage et d'éclairage³.

On comparera ce coût annuel du nouvel édifice à la somme des loyers annuels actuellement payés pour les différents locaux administratifs, dispersés présentement. (Cette comparaison suppose que la seule alternative que l'on peut envisager est la prolongation des baux actuels pour les locaux dispersés ou la construction d'un édifice qui serait la propriété de l'État.)

Pour chaque projet, on établira la différence entre la somme des loyers annuels des locaux dispersés et le coût annuel du regroupement calculé de la façon que nous avons décrite ; on attribuera alors des notes aux différents projets, selon les règles suivantes :

différence positive importante :	note + 2
différence positive d'ampleur moyenne :	" + 1
différence nulle :	" 0
différence négative d'ampleur moyenne :	" - 1
différence négative importante :	" - 2

2. Réduction des frais généraux unitaires et des coûts de fonctionnement de l'administration

Il est possible que sous certaines conditions, un regroupement réduise les frais généraux des différentes administrations (service unique d'entretien, de photocopie, de distribution postale, etc.).

2. Normalement, les estimations sont faites au pied carré sur les bases suivantes :

- | | |
|--|----------------------|
| 1) Construction proprement dite : | \$18./p ² |
| 2) Éléments mobiles (comprenant les cloisonnements et l'ameublement) : | 30 p.c. de (1) |
| 3) Aménagement du site : | 6.5 " de (1) |
| 4) Ouvrage d'art : | 1.5 " de (1) |
| 5) Contingences : | 8 " de (1) |
| 6) Honoraires professionnels : | 10 " de (1) + (2) |

En règle générale, le coût de construction total revient à \$29/p².

3. Les dépenses d'entretien peuvent généralement être estimées à \$1/p².

Par ailleurs, un regroupement peut rendre plus aisée une rationalisation du travail, notamment par la suppression de certains doubles emplois et même d'opérations identiques effectuées plus de deux fois par des services ou des personnes différentes d'un même ministère.

Toutefois, une telle rationalisation ne peut être obtenue par le simple fait d'un regroupement. On s'est aperçu, par exemple, dans tel ministère ayant fait l'objet d'une centralisation, que des opérations identiques de comptabilité continuaient à être effectuées plusieurs fois et même que des services de classement d'informations avaient été doublés.

Si l'on veut augmenter la productivité des administrations par la rationalisation du travail, il conviendra, par conséquent, que tout projet de regroupement soit accompagné d'études de procédés administratifs mettant en évidence les possibilités de redistribution des affectations du personnel.

3. *Amélioration de la transmission des directives et de l'information ; augmentation des possibilités de contacts professionnels et induction de l'information*

A notre sens, un regroupement peut avoir également les deux sortes d'effets suivantes sur la productivité des administrations : il peut améliorer la transmission des directives et de l'information dans le cas où plusieurs directions ou services d'un même ministère sont regroupés ; il peut également augmenter les possibilités de contacts professionnels et induire une information supplémentaire qui n'aurait pas été recherchée si ce regroupement n'avait pas eu lieu (par exemple, la proximité des services de la recherche du ministère de l'Industrie et du Commerce peut être très profitable à plusieurs autres ministères).

Après l'examen des différents projets en présence, on pourrait tenir compte de ces effets de la façon suivante :

- a) transmission des directives et de l'information
 - considérablement améliorée : note 2
 - un peu améliorée : " 1
 - inchangée : " 0
- b) possibilités de contacts professionnels et induction de l'information

- considérablement augmentées : note 2
- un peu augmentées : " 1
- inchangées : " 0

Il convient de souligner que ces améliorations de la productivité des administrations sont potentielles seulement, un regroupement n'impliquant en aucune façon une amélioration automatique de la transmission des directives, par exemple. Un effort d'amélioration des procédés administratifs demeure nécessaire même dans le cas de proximité physique des différents services d'un ministère.

Nous retrouverons cette nécessité lorsque nous examinerons la question de la possibilité de réduction des frais généraux et des frais de fonctionnement unitaires des administrations.

4. *Extension des locaux administratifs*

Il est très difficile d'envisager une extension rationnelle des locaux administratifs dans le cas où ces derniers sont dispersés. On peut effectuer une telle extension beaucoup plus aisément si l'on procède à la construction d'un nouveau bâtiment regroupant ces locaux.

Étant donné que certains ministères prévoient un agrandissement de la surface qu'ils occupent pour les années à venir, on peut en tenir compte en favorisant de la façon suivante les projets de regroupement dans lesquels les extensions prévues sont les plus importantes :

- grande extension : total des surfaces nouvelles prévues supérieur à 30 p.c. du total des surfaces anciennes : note 2 ;
- petite extension : surface nouvelle comprise entre 0 et 30 p.c. de la surface ancienne : note 1 ;
- aucune extension : note 0.

II. INCIDENCE DU REGROUPEMENT ADMINISTRATIF SUR LA COLLECTIVITÉ : EFFETS EXTERNES

1. *Incidence sur le service rendu à l'utilisateur*

L'utilisateur de services administratifs peut dépenser beaucoup de temps dans le cas où ces services sont dispersés ; certains regroupements peuvent lui procurer un gain de temps dont on pourrait tenir compte de la façon suivante :

Temps dépensé par l'utilisateur :

- considérablement diminué : note 2
- un peu diminué : " 1
- inchangé : " 0

2. *Incidence des dépenses envisagées sur l'économie locale*

Il faudrait examiner, dans ce critère, l'influence des dépenses envisagées sur l'emploi de la région. L'ensemble des dépenses du regroupement peut être de l'ordre de 20 millions de dollars (les regroupements situés à Québec et à Montréal étant mis à part).

Certaines zones du Québec connaissent un chômage très aigu, et il faudrait savoir dans quelle mesure les investissements prévus peuvent contribuer à résorber ce chômage.

Plusieurs possibilités peuvent se présenter, relatives à la situation de l'emploi dans l'industrie de la construction, et selon que le projet fait appel ou non à la main-d'œuvre locale. A chacune de ces situations affectant les différents projets on pourra faire correspondre une note de la façon suivante :

- le chômage dans l'industrie de la construction est prononcé et le projet fait appel à la main-d'œuvre locale : note 2
- le chômage est limité et le projet fait appel à la main-d'œuvre locale, ou le chômage est prononcé et le projet ne fait pas appel à la main-d'œuvre locale : note 1
- le chômage est limité et le projet ne fait pas appel à la main-d'œuvre locale : note 0
- l'industrie de la construction connaît le plein emploi (et le projet fait appel ou non à la main-d'œuvre locale) : note 0.

Le tableau suivant résume les règles d'annotation de ce critère :

	Situation de l'emploi dans l'industrie de la construction (dans la région où se situe le projet)		
	Chômage prononcé	Chômage limité	Plein emploi
Le projet fait appel à la main-d'œuvre locale	2	1	0
Le projet ne fait pas appel à la main-d'œuvre locale	1	0	0

3. *Incidence du projet sur l'infrastructure de la zone urbaine*

Il est possible que le nouvel édifice exige que certains travaux d'infrastructure spécifiques soient entrepris et que ces travaux n'aient pas été prévus dans le plan d'urbanisme de la municipalité. Plusieurs cas peuvent se présenter, une note correspondant à chacun d'eux :

- des travaux importants d'infrastructure doivent être entrepris (note — 2)
- le nouvel édifice exigera des ouvrages d'infrastructure mineurs (note — 1)
- aucun ouvrage supplémentaire ne sera requis (note 0).

III. PONDÉRATION DES CRITÈRES DÉCISIONNELS ET RÉSULTATS OBTENUS PAR CHAQUE PROJET

a) *Pondération des critères*

Il est manifeste que l'on ne peut accorder autant d'importance aux différents critères décisionnels que nous avons énumérés — le critère du coût, par exemple, doit revêtir plus d'importance que celui des possibilités accrues de contacts professionnels et que celui de l'induction de l'information.

Il convient, par conséquent, de répartir une pondération entre ces critères. Mais il s'agit d'un choix très délicat qui n'est pas sans analogie avec le choix direct des priorités parmi les différents projets. Toutefois, nous pensons que la méthode conserve son intérêt dans la mesure où les résultats ne sont pas trop sensibles aux variations de pondération que l'on pourra effectuer ultérieurement. De plus, le choix de la pondération des critères de décision peut être fondé sur des considérations indépendantes des projets eux-mêmes.

La pondération que nous proposons, de même que l'attribution des notes est indicative et peut être remaniée aisément. Nous qualifierons cette première pondération de « neutre ».

Pondérer les critères énumérés précédemment revient à les monétiser, étant donné que l'un d'eux, particulièrement important — à savoir le coût du regroupement — est exprimé en termes

purement monétaires. Cette opération requiert donc une grande prudence.

Ainsi, si l'on met sur le même plan le critère du coût et celui du service rendu à l'utilisateur (temps économisé par ce dernier), cela suppose que l'on aurait prévu le nombre d'heures — personnes économisées dans les années à venir dans le cas d'un regroupement, et que l'on aurait fait une hypothèse quant au taux horaire moyen des utilisateurs des services administratifs ; ces opérations seraient bien arbitraires. Il peut paraître encore plus hasardeux d'évaluer en termes monétaires l'accroissement de la productivité de l'administration due au regroupement ; d'une part, l'activité administrative est un service dont on ne mesure la valeur que par les salaires bruts versés ; d'autre part, même si cette activité pouvait être mesurée dans une autre unité, il est très difficile de mesurer la productivité d'un facteur de production, puisque toute activité fait appel à un ensemble de facteurs qui ne peuvent être considérés isolément du fait de leur interdépendance. La méthode que nous présentons comporte donc bien des imperfections en ce sens que nous supposons ces difficultés résolues.

En raison des contraintes budgétaires que l'on connaît, le critère du coût du regroupement proprement dit nous paraît le plus important ; c'est pourquoi nous lui accordons 40 p.c. de la pondération totale.

Dans l'ordre d'importance, ce critère nous semble suivi par celui de la réduction des frais généraux unitaires et des coûts de fonctionnement des administrations, auquel nous avons accordé 14 p.c. de la pondération totale (7 p.c. à chacun) :

- transmission des directives et de l'information
- possibilités de contacts professionnels et induction de l'information.

Enfin, nous avons conféré le même poids aux critères suivants (8 p.c. de la pondération totale à chacun) :

- extension des locaux
- amélioration du service rendu à l'utilisateur
- incidence sur l'économie régionale
- incidence sur l'infrastructure.

Les pondérations ont donc été attribuées aux différents critères de décision de la façon suivante :

Critère de décision	Pondération
I) INCIDENCE SUR L'ADMINISTRATION. (effets internes)	
1) Coût du regroupement proprement dit	40
2) Réduction des frais généraux unitaires et des coûts de fonctionnement des administrations	14
3) Transmission des directions et de l'information	7
4) Possibilités de contacts professionnels et induction de l'information	7
5) Extension des locaux	8
II) INCIDENCE SUR LA COLLECTIVITÉ (effets externes)	
6) Incidence sur le service rendu à l'utilisateur	8
7) Incidence sur l'économie de la région	8
8) Incidence sur l'infrastructure de la zone urbaine	8
TOTAL :	100

Si nous regroupons les pondérations par catégorie de critères (incidence sur les administrations et incidence sur la collectivité), nous observons que les trois quarts (76 p.c.) de la pondération ont été attribués aux effets internes.

Cette répartition, naturellement, peut être sujette à critique et l'on pourrait remanier cette pondération de différentes façons ; nous en suggérons quelques-unes :

On peut d'abord songer à opérer des modifications au niveau des ensembles de critères de décision, et accorder à l'incidence sur la collectivité une importance égale à l'incidence sur les administrations et sur l'utilisateur (alors que dans le cas de la pondération, les deux catégories de critères recevaient respectivement trois quarts et un quart des poids totaux). Toute autre proportion peut également être envisagée ; à l'intérieur de chaque catégorie de critères, la distribution relative des poids peut être conservée inchangée ou également modifiée.

On peut également accorder plus d'importance aux critères du coût proprement dit (coût d'immobilisation et coût d'opération, soit respectivement les critères 1 et 2) ; en attribuant à ces critères une pondération plus élevée, on diminue de la sorte la valeur monétaire des autres incidences possibles du regroupement.

Quoi qu'il en soit, nous reviendrons ultérieurement sur une méthode d'établissement de la pondération.

b) *Résultats obtenus par chaque projet*

Pour chaque projet, on formera le produit des notes par les pondérations (exprimé en points), puis la somme de ces produits par rapport aux différents critères. Les projets seront, enfin, classés dans l'ordre décroissant des points qu'ils auront obtenus. On aura ainsi établi les priorités entre les projets.

IV. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

Les résultats peuvent être présentés sous forme d'un tableau où l'on trouvera :

- les notes obtenues par chaque projet pour les différents critères de décision
- les poids attribués aux différents critères
- les produits des notes et des poids (points)
- le total de ces produits, c'est-à-dire le résultat général obtenu par chaque projet. (Voir tableau 1 page suivante).

On trouvera également dans ce tableau les résultats partiels des projets selon la catégorie des critères de décision (effets internes et externes), ainsi que la note moyenne par ensemble de critères (rapport du total partiel des points à la pondération partielle). Ces quantités donneront une première idée de la sensibilité de cette méthode aux variations de pondération des ensembles de critères.

Notons, enfin, que le minimum et le maximum des points obtenus par un projet avec la pondération neutre seront respectivement -96 et 184 ; on trouvera dans le tableau 2 la méthode de calcul de ces données.

V. REMARQUES SUR L'ÉTABLISSEMENT DE LA PONDÉRATION.

Nous soulignons que la pondération « neutre » que nous avons présentée est indicative seulement ; en fait, l'attribution des poids aux différents critères de décision pourrait être établie de la façon

Tableau 1
Sélection des projets de centralisations administratives
Exemple de présentation des résultats (pondération « neutre »)

Critères décisionnels	Projet (a)		Projet (b)		Projets (c) à (m)		Projet (n)		
	Note	Pondé- ration	Produit Note X Pond.= Points	Note	Pondé- ration	Produit Note X Pond.= Points	Note	Pondé- ration	Produit Note X Pond.= Points
I) INCIDENCE SUR LES ADMINISTRATIONS (effets internes)									
1) Coût du regroupement proprement dit		40				40			40
2) Réduction des frais généraux unitaires et des coûts de fonctionnement des administrations		14				14			14
3) Transmission des directives et de l'information		7				7			7
4) Possibilité de contacts professionnels et induction de l'information		7				7			7
5) Extension des locaux		8				8			8
Sous-total de (1) à (5)		76				76			76
Résultats partiels des projets (notes moyennes et points)									
II) INCIDENCE SUR LA COLLECTIVITÉ (effets externes)									
6) Incidence sur le service rendu à l'utilisateur		8				8			8
7) Incidence sur l'économie de la région		8				8			8
8) Incidence sur l'infrastructure de la zone urbaine		8				8			8
Sous-total de (6) à (8)		24				24			24
Résultats partiels des projets (notes moyennes et points)									
TOTAL GÉNÉRAL		100				100			100
Résultats d'ensemble de chaque projet (notes moyennes et points)									

Tableau 2

Minimum et maximum des notes et des points pouvant être obtenus par tout projet de regroupement selon les différents critères de décision (dans le cas de la pondération « neutre »)

Critères de décision	Pon- déra- tion	Minimum		Maximum	
		Note	Points	Note	Points
I) INCIDENCE SUR LES ADMINISTRATIONS (effets internes)					
1) Coût du regroupement proprement dit	40	-2	-80	2	80
2) Réduction des frais généraux unitaires et des coûts de fonctionnement des administrations	14	0	0	2	28
3) Transmission des directives et de l'information	7	0	0	2	14
4) Possibilités de contacts professionnels et induction de l'information	7	0	0	2	14
5) Extension des locaux	8	0	0	2	16
Sous-total de (1) à (5). Résultat partiel des projets (pondération ; minimum et maximum des notes moyennes et des points)	76	-1.05	-80	2	152
II) INCIDENCE SUR LA COLLECTIVITÉ (effets externes)					
6) Incidence sur le service rendu à l'utilisateur	8	0	0	2	16
7) Incidence sur l'économie de la région	8	0	0	2	16
8) Incidence sur l'infrastructure de la zone urbaine	8	-2	-16	0	0
Sous-total de (6) à (8). Résultat partiel des projets (pondération ; minimum et maximum des notes moyennes et des points)	24	-0.67	-16	1.33	32
TOTAL GÉNÉRAL Résultat d'ensemble de chaque projet (pondération ; minimum et maximum des notes moyennes et des points)	100	-0.96	-96	1.84	184

suivante : on peut procéder par enquêtes auprès d'un certain nombre de personnes en leur demandant de donner un poids à chaque critère, avec un total des poids constant (100, par exemple). On prendra alors pour chaque critère la moyenne des poids qui lui auront été attribués⁴.

Une telle enquête pourrait se dérouler en deux étapes : on demanderait d'abord à chaque personne d'établir une pondération indépendamment des autres personnes interrogées ; dans une deuxième étape, ces personnes auraient la faculté de réviser leur jugement initial après examen des autres propositions.

*

* *

CONCLUSION

Le problème que l'on s'est efforcé de résoudre par cette méthode est celui d'établir un choix parmi différents projets de centralisation, choix fondé sur un certain nombre de critères de décision que l'on ne peut à priori évaluer dans une unité de mesure commune. On a tenté de pallier cette non-homogénéité par l'attribution de notes aux projets selon différents critères de décision et par la pondération de ces critères.

L'attribution de notes ne doit pas présenter trop de difficultés, car l'on ne se propose pas de mesurer la valeur absolue d'un projet d'investissement, mais de comparer entre eux plusieurs projets afin de retenir ceux qui offrent le plus d'avantages par rapport aux coûts et aux désavantages éventuels. On doit pouvoir atteindre cet objectif en utilisant pour un critère de décision donné un système de notation commun à tous les projets.

4. La somme des poids moyens sera bien égale à 100. Soit f_{ij} le poids accordé au critère i dans la variante de pondération j (c'est-à-dire par la personne j), pour n critères et m variantes. Le poids moyen d'un critère sera :

$$\frac{\sum_j f_{ij}}{m}$$

La somme des poids moyens par rapport aux différents critères sera :

$$\sum_i \frac{\sum_j f_{ij}}{m} = \frac{1}{m} \sum_j \sum_i f_{ij} = 100 \quad (\text{avec } \sum_i f_{ij} = 100)$$

RATIONALISATION D'INVESTISSEMENTS PUBLICS

Plus délicate est la question de la pondération des critères de décision ; nous pensons toutefois que cette pondération constitue un instrument utile dans la mesure où elle est indépendante des projets eux-mêmes ; elle permet, d'autre part, de sélectionner aisément les projets en fonction de politiques données.

Si cette méthode peut contribuer à rationaliser un certain type d'investissements publics, elle suppose néanmoins que le budget d'immobilisation et de fonctionnement de l'ensemble des centralisations est donné ; en fait, celui-ci devrait être établi à partir du cadre plus vaste d'un budget-programme.

Olivier de LA GRANDVILLE