

TELEscope

Revue d'analyse comparée en administration publique Vol. 12 n°1 février 2005

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

- **Noureddine Belhocine, Joseph Facal, Bachir Mazouz**
Les partenariats public-privé : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui
- **David Giauque**
Les partenariats, une affaire d'adhésion et de valeurs.
Contribution théorique à l'élaboration d'une problématique
- **David Clark**
Les partenariats public-privé au Royaume-Uni
- **Sally Ruane**
L'Initiative de financement privé et le Service national de la santé du Royaume-Uni
- **Michel Chauvière**
Secteur social et médico-social et formes successives du partenariat public-privé en France
- **Gerhard Hammerschmid**
Le pénible parcours des partenariats public-privé en Autriche
- **Pierre Bernier**
Nouveaux partenariats entre le public et le privé : conditions d'émergence d'un modèle québécois

TÉLESCOPE

Télescope est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques, dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier, qu'affrontent aujourd'hui les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre également à tous ceux, praticiens, universitaires, chercheurs, dans le champ de l'administration publique, un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

Télescope est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée ces deux dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

COMITÉ DE RÉDACTION

Michel Audet (Université Laval); Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Jean-Luc Bodiguel (Université de Nantes); Jacques Bourgault (ENAP); Mohamed Charih (ENAP); David Clark (*Southampton Institute*); Paul-André Comeau (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); James Iain Gow (Université de Montréal); Joseph Facal (HEC Montréal); David Giauque (Haute École Valaisanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Benoît Lévesque (Université du Québec à Montréal); Daniel Lozeau (ENAP); Bachir Mazouz (ENAP); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Lucie Rouillard (ENAP); Jean Turgeon (ENAP).

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Denis Bédard (gouvernement du Québec); Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); François Lacasse (Université du Québec en Outaouais); Ann Langley (HEC Montréal); Daniel Latouche (INRS-Urbanisation); Vincent Lemieux (Université Laval); Claude Lessard (Université de Montréal); Marie-Christine Meininger (ENA France); Jacques Plamondon (Université du Québec); Marc-Urbain Proulx (Université du Québec à Chicoutimi); Louise Quesnel (Université Laval); Jean-Claude Thoenig (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).



Directeur de la publication et Rédacteur en chef **Louis Côté**; Conseiller à la rédaction **Marc Cambon**; Révision linguistique **Francine Sylvain**; Traduction **Axe Communications**; Maquette **Larochelle Communication Graphique**; Impression **AGMV Marquis**.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, communiquez avec **Danielle Landry**, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000 poste 6574, courriel: danyelle.landry@enap.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées à l'adresse suivante: <http://www.enap.ca/observatoire>

TÉLESCOPE • ENAP du Québec, 555, boulevard Charest-Est, Québec (Québec), CANADA G1K 9E5



Éditorial

Par **Louis Côté**

Professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

louis.cote@enap.ca

Chers Lecteurs,

Je suis heureux aujourd'hui, avec toute l'équipe de L'Observatoire de l'administration publique, de vous présenter la nouvelle formule de *Télescope*. La revue, à laquelle vous avez montré au cours des années votre fidélité, connaît de fait, avec ce premier numéro de 2005, une transformation majeure. Vous avez déjà constaté un changement radical de son format et de son design. Il est fini en effet le temps où nous réalisions la publication avec nos propres modestes moyens. Nous utilisons désormais les plus récentes techniques de mise en page et d'impression pour en renforcer l'attrait graphique. Mais comme vous pourrez en juger, c'est avant tout dans la teneur des articles que vous mesurerez l'évolution de *Télescope*. Vous trouverez dans ces pages des communications plus exhaustives dont les signataires, universitaires ou praticiens de l'administration publique, sont connus et reconnus internationalement pour leur expertise et leur contribution aux avancées de la science administrative.

Car nous voulons que *Télescope* soit un instrument de la connaissance. *Télescope* doit acheminer auprès des gestionnaires publics et des chercheurs l'information nécessaire à leur pratique, qu'elle soit de l'ordre de l'action administrative ou de l'enseignement et de la recherche. Au-delà, *Télescope* participe clairement à une réflexion plus globale sur la gouvernance publique et le management public dont tout un chacun peut apprécier les mutations incessantes sans pour autant détenir les clefs pour en comprendre les origines et la profondeur. Nous sommes ici au cœur de la vocation de L'Observatoire de l'administration publique, créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec pour fournir aux décideurs québécois un éclairage sur les problématiques complexes et interdépendantes qu'affrontent aujourd'hui les États et les organisations publiques.

Télescope n'a pas failli à cette mission et sa transformation présente n'est pas un constat d'échec. Bien au contraire. C'est la rançon de son succès et, pour en être victimes, nous en sommes fiers. Car les analyses comparatives parues dans *Télescope*, témoignages sur les modèles de gestion observés à travers le monde, ont très rapidement suscité l'intérêt de lecteurs avides de recueillir des savoirs et des repères. Cet intérêt est allé croissant et *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est soudain accélérée ces deux dernières années. Et avec elle les attentes de nos abonnés, toujours plus nombreux (10 000 à ce jour), parfaitement informés des politiques menées par les États et qui réclamaient que nous fassions un pas de plus sur le chemin de la compréhension des phénomènes qui agitent la sphère publique. En transformant la revue, en lui conférant un statut qui lui permet avec la plus grande crédibilité de diffuser une information sur les meilleures pratiques de la gouvernance et de la gestion publique et en même temps d'alimenter l'échange sur les théories académiques qui les précèdent et les entourent, nous avons bon espoir de répondre pertinemment aux souhaits de nos lecteurs.

N'hésitez pas au demeurant à nous faire part de vos réactions, remarques, commentaires suggestions et critiques. Ainsi serons-nous à même d'améliorer un produit qui vous est destiné. Ce premier numéro vous paraîtra encore imparfait dans sa forme. À juste titre, c'est le premier. Je vous donne d'ores et déjà rendez-vous en mai, pour le deuxième numéro dans lequel nous tenterons une démarche d'analyse de la Gestion des ressources humaines (GRH) après deux décennies de réformes administratives. Vous y relèverez un certain nombre d'améliorations. Et je puis vous assurer que le troisième numéro, en septembre, dont le thème sera la gestion axée sur les résultats sera meilleur encore. Je vous souhaite donc pour cette année 2005 et les suivantes d'utiles et agréables moments de lecture en notre compagnie.

Les PPP, un mode de gestion remis au goût du jour

Nous consacrons ce premier numéro de *Télescope* nouvelle formule aux partenariats public-privé ou PPP, appellation usuelle et, comme nous le verrons, quelque peu succincte de cette pratique administrative. Existe-t-il aujourd'hui dans l'actualité administrative un sujet plus débattu et controversé? Poser la question, c'est y répondre. C'est bien pour cela que nous avons choisi d'y dédier un numéro entier. Avec, comme toujours pour les travaux de L'Observatoire, une approche internationale et comparative, des témoignages venus de Grande-Bretagne, de France, de Suisse et d'Autriche faisant écho aux démarches québécoises.

En Administration publique, on le sait bien, il n'y a pas de génération spontanée. La collaboration entre les secteurs public et privé n'est ni une idée ni une pratique nouvelle. Un seul exemple, spectaculaire : en France, pays dont l'État est tout sauf minimal, la première législation encadrant la délégation de services publics date de 1880 (!). Dans ce pays, le secteur de l'aide et de l'action sociale n'a jamais été exclusivement de compétence publique. **Michel Chauvière**, spécialiste français de l'État social, nous explique l'échec relatif de l'émancipation de l'action publique en matière sociale. Il parle d'un compromis historique entre une administration républicaine – qui s'impose plus nettement par exemple en éducation – et une société civile confessionnelle à l'origine. Compromis plus que jamais en vigueur, car aujourd'hui le secteur privé associatif et le secteur privé lucratif se partagent les deux tiers des équipements, le deuxième étant en nette progression dans les services pour personnes âgées ou handicapées.

Sous diverses appellations, le concept de partenariat public-privé existe donc depuis longtemps. Le label actuel PPP serait apparu aux États-Unis dans les années 1960 dans le cadre d'une politique de revitalisation des infrastructures urbaines. On l'oublie, semble-t-il, lors de la décennie 1980 où l'idéologie dominante préconise la privatisation et réclame un État creux (*hollow state*). Il revient en force au début des années 1990, préconisé cette fois par les tenants du Nouveau management public et les organismes internationaux tels que la Banque mondiale et l'OCDE. En 1997, en Grande-Bretagne, Tony Blair en fait une priorité de sa réforme de l'action publique.

Il nous revient ici d'évoquer très brièvement le contexte général et quelques raisons qui ont conduit à ce rapprochement institutionnel entre les secteurs public et privé. Le décor est planté : crise de l'État-providence, avènement de la société informationnelle, mondialisation, approfondissement de la dynamique démocratique. Les États, contraints financièrement, transigent avec une gouvernance plus complexe, une souveraineté limitée et une élévation des attentes des citoyens. En réaction, ils entament une réforme de leurs modes

de gestion. Elle se traduit par les approches clientèles et les démarches qualité, l'accent mis sur les résultats, l'évaluation de la performance et l'imputabilité, les politiques de déconcentration, l'assouplissement des procédures, la création d'agences et la contractualisation. On assiste ainsi au passage de témoin entre l'idée de gouverner et celle de gouvernance. Les décentralisations, la participation (information, consultation) et le recours aux secteurs privés et associatifs (privatisation, sous-traitance et partenariat) en sont les points de repère.

Les PPP, un mode de gestion protéiforme

L'article de **Noureddine Belhocine**, **Joseph Facal** et **Bachir Mazouz** vient opportunément nous rappeler que les partenariats public-privé empruntent diverses formes que nous décrivons ci-après succinctement.

- L'impartition est le fait d'accorder à une entreprise privée certaines fonctions techniques de soutien. Par exemple, l'entretien d'immeubles gouvernementaux, la collecte des ordures ménagères ou la dispense de soins à domicile. Le partenaire public peut être (cas des immeubles) ou non (cas des ordures ménagères) propriétaire des actifs, mais il demeure responsable du service devant la population et rémunère le partenaire privé. Celui-ci est l'employeur des ressources humaines mises à contribution et il encaisse les profits ou assume les pertes de l'exploitation.

- L'affermage peut prendre deux formes. Soit l'entreprise privée construit un actif et le loue à l'État qui l'opère (ex. : les hôpitaux). Le capital de départ et la propriété sont privés. L'État paie un loyer, il est l'employeur et le responsable du service. Les risques liés à la construction vont au privé; ceux liés à l'exploitation, au public. Soit les actifs appartiennent au public qui en confie l'exploitation au privé (ex. : les transports en commun). Celui-ci verse un loyer et se finance en tarifiant l'utilisateur en bénéficiant ou non de subventions d'appoint.

- La concession voit le partenaire privé construire ou acheter à l'État un actif pour le rénover, l'exploiter puis le céder ou le revendre à l'État. (ex. : les infrastructures routières). Le partenaire privé est propriétaire des actifs jusqu'à leur cession à l'État, responsable devant la population et employeur des ressources humaines. Il fournit le capital et se finance en tarifiant l'utilisateur ou en recevant des subventions gouvernementales. Il encaisse les profits et assume les pertes. Il s'agit le plus souvent de contrats de longue durée pour des opérations de conception, de construction, de financement et de gestion d'équipements ou de services publics.

- Les initiatives de financement privé (IFP) sont des PPP de type affermage ou concession incluant un financement privé. Notion récente, elle diffère peu en réalité de « la concession de service public » utilisée en France depuis fort longtemps sans que l'adoption de cette méthode ait soulevé de conflit idéologique. Il s'agit de contrats de longue durée conclus entre l'État et des consortiums qui regroupent institutions financières, entreprises de construction et d'entretien.

Les PPP, les raisons du choix britannique

Le gouvernement travailliste de Tony Blair a fait des PPP son cheval de bataille. L'exemple anglais est aujourd'hui une référence pour les tenants de cette option. Nous

avons donc tout naturellement choisi de donner la parole à des chercheurs du Royaume-Uni. **David Clark** et **Sally Ruane** apportent un éclairage de première main, général mais aussi touchant le secteur stratégique de la santé, sur la politique Blair.

Le discours officiel avance trois raisons principales pour expliquer le succès d'estime des PPP en Grande-Bretagne. Tout d'abord des impératifs financiers: les PPP autorisent la réalisation d'opérations à moindre coût et entraînent un apport de capitaux. Ensuite des besoins en expertise: les PPP permettent de faire appel au savoir-faire du secteur privé et de bénéficier de sa meilleure connaissance du marché. Enfin un intérêt stratégique: les PPP offrent un moyen de soutenir les entreprises nationales par rapport à la concurrence.

Pour autant, il faut bien convenir que la nouveauté est, ici aussi, toute relative. Depuis 1948 en effet, c'est-à-dire dès sa création, le Service national de santé (NHS) accorde une place au partenariat entre l'État et les fournisseurs privés. Les dentistes et les omnipraticiens ont ainsi toujours eu un statut d'entrepreneurs autonomes « vendant » un service. En outre, le bénévolat est traditionnellement très développé pour les soins à domicile ou même en établissement.

En 1997, en arrivant au pouvoir, les travaillistes héritent de trois décennies de sous-investissement dans les infrastructures et les actifs publics et d'un déficit de 27 milliards de livres. Les initiatives de financement privé (IFP) apparaissent alors comme un moyen de pallier la faiblesse chronique des dépenses publiques consacrées au développement des services publics. Elles permettent par exemple de mener un important programme d'immobilisations sans que l'ensemble des dépenses se retrouve dans le bilan du secteur public. Depuis 1997, les IFP représentent environ 20% des investissements publics, mais la quasi-totalité du financement des nouvelles écoles et des nouveaux hôpitaux. D'ici 2010, on prévoit de construire par ce moyen une centaine d'établissements hospitaliers.

Enfin, on comprendra que pour les pays de l'Union Européenne, les IFP permettaient de s'affranchir en partie du très sévère encadrement, dit critères de Maastricht, du niveau des dépenses publiques. Mais instruit du fait et craignant de possibles dérives comptables, l'Office statistique des Communautés Européennes a pris récemment des décisions pour enrayer le phénomène.

Les PPP, les enjeux et les incertitudes

D'aucuns n'hésitent pas à faire aujourd'hui des PPP le remède miracle à tous les maux qui affectent l'action publique. Or, il faut se garder de toute approche doctrinaire. Les PPP offrent certes des avantages indéniables mais aussi de réels inconvénients par rapport aux modes de gestion habituels de prestation des services publics.

David Giaque nous prévient contre les écueils qui se présentent dès lors qu'il s'agit de rapprocher deux systèmes de valeurs souvent antinomiques. Public-privé, il existe en effet une difficulté à conjuguer deux logiques institutionnelles différentes. **Gerhard Hammerschmid** explique ainsi par un arrimage non réussi l'échec d'un projet de PPP dans le secteur de la radiodiffusion en Autriche.

Outre cet aspect d'ordre culturel, il est d'autres dangers au déploiement non maîtrisé des PPP. Le plus grave, semble-t-il, serait à long terme une perte d'expertise des services publics et, par conséquent, l'apparition d'une forme de dépendance de l'État vis-à-vis des intérêts du marché. Il faut stigmatiser également la détérioration des conditions de travail

du personnel transféré et les moindres avantages consentis en matière d'emploi au personnel nouvellement embauché. En Grande-Bretagne, face à cette dérive, la réaction des syndicats ne s'est pas fait attendre. Leur action a porté fruit : les personnels auxiliaires du Service de santé (nettoyage, alimentation, sécurité) restent des agents publics même s'ils sont dirigés par des gestionnaires du secteur privé. Le personnel muté conserve ses conditions de travail, y compris son régime de retraite ce qui occasionne d'ailleurs un véritable casse-tête administratif. Pour le personnel nouveau, la négociation sur l'amélioration des conditions d'emploi est en cours.

Forte de son avance et de son volontarisme en matière de PPP, la Grande-Bretagne fait donc office de référence. On constate ainsi que c'est la grande complexité des projets qui décuple les risques d'insuccès. Si la concession d'autoroutes ne soulève pas de problèmes particuliers, il n'en est pas de même pour la construction d'hôpitaux. À cet égard, on se félicite du respect des délais et des budgets prévus, mais en même temps on déplore l'augmentation des coûts (le privé emprunte à des taux moins préférentiels que l'État) qui se répercute négativement sur les services cliniques à cause du caractère prioritaire des remboursements d'échéance. Par ailleurs, l'expertise du privé a été jugée insuffisante à l'étape de la conception, ce qui a fait craindre un défaut d'adaptabilité des équipements ou un manque de souplesse dans leur utilisation. Le relevé de ces griefs n'a cependant pas empêché les consortiums de se prévaloir des risques potentiels pour réaliser des gains rapides et conséquents.

Les PPP, la voie québécoise

Il existe au Québec une longue tradition de partenariat entre les secteurs public et privé pour la prestation de services publics. On lira à ce propos utilement l'article de **Pierre Bernier**. Ce fut le cas évidemment avant 1960 dans les domaines de la santé, des services sociaux et de l'éducation sur lesquels les organisations confessionnelles avaient la haute main. Mais après la Révolution tranquille, nombreuses furent les écoles privées subventionnées à poursuivre leurs activités. Elles occupent encore aujourd'hui une place importante dans le système éducatif au même titre que celle occupée par les médecins et leurs cabinets dans le système de santé.

Plus tard, on a pris l'habitude de faire appel aux entreprises privées pour l'entretien d'immeubles gouvernementaux, la collecte d'ordures ménagères ou l'entretien des routes. En éducation, et plus particulièrement pour l'éducation des adultes, on s'est tourné vers des groupes et des associations. Une démarche semblable a été engagée en matière de santé et de services sociaux en direction des entreprises de l'économie sociale. En 1999, on a créé au sein du Secrétariat du Conseil du trésor le Bureau des partenariats d'affaires avec pour mandat de promouvoir les PPP.

Dans l'actualité, la création d'une agence gouvernementale chargée de superviser la conclusion des futurs PPP fait l'objet de la Loi 61 adoptée le 15 décembre 2004. Cette approche est l'un des acquis de l'expérience britannique. La complexité des contrats de PPP rend en effet indispensable la mise en place d'une expertise pour assister les organisations publiques dans leur élaboration. Ce serait au demeurant de la responsabilité de l'État de faciliter la transition s'il décidait de déployer à grande échelle la pratique du mode de gestion partenarial.

Bonne lecture



Sommaire

- 1** Éditorial
Louis Côté
- 2** Les partenariats public-privé :
une forme de coordination de l'intervention publique
à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui
Noureddine Belhocine, Joseph Facal, Bachir Mazouz
- 16** Les partenariats, une affaire d'adhésion et de valeurs.
Contribution théorique à l'élaboration d'une problématique
David Giauque
- 31** Les partenariats public-privé au Royaume-Uni
David Clark
- 41** L'Initiative de financement privé et le Service national
de la santé du Royaume-Uni
Sally Ruane
- 53** Secteur social et médico-social et formes successives
du partenariat public-privé en France
Michel Chauvière
- 65** Le pénible parcours des partenariats public-privé en Autriche
Gerhard Hammerschmid
- 80** Nouveaux partenariats entre le public et le privé :
conditions d'émergence d'un modèle québécois
Pierre Bernier

Les partenariats public-privé :

Une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui

Par **Noureddine Belhocine**, Directeur général, Maison internationale Rive-Sud Montréal • nbelhocine.mirs@videotron.ca
Joseph Facal, Professeur invité, HEC Montréal • joseph.facal@hec.ca
et **Bachir Mazouz**, Professeur agrégé, École nationale d'administration publique du Québec • bachir.mazouz@enap.ca

■ INTRODUCTION

La collaboration entre les secteurs privé et public pour assurer la prestation d'un service public n'a rien de neuf. Il est clair cependant que les difficultés budgétaires de nombreux gouvernements et la recherche d'une efficacité accrue (Jones et Kettl, 2003) ont entraîné ces dernières années l'apparition de formes nouvelles de coopération institutionnelle entre les secteurs public et privé, que l'on regroupe généralement sous le vocable de partenariat public-privé (ci-après PPP) (Wettenhall, 2003; Boase, 2000; Osborne, 2000).

Il ne se passe pratiquement plus une journée sans de nouveaux rebondissements dans la controverse publique sur ces PPP : permettent-ils réellement de réduire les coûts et les risques? Sont-ils le début d'un engrenage conduisant inexorablement à la privatisation de services publics? Entraînent-ils une dilution de la capacité stratégique de l'État d'orienter le développement des collectivités? Qu'en est-il des questionnements éthiques particuliers qu'ils soulèvent? Font-ils appel à des modes particuliers de gestion?

Nous ferons d'abord ressortir la grande variété des définitions données des PPP, de même que la diversité des formes concrètes de collaboration

qu'elles recouvrent. Puis, nous passerons en revue les avantages et les risques présumés de ces formules, ainsi que les enjeux et les défis particuliers qu'ils posent du point de vue du gestionnaire.

■ LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ : UNE NOTION POLYSÉMIQUE

Recenser toutes les définitions de la notion de partenariat public-privé ne serait pas une mince tâche tant celles-ci sont nombreuses. Par exemple, le Bureau des partenariats d'affaires du gouvernement du Québec, logé au sein du Conseil du trésor et mis sur pied en 1999 afin de faire la promotion des PPP, les définit ainsi :

« Le partenariat d'affaire public-privé est une entente contractuelle entre des partenaires public et privé qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer la prestation de services publics. Cette entente établit un partage réel des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats. » (<http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/partenariats/index.htm>).

Mme Monique Jérôme-Forget, l'actuelle ministre québécoise en charge de piloter le projet de loi 61, qui a mené à la création de l'agence gouvernementale qui supervisera les futurs PPP auxquels le gouvernement

¹ Les auteurs tiennent à remercier les deux évaluateurs anonymes désignés par la revue *Télescope* pour la qualité de leurs remarques et suggestions. Mme Francine Lanouette, responsable de la bibliothèque de l'ENAP à Montréal, nous tient quotidiennement informés de l'évolution de la littérature académique et spécialisée consacrée aux PPP, en particulier, et aux mouvements de modernisation de la gestion publique, en général. Qu'elle trouve ici l'expression de notre reconnaissance.

du Québec souhaite donner le feu vert, caractérisait pour sa part récemment les PPP par l'existence « d'un contrat à long terme qui lie un organisme public et une entreprise privée » (cité par Maltais, 2004).

Elle ajoutait :

« Par ce contrat, l'entreprise est associée à la conception, à la réalisation, à l'exploitation et, généralement, au financement d'un projet émanant de l'administration publique. Dans un PPP, il y a un partage des responsabilités, des risques et des bénéfices entre les partenaires public et privé. » (cité par Maltais, 2004).

Dans la littérature managériale et scientifique, on trouvera chez Brinkerhoff (2002, p. 21) une des définitions les plus fines de la nature de la relation entre les partenaires privé et public dans un PPP :

« Partnership is a dynamic relationship among diverse actors, based on mutually agreed objectives, pursued through a shared understanding of the most rational division of labour based on the respective comparative advantages of each partner. Partnership encompasses mutual influence, with a careful balance between synergy and respective autonomy, which incorporates mutual respect, equal participation in decision making, mutual accountability and transparency. »

Certains auteurs préféreront pour leur part insister sur l'importance des *obligations mutuelles* et de la *confiance* qui doivent prévaloir entre les partenaires (Muetzelfeldt, 2001). D'autres mettront plutôt l'accent sur la dimension proprement *commerciale* du partenariat (Chalmers et Davis, 2001). Il faut dire que l'exercice de clarification de la notion de PPP est singulièrement compliqué par le fait que les gouvernements eux-mêmes qualifient de PPP des arrangements institutionnels de natures très différentes (Mazouz et Belhocine, 2002).

■ POURQUOI CETTE MONTÉE EN PUISSANCE DES PPP À L'HEURE ACTUELLE ?

Quatre principaux phénomènes se combinent à l'heure actuelle pour expliquer cette émergence de nouvelles formes d'association entre les secteurs public et privé : la persistance de la fragilité des finances publiques, la frustration grandissante de l'opinion publique à l'endroit de la qualité des services publics, le retour en force évident ces dernières années d'une rhétorique d'inspiration libérale qui

fait la part belle au recours à des mécanismes de marché pour la fourniture de services et la propension des gouvernements à imiter en les adaptant des expériences étrangères jugées positives (Pongsiri, 2002; Savas, 2000; Tang, 1997; Nioche, 1991).

L'engouement médiatique en cours sur les PPP ne doit cependant faire perdre de vue que le phénomène n'a rien de récent. Dahl et Lindblom (1953) avaient déjà prédit, il y a plus d'un demi-siècle, le rapprochement progressif des secteurs privé et public. Pongsiri (2002), pour sa part, fait des efforts du gouvernement fédéral américain pour revitaliser les infrastructures urbaines dans les années 1960 le point de départ moderne des expériences de PPP. La récession économique des années 1970 incita par la suite les autorités politiques un peu partout en Occident, à droite comme à gauche, à approfondir encore leur collaboration avec des firmes privées pour la livraison de services publics (Etzioni, 1973). Pendant les années 1980, les PPP furent davantage perçus comme des dérivés du courant plus global de privatisation impulsé par des dirigeants politiques conservateurs, principalement Margaret Thatcher au Royaume-Uni et Ronald Reagan aux États-Unis d'Amérique (Moore, Richardson et Moon, 1985; Moore et Pierre, 1988; Moon et Willoughby, 1990).

C'est sans doute la raison pour laquelle une bonne partie de la littérature managériale de la fin des années 1980 et du début des années 1990 sur les PPP s'insère dans un courant intellectuel – au demeurant une constellation très éclectique – qu'on appelle généralement le nouveau management public (Peters et Savoie, 1995; Charih et Rouillard, 1997; Kaboolian, 1998). Dans l'ouvrage emblématique du nouveau management public (ci-après NMP), Osborne et Gaebler (1992) consacrent d'ailleurs le premier chapitre aux PPP et en font l'un de leurs sept mécanismes privilégiés de réingénierie des gouvernements, aux côtés de la privatisation, de la contractualisation, de la décentralisation, de la rémunération au rendement, du management par résultats et de l'orientation client. Même si dès cette époque, plusieurs reprochent au NMP ses soubassements idéologiques et politiques (Hood, 1991; Pollitt, 1990; Aucoin, 1990), de nombreux gouvernements, dans les textes officiels de

présentation de leurs intentions de réforme, en intégreront de larges pans. Pensons à la Grande-Bretagne (1988), au Canada (1990) et aux États-Unis (Gore, 1993). Même une société avec une solide tradition d'économie mixte, comme la France, s'ouvre progressivement à ce courant de pensée (France, 1989).

C'est aussi à cette époque que les PPP font leur entrée dans la rhétorique et les recommandations d'organismes internationaux comme l'OCDE ou la Banque Mondiale, jusque-là des tenants assez stricts du marché comme mode optimal d'allocation des ressources (Wettenhall, 2003). L'ouverture affichée à l'endroit des PPP par le *New Labour* de Tony Blair, qui se hisse au pouvoir en 1997, fera ensuite beaucoup pour élargir l'intérêt des chercheurs, particulièrement dans les pays anglo-saxons.

On note également que les pays en voie de développement n'échappent pas, eux aussi, à la vague des PPP (Wallis et Dollery, 2001). À vrai dire, la diffusion planétaire des PPP est aujourd'hui telle qu'il serait bien difficile de conclure à une mode éphémère ou localisée (Langford, 2002; Rondinelli et Iacono, 1996). On compterait en effet sur les doigts d'une seule main les pays qui n'expérimentent pas à l'heure actuelle ces modes de collaboration public-privé. Les domaines les plus divers font l'objet de projets de PPP: l'aide aux pays en voie de développement (Hulme et Edwards, 1997; Van der Heijden, 1987), la R&D (Stiglitz et Wallsten, 1999), la lutte à la pauvreté (Rom, 1999), la défense nationale (Guttman, 2001), la mise au point de véhicules à moindre consommation énergétique (Dunn, 1999), la gestion des prisons (Schneider, 1999), le renouveau urbain (Johnson et Osborne, 2003; Fosler, 1986), les bons d'étude (Levin, 1999), la protection environnementale (Kamienecki et al., 1999), la collecte des ordures (Szymanski, 1996), la gestion de l'eau (Aubert et Patry, 2004) et bien d'autres.

■ LES FORMES DE PPP LES PLUS COURANTES

Pour rendre compte des implications managériales substantiellement différentes selon la forme du PPP, il convient d'en présenter les modèles les plus courants à l'heure actuelle.

La plus ancienne forme de partenariat public-privé est l'*impartition* par les autorités publiques à l'entreprise privée de certaines fonctions techniques de soutien généralement assez simples. L'entretien d'immeubles gouvernementaux ou la collecte des ordures ménagères en sont des exemples parmi les plus courants. Dans cette forme de partenariat, le partenaire public peut être ou non le propriétaire des actifs: il l'est dans le cas des immeubles, mais ne l'est pas pour les camions qui collectent les déchets. Mais l'entité publique demeure responsable devant la population de la fourniture du service et elle rémunère le partenaire privé pour qu'il s'acquitte de sa tâche. Le partenaire privé est l'employeur des ressources humaines mises à contribution. Les profits ou les pertes sont au bilan de l'entité privée pour la fonction précise dont elle a accepté d'assumer la responsabilité.

À l'autre bout de l'éventail des PPP, la *concession* consiste généralement pour un partenaire privé à construire lui-même un actif ou à l'acheter à l'État pour le rénover, puis à l'exploiter, avant de le céder ou de le revendre à l'État. L'autoroute 407 en banlieue nord de Toronto en est un exemple caractéristique (Aubert et Patry, 2004). Ce genre de PPP repose généralement sur un contrat de longue durée. Le partenaire privé est le propriétaire des actifs (jusqu'à la cession à l'État), le responsable devant la population, l'employeur des ressources humaines, et il assume les pertes ou encaisse les profits. Il fournit également le capital en tout ou en partie, et il se finance en tarifant l'utilisateur et/ou en recevant des subventions gouvernementales.

Entre ces deux formes simples, on trouve habituellement une forme intermédiaire de PPP que l'on qualifie d'*affermage*, dont on trouve deux principales variantes. Dans la première d'entre elles, l'entreprise privée construit un actif et le loue à l'État qui l'opère. Plusieurs nouveaux hôpitaux relèvent de cette catégorie de PPP (IEM, 2004). Le capital de

départ et la propriété des actifs sont ici privés. L'État rémunère le partenaire privé au moyen d'un loyer, mais il est l'employeur des ressources humaines et demeure l'ultime responsable du service devant la population. Dans ce type d'arrangement, la gestion des risques repose habituellement sur une nette séparation entre les risques liés à la construction et ceux liés à l'exploitation.

Dans la deuxième variante de l'affermage, les actifs appartiennent à l'autorité publique, qui en confie l'exploitation à une entreprise privée qui lui verse un loyer et se finance en tarifiant l'usager, avec ou sans subvention d'appoint du partenaire public. Plusieurs réseaux de transport en commun municipaux en Europe et aux États-Unis relèvent de cette catégorie de PPP (Aubert et Patry, 2004).

Considérant la grande diversité des modalités d'aménagement du partenariat (voir tableau 1), il n'est pas étonnant qu'elles donnent lieu à toute la gamme des prises de position possibles sur leurs avantages ou leurs inconvénients présumés par rapport aux modes traditionnels de prestation des services.

■ LES PPP : LES IMPLICATIONS POUR LE GESTIONNAIRE PUBLIC

De ce qui précède, nous pouvons retenir que la complexité du PPP, comme phénomène lié à la coordination de l'intervention publique, n'est plus à démontrer. Cependant, la complexité du phénomène ne doit en aucun cas servir son occultation. Bien au contraire, les praticiens et les théoriciens des organisations ont besoin d'un cadre conceptuel et de tentatives typologiques pour pouvoir saisir « la chose » et surtout agir sur elle.

Pour le théoricien, des analyses empiriques portant sur des projets majeurs - réalisés en PPP et documentés par la littérature et la presse spécialisée - devraient permettre l'élaboration d'un cadre de référence. En effet, à partir de pratiques (observables) issues de rapprochements opérés entre des entités servant des finalités publiques ET privées, tels un contrat de services ou une action conjointe inscrite dans la durée, il est devenu possible d'identifier des formes distinctes de PPP (voir notre typologie plus loin).

Pour un gestionnaire, il importe que chacune de ces formes soit cernée à travers des variables de gestion, tels la planification, la coordination, le contrôle, la prise de décision, les stratégies appropriées, les risques, les défis à relever, pour ne citer que ces dimensions importantes de la réalité organisationnelle.

Pour les besoins de cet article, nous nous plaçons dans la perspective du gestionnaire public. Ainsi, nous nous limitons aux enjeux stratégiques, aux défis à relever par les gestionnaires publics, aux risques majeurs et aux avantages associés à quatre formes distinctes de PPP. À la base de notre cadre conceptuel une question bien simple : *abstraction faite des options idéologiques et politiques, qu'est-ce qui pourrait amener une organisation publique à conclure un partenariat avec une organisation privée ?* À tort ou à raison, cette question nous renvoie à des considérations strictement managériales. Les réponses pourraient paraître multiples, allant des besoins en expertise jusqu'aux impératifs financiers, en passant par une méconnaissance du marché, des impératifs de proximité géographique, etc. Cependant, leur analyse en profondeur permet de les regrouper selon deux axes majeurs : *la proximité de la cible et la capacité à générer des projets.*

La proximité de la cible

Cette notion renvoie à *la position de l'organisation publique par rapport à sa clientèle cible*. On retient l'hypothèse que les besoins des citoyens évoluent en fonction des transformations qui s'opèrent dans la société et que, par conséquent, des ajustements s'imposent dans l'offre de services.

L'effort d'adaptation du service public doit être permanent en vue de maintenir la qualité du service offert et de pouvoir répondre à temps aux besoins nouveaux de la population et des entreprises. À l'instar d'une firme privée qui fait de la veille technologique pour maintenir sa compétitivité et son avantage concurrentiel, le service public doit faire une sorte de veille sociologique et être à l'écoute du citoyen et de l'entreprise. Dans ce cas, on parle de *proximité élevée*.

TABLEAU 1 : PRINCIPAUX MODÈLES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

	IMPARTITION	AFFERMAGE A	AFFERMAGE B	CONCESSION
MODÈLE	Le partenaire public externalise des activités qu'il juge non essentielles et non productrices de revenus	Le partenaire privé construit un actif et le loue à l'État qui l'exploite (<i>Build, Own, Lease</i>)	Le partenaire privé exploite un actif existant appartenant à l'État et lui verse un loyer	Le partenaire privé construit un actif (ou acquiert de l'État un actif existant pour le rénover), l'exploite, puis le cède à l'État à terme (<i>Build, Own, Operate, Transfer</i>)
EXEMPLE TYPE	Gestion d'installations	Nouvel hôpital (ex. : Royal Ottawa)	Systèmes de transport en commun (ex. : traversiers)	Construction d'une autoroute (ex. : 407 à Toronto)
QUI EST PROPRIÉTAIRE DES ACTIFS ?	État	Actionnaires privés	État	Actionnaires privés puis État
COMMENT LE PARTENAIRE PRIVÉ EST-IL RÉMUNÉRÉ ?	Paievements de l'État	Loyer payé par l'État	Tarification à l'usage ou prix fantômes chargés à l'État, en plus d'une possibilité de subventions de fonctionnement	
QUI DÉTERMINE LE PRIX/TARIF DEMANDÉ À L'UTILISATEUR FINAL, LE CAS ÉCHÉANT ?	État	État	Contrat ou partenaire privé, parfois soumis à une autorité réglementaire	
QUI EST RESPONSABLE DU SERVICE DEVANT LA POPULATION ?	État	État	Partenaire privé	
QUI EST L'EMPLOYEUR DES RESSOURCES HUMAINES ?	Impartiteur, sous réserve de l'article 45 du Code du travail	État	Partenaire privé, sous réserve de l'article 45 du Code du travail dans le cas d'une infrastructure ou d'une activité déjà existante	
QUI FOURNIT LE CAPITAL ?	État	Partenaire privé	État	Concessionnaire, parfois avec un apport de fonds publics
QUI ASSUME LE RISQUE DE DÉPASSEMENT DES COÛTS, DES PERTES ET PROFITS ?	Impartiteur, pour ce qui est de la fonction précise dont il est responsable	Séparation des risques liés à la construction et la propriété de l'actif de ceux liés à l'exploitation du service		Concessionnaire
DURÉE TYPIQUE DE LA RELATION	1 à 5 ans	10-12 ans	10-12 ans	20-30 ans

Source : IEM (septembre 2003, p.2) : « Des services publics plus efficaces grâce au partenariat public-privé », (avec adaptation)

Une disjonction entre les besoins de la clientèle et l'offre de services, du fait d'un éloignement de l'organisation publique par rapport à sa clientèle cible, engendre non seulement un gaspillage de ressources mais jette aussi le discrédit sur l'organisation publique. Sous l'effet conjugué de la force d'inertie de la bureaucratie et de l'ampleur des changements sociaux, il est possible, en effet, que le service public se déconnecte de la réalité et soit incapable de répondre adéquatement aux besoins de sa clientèle. Dans ce cas, on parle de *proximité faible*.

La capacité à générer des projets

Pour un service public, la *capacité à générer des projets* se mesure par sa propension à traiter la demande sociale et à la transformer en projets viables. Pour cela, l'organisation publique doit dispo-

ser non seulement de ressources suffisantes, mais aussi et surtout d'une volonté politique de satisfaire les besoins exprimés par sa clientèle. Dans le cadre de sa mission, une organisation publique pourrait disposer de toutes les ressources nécessaires à la réalisation d'un projet donné. Or, la disponibilité des ressources à elle seule n'est pas suffisante. Celle-ci doit être accompagnée d'une volonté de réalisation. L'importance des ressources, d'une part, et la volonté politique, d'autre part, placeraient donc l'organisation publique sur un continuum allant de *capacité faible* à *capacité élevée*.

En croisant la *proximité de la cible* et la *capacité à générer des projets*, nous identifions quatre types de PPP. Nous les présentons en soulignant *les enjeux stratégiques, les défis, les avantages et les risques inhérents à chacun d'eux*.

TABLEAU 2 : UNE TYPOLOGIE « ORIENTÉE PROJET » DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

		PROXIMITÉ DE LA CIBLE	
		Proche	Éloignée
CAPACITÉ À GÉNÉRER DES PROJETS	Élevée	I Partenariat Circonstanciel Dicté par des impératifs de gestion, d'expertise, d'injection de capitaux privés	II Partenariat Élémentaire Recherche d'économie, d'efficacité et d'efficience
	Faible	III Partenariat Symbiotique Découle d'une vraie communauté de pratiques, de convergences des valeurs et des intérêts	IV Partenariat Prospectif Dicté par des enjeux stratégiques à l'échelle des nations et des gouvernements

Source : Mazouz et Belhocine (2002, avec adaptation)

Le PPP circonstanciel

Il place côte à côte une organisation publique ayant un ou plusieurs projets en main et une organisation privée ayant développé un savoir-faire et une expertise en raison de sa connaissance du marché. Si pour le partenaire public ce type de PPP lui permet, le plus souvent, d'atteindre ses objectifs, il en est autrement pour le partenaire privé. Et pour causes, (1) le partage équitable du pouvoir reste problématique : Qui contrôle le partenariat en fin de compte ? (2) Comment capitaliser sur les connaissances ? La controverse entourant le projet APC, *Alliance pour le changement*, liant la firme Accenture (ex-Andersen Conseil Canada) et une organisation gouvernementale du Nouveau-Brunswick fera désormais partie des annales des PPP traumatisants pour le partenaire privé. En plus de la controverse générale entourant le PPP dans le domaine social, la firme Accenture aurait été victime de l'asymétrie caractérisant les rapports de pouvoir des partenaires. Les retards enregistrés par rapport à l'échéancier initial conjugués aux déboires médiatisés qu'a connus la firme Andersen à cette époque ont fini par pousser Accenture à rompre avec le secteur gouvernemental au Nouveau-Brunswick.

Ce qui distingue les PPP des autres modes d'interaction entre le secteur public et le secteur privé c'est le partage du processus de prise de décision : « In the most strategic partnerships, the partners will work together at all levels and stages from the design and governance of the initiative to implementation and evaluation. » (Jane Nelson, 2002 : 47) Le partage du processus de prise de décision et la participation des partenaires dans la gestion du projet commun résulteront toutefois de leur capacité respective à influencer sur et à orienter le partenariat, en somme à en exercer un certain contrôle. D'une manière générale, les PPP, par la collaboration qu'ils instaurent, impliquent par définition une certaine confiance, une loyauté, un respect des engagements pris.

Cependant, cette vision ne prend pas en considération la nature différente des partenaires, en termes de finalités, de philosophies, de valeurs, de comportements, etc., qui est source de divergences, voire de conflits. L'intensité des conflits est déterminée

généralement par l'état des rapports de force qui s'établit entre les partenaires et leur volonté de coopérer (*intuitu personae*).

La notion de contrôle, est, comme on l'a vu plus haut, quelque peu liée à la prise de décision, mais non exhaustivement, car l'État peut et doit l'exercer non seulement par les moyens internes (mécanismes de gestion) mais aussi par des moyens externes (comme les réglementations spécifiques). Le dispositif de contrôle viserait à s'assurer que le PPP respecte les impératifs de la politique gouvernementale. En revanche, un contrôle excessif ou inadéquat deviendrait répulsif aux yeux des partenaires privés, soucieux de préserver leur autonomie de décision. Une attention particulière doit donc être portée à l'étape des négociations entre les partenaires afin de déterminer les contours de l'association.

Le gestionnaire public en charge d'un projet à réaliser en *Partenariat de Circonstance* doit donc développer un mécanisme de contrôle basé sur une délimitation plus précise des responsabilités de chaque partenaire. La délimitation des responsabilités non transférables doit être à la base dudit partage de pouvoir. Aussi, le gestionnaire public doit créer les conditions favorables au transfert d'apprentissage et à la capitalisation des connaissances pour rapprocher davantage son organisation de la cible qui, elle, justifie sa raison d'être.

Le PPP élémentaire

Font partie de ce type de PPP les contrats de gestion accordés par les gouvernements à des firmes privées (gestion d'espaces et d'édifices publics, collecte de résidus ménagers, cueillette de résidus recyclables, prestation de certains services de soins à domicile, etc.). Dans ce cas de figure, le partenaire public recherche une forme d'organisation plus flexible et une gestion rigoureuse des coûts lui permettant de garantir un service public - d'intérêt général ou de cohésion sociale - de qualité et de moindre coût (Lewandowsky, 2004). En définitive, peu importe les intentions sous-jacentes aux PPP, stratégiques ou opérationnelles, le contrôle du partenariat est quasi unilatéral (Pycroft, 1996). Autrement dit, il revient au partenaire public de décider de la conduite et de l'avenir du PPP.

Les rapports qui animent le partenariat Ville de Montréal / Firmes privées spécialisées dans la cueillette de résidus ménagers recyclables illustrent parfaitement le *PPP élémentaire*. En effet, pour réaliser ses projets touchant, entre autres, la préservation de l'environnement, la Ville de Montréal a choisi de faire appel à quelques partenaires privés. Le partenaire public précise et gère l'application des règles du jeu, dont celles relatives à l'arbitrage entre les soumissions, et les partenaires privés retenus assument la gestion et la responsabilité des opérations de cueillette des résidus recyclables. Ce faisant, des ressources humaines, financières et matérielles sont déployées et gérées par les partenaires privés au service de la collectivité. En contrepartie, la Ville de Montréal rémunère, sur une base périodique, les services rendus à la collectivité. C'est le cas aussi des partenariats entre les CLSC et des agences privées de prestation de services de soins à domicile; ou encore du partenariat développé par le ministère des Finances du Québec et la Banque nationale du Canada en matière de gestion des opérations de Placement Québec.

Pour ce qui est des enjeux majeurs de gestion, stratégique et opérationnelle, il va de l'intérêt du partenaire public que les standards (en termes de qualité des services, d'accessibilité, d'universalité, etc.) soient établis dès la phase initiale du projet. L'évaluation d'un PPP se faisant sur la base du respect des standards du service public, l'étape du choix du partenaire privé se révèle un facteur déterminant pour son succès. Comment, en effet, choisir un partenaire privé dans ce type de PPP? Le choix doit porter non seulement sur les capacités corporatives du partenaire mais aussi sur sa «moralité» et son potentiel à entrer en conflit avec les intérêts publics.

Par ailleurs, la perte d'expertise ainsi que l'extrême sensibilité de l'opinion publique constituent pour l'essentiel les risques auxquels devrait faire face le gestionnaire public. La perte d'expertise découlerait de l'éloignement du partenaire public de sa cible. Et de sa tendance à reléguer la gestion d'un service à un partenaire privé sans se soucier de mettre en place des mécanismes d'apprentissage lui permettant au minimum de s'approprier l'expertise de son partenaire, et ce, dans le but à la fois de s'assurer de

la fiabilité de son partenaire et de maintenir, voire d'améliorer, son pouvoir de négociation au sein du partenariat. La sensibilité de l'opinion publique est liée au fait qu'il s'agit, dans ce type de partenariat, de services publics de proximité qui sont exposés au jugement de l'opinion en matière de variation de prix, de régularité, de quantité, de qualité, etc. du service.

Le PPP symbiotique

Les projets issus de ce type de partenariat sont caractérisés par une plus grande convergence des valeurs, des missions et des objectifs des partenaires. C'est une forme de communautés de pratiques caractéristique des PPP liant le plus souvent des organisations privées sans but lucratif (c'est-à-dire de type communautaire) et des organismes gouvernementaux, autour de services destinés à des clientèles particulières ou répondant à des situations mouvantes, ou encore à des besoins émergents. Bien que ce genre de projets ait la particularité d'être d'intérêt public, régional ou national, de cohésion sociale et d'universalité des services, l'Organisation gouvernementale - tout en se montrant préoccupée par ces dossiers - admet ouvertement l'insuffisance des ressources, des expertises disponibles et le manque de connaissance pratique du terrain. Elle ne peut concevoir ni lancer des projets pour remédier aux dossiers en question. Dès lors, elle favorise par des politiques publiques l'émergence de collaborations serrées entre ses organisations et celles présentes sur le terrain. À titre d'illustration, le partenariat entre le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail et les organismes communautaires oeuvrant dans le domaine de l'emploi correspond dans une large mesure au partenariat symbiotique. Par des projets ciblant des groupes sociaux spécifiques (immigrants, femmes monoparentales, minorités visibles, etc.) s'instaure en principe une collaboration symbiotique entre le service public et les organismes communautaires, favorisée et portée par une communauté de vue et de valeurs. Les partenaires sont censés servir les mêmes «causes» et les mêmes objectifs.

En raison de la forte interdépendance qu'induit ce type de partenariat - les organismes communautaires

dépendent essentiellement du gouvernement pour leur financement et le gouvernement dépend des organismes communautaires pour mettre en œuvre ses politiques publiques - le partenaire public serait enclin à ménager l'organisation privée dans le souci de stabiliser le partenariat et de le faire fructifier à moyen et à long terme. En effet, le défi à relever consisterait à trouver un compromis entre la nécessité de maintenir viable le partenaire privé – afin d'éviter son affaiblissement éventuel, compte tenu de la forte interdépendance qu'induit ce type de partenariat- et les impératifs liés à l'imputabilité, qui elle, revient inmanquablement au partenaire public. Aussi, un déséquilibre entre ces deux impératifs risquerait de conduire à une dilution des responsabilités allant jusqu'à compromettre les résultats, particulièrement lorsque la collaboration implique plusieurs partenaires. L'imputabilité étant l'apanage du partenaire public, le gestionnaire doit mettre sur pied un mécanisme de collaboration flexible permettant, sur la base d'une délimitation rigoureuse des responsabilités, d'effectuer des ajustements en cours de route et d'assurer un suivi périodique modulable des résultats intermédiaires du PPP.

Par ailleurs, dans la réalité, les mécanismes de collaboration, bien évidemment quand ils existent formellement, sont « dysfonctionnels » à cause des différences dans les modes opératoires et dans les cultures organisationnelles. En termes d'enjeux majeurs de gestion, une attention toute particulière doit être accordée par le gestionnaire aux mécanismes de collaboration favorisant les adaptations culturelles mutuelles, dans la perspective de réduire les risques de conflits et de dilution des responsabilités. Enfin, le gestionnaire public, profitant d'une opinion publique généralement favorable à ce type de partenariat et de l'absence de conflits d'intérêts majeurs entre les associés, gagnerait à instaurer un climat favorable à la coopération et au renforcement des capacités opérationnelles de son partenaire, condition essentielle pour l'atteinte des objectifs communs.

Le PPP prospectif

Ce type de PPP concerne des projets d'intérêt stratégique pour les parties engagées. Toutefois, il permet

au partenaire public d'infléchir et d'orienter les choix stratégiques du partenaire privé par le biais de mécanismes incitatifs. Visant la réalisation d'intérêts stratégiques pour les nations et les gouvernements qui les représentent, ce type de partenariat lie des partenaires publics et des entreprises privées hautement spécialisés dans des secteurs névralgiques de l'économie, de la santé publique, de la défense et de l'éducation nationale. Contrairement au *PPP symbiotique*, le *PPP prospectif* s'efforce d'aligner des attentes diamétralement opposées. Entre, d'un côté, des firmes privées qui aspirent à des profits élevés, justifiés par les risques encourus, et, de l'autre, des agences gouvernementales soucieuses de doter la collectivité d'avantages compétitifs durables. La complexité, les risques et les coûts des projets dans certains domaines (biotechnologies, pharmaceutique, télécommunications, défense, espace, etc.) incitent très souvent des agences gouvernementales à s'associer au secteur privé. Il arrive que ce type de PPP ait mauvaise presse et soulève des débats à l'intérieur même des coalitions politiques. C'est souvent autour des mécanismes gérant les rapports des partenaires et l'allocation des ressources que la controverse s'organise : qui profite le plus du partenariat ? Devrait-on dépenser l'argent des contribuables dans tels ou tels domaines ? Ne serait-il pas plus raisonnable de limiter l'action des organismes gouvernementaux à la réglementation ? À ces questions, s'ajoutent d'autres interrogations d'ordre opérationnel.

S'agissant des enjeux majeurs de gestion, les PPP, qui servent des projets dont les retombées publiques ne sont pas aisément identifiables par le citoyen - ou par ses représentants, par rapport aux notions de service d'intérêt général, de cohésion sociale ou d'universalité qui légitiment l'action gouvernementale - nécessitent un système de gestion approprié. Ce dernier devrait être essentiellement axé sur la gestion étroite des interfaces et la négociation permanente (1) des ressources à consacrer aux projets, (2) des attributs et des fonctionnalités des produits et services publics qui en découlent et (3) des objectifs stratégiques communs à atteindre et des retombées (en termes de droits de propriété et autres actifs intangibles). Il s'agit là de conditions à intégrer dans le système de gestion pour préserver l'exercice du contrôle du partenariat et en améliorer

la légitimité. En effet, l'implication des firmes privées dans des PPP risquerait fort bien d'éroder le pouvoir de décision des autorités publiques dans des domaines hautement stratégiques en leur offrant l'occasion d'influer sur des choix de société.

Dans ces conditions, il appartient au gestionnaire public d'établir des mécanismes formels et informels lui permettant de s'assurer que l'association envisagée n'entre pas en contradiction avec l'intérêt général et produise les résultats escomptés.

TABLEAU 3 : ENJEUX, DÉFIS, AVANTAGES ET RISQUES DES PPP

TYPE DE PARTENARIAT	ENJEUX	DÉFIS DE GESTION	AVANTAGES PRÉSUMÉS	RISQUES
PPP CIRCONSTANCIEL	Partage de pouvoir	Arrimage des méthodes et des processus de travail	Mobilisation des actifs privés	Barrières à la sortie élevées
PPP ÉLÉMENTAIRE	Respect des standards du service public	Le suivi, le contrôle et la maîtrise des coûts	Réduction des coûts	Choix inapproprié du partenaire privé Perte d'expertise Extrême sensibilité de l'opinion publique
PPP SYMBIOTIQUE	Mise en place de mécanismes de coopération et d'ajustement	Maintien de la viabilité du partenaire privé	Prolonge l'action gouvernementale dans un esprit de service public Peu de conflits majeurs Sensibilité sociale positive	Dilution des responsabilités Affaiblissement des capacités opérationnelles du partenaire privé
PPP PROSPECTIF	Réduction de la zone d'incertitude Appropriation des résultats	Prise de décision et marge de manœuvre pour la résolution de problèmes Droit de propriété et partage de revenus	Compétitivité et avantage concurrentiel national	Monopole de l'expertise par le partenaire privé Transfert de connaissances

■ CONCLUSION

Compromis entre une privatisation totale et le monopole d'État dans les services publics, les PPP mettent en relation des partenaires aux objectifs et aux stratégies plus ou moins contradictoires. Ces formes d'association peuvent conduire à des dysfonctionnements organisationnels importants et à des risques de gestion.

Quelle que soit la formule retenue, les réserves à l'endroit des PPP sont pour une grande part dues à la complexité qui les caractérise mais aussi à la confusion qui est souvent faite avec la privatisation, associée souvent à une remise en question du service public et à un désengagement de l'État par rapport à ses missions et à ses modes traditionnels d'intervention. Les accepter sans critique, c'est faire preuve de myopie, les refuser d'emblée, c'est faire preuve d'étroitesse d'esprit.

Chose certaine, les partenariats public-privé devront faire l'objet d'une évaluation permanente de la part de l'ensemble des parties prenantes. L'amélioration de l'efficacité économique recherchée par les gouvernements ne doit pas occulter les risques d'accroître les coûts sociaux (discontinuité des services, augmentation des tarifs pour les usagers, risques de santé, risques de pollution, chômage, etc.) qu'elle peut induire.

Enfin, les pratiques de gestion liées aux PPP ne doivent pas mettre en cause la préservation de l'intérêt public. Si les gouvernements accordent une attention particulière à la protection de l'intérêt public et à la gestion des coûts sociaux, les PPP gagneront en légitimité.

BIBLIOGRAPHIE

- Aucoin, P. (1990). « Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles and Pendulums », *Governance*, vol. 3, n° 2, p. 115-137.
- Aubert, B., et M. Patry (2004). « Les partenariats public-privé: une option à considérer », *Gestion*, vol. 29, no2, p. 74-85.
- Boase, J. (2000). « Beyond Government? The Appeal of Public-Private Partnerships », *Canadian Public Administration*, vol. 43, n°1, p. 75-91.
- Brinkerhoff, J. (2002). « Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework », *Public Administration and Development*, vol. 22, n°1, p. 19-30.
- Cabinet Office (1988). *Improving Management in Government. The Next Steps*, HMSO, Londres.
- Canada, Government (1990). *Public Service 2000. The Renewal of the Public Service of Canada*, Ottawa: Supply and Services.
- Chalmers, J., et G. Davis (2001). « Rediscovering Implementation: Public Sector Contracting and Human Services », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 60, n°2, p. 74-85.
- Charih, M., et L. Rouillard. (1997). « The New Public Management », dans Charih, M., et A. Arthur (dir.), *New Public Management and Public Administration in Canada*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada et École nationale d'administration publique du Québec.
- Dahl, R.A., et C.E. Lindblom (1953). *Politics, Economics and Welfare*, New York, Harper & Brothers.
- Dunn, J. (1999). « Transportation: Policy-level partnerships and project-based partnerships », *American Behavioural Scientist*, vol. 60, n°4, p. 92-107.
- Etzioni, A. (1973). « The Third Sector and Domestic Missions », *Public Administration Review*, vol. 33, p. 314-323.
- Fosler, R.S. (1986). « Book reviews », dans Brooks, H. et al. (dir.), « Public-private partnership: new opportunities for meeting social needs », *Public Administration Review*, vol. 46, n°4, p. 364-365.
- France. Gouvernement (1989). *Le pari de la responsabilité: rapport de la Commission Efficacité de l'État*, Paris, Commissariat général du plan.
- Gore, A. (1993). *Creating a Government That Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review*, Washington, Government printing Office.

- Guttman, D. (2001). « The United States Enrichment Corporation: A Failing Privatization », *Asian Journal of Public Administration*, vol. 23, n°2, p. 247-272.
- Hood, C. (1991). « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, vol. 69, n°1, p. 3-19.
- Hulme, E., et M. Edwards (dir.) (1997). « NGOs, states and donors: an overview », *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?*, New York, St Martin's Press in association with Save the Children, p. 3-22.
- Institut économique de Montréal (2004). *Les partenariats public-privé: une solution pour des services publics plus efficaces*, mémoire soumis à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale dans le cadre de la consultation générale sur le projet de loi n° 61, Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec.
- IEM (Institut économique de Montréal, 2003). *Des services publics plus efficaces grâce au partenariat public-privé*, septembre, p. 2.
- Jones, L. R. et Kettl, D. F., « Assessing Public Management Reform in an International Context », *International Public Management Review*, vol. 4, Issue 1, pp. 1-19, 2003
- Kaboolian, L. (1998). « The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs Administration Debate », *Public Administration Review*, vol. 58, n° 3, p. 189-193.
- Kamieniecki, S., et al. (1999). « Forming Partnerships in Environmental Policy: The business of emissions trading in clean air management », *American Behavioural Scientist*, vol. 43, n°1, p. 107-124.
- Langford, J. (2002). « Contribution to discussion », in Edwards, Meredith & John Langford (eds), *New Players, Partners and Processes: A Public Sector Without Boundaries*, British Columbia, National Institute for Governance, University of Canberra, and Center for Public Sectors Studies, University of Victoria.
- Levin, H. (1999). « The public-private Nexus un Education », *American Behavioural Scientist*, vol. 60, n° 4, p. 124-138.
- Lewandowski, R., (2004) « Les vices cachés des PPP », *L'actualité*, 19/11/2004, pp 1-4
- Maltais, D. (2004). « Les partenariats public-privé comme moyen de responsabiliser le gouvernement... et l'entreprise », *La Presse*, 8 novembre.
- Mazouz, B., et N. Belhocine (2002). « Partenariats public-privé: une équation à résoudre par la gestion de projets », *Sources*, ENAP, Québec, nov-déc., p. 7-9.
- Moon, J., et K. Willoughby (1990). « Local Enterprise Initiatives: Between State and Market in Esperance », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 49, n°1, p. 23-37.
- Moore, C., et J. Pierre (1988). « Partnership or privatization? The Political Economy of Local Economic Restructuring », *Policy and Politics*, vol. 16, n°3, p. 169-178.
- Moore, C., J. Richardson, et J. Moon (1985). « New Partnerships in Local Economic Development », *Local Government Studies*, vol. 11, n° 5, p. 19-33.
- Muetzelfeldt, M. (2001). « The Facilitative State and The Symbolic Potency of Mutual Obligation », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 60, n°2, p. 99-110.
- Nioche, J.-P. (1991). « Management public: à la recherche de nouvelles régulations », *Revue Française de Gestion*, numéro 85, p.50-53.
- Osborne, S. (dir.) (2000). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, London, Routledge.
- Osborne, S., et C. Johnson (2003). « Local Strategic Partnerships, Neighbourhood Renewal, and the Limits to Co-governance », *Public Money & Management*, July, p. 147-154.
- Osborne, D., et T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Ma, Addison-Wesley.
- Peters, G., et D. Savoie (dir.) (1995). *Governance in a Changing Environment*, Montréal, Canadian Centre for Management Development & McGill-Queen's University Press.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Service. The Anglo-American Experience*, Cambridge, Basil Blackwell.
- Pongsiri, N. (2002). « Regulation and public-private partnerships », *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 15, n°6, p. 487-495.
- Québec, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/partenariats/index.htm>

- Rom, M. (1999). «From Welfare to Opportunity Inc.: Public-Private partnerships in Welfare reform», *American Behavioural Scientist*, vol. 60, n°4, p. 155-177.
- Rondinelli, D., et M. Iacono (1996). *Policies and strategies for managing privatisation*, Turin, BIT.
- Savas, E.S. (2000). *Privatisation and Public-Private Partnerships*, New York, Chatham House Publishers.
- Schneider, A. (1999). «Public-private partnerships in the U.S. prison system», *American Behavioural Scientist*, vol. 60, n°4, p. 192-209.
- Stiglitz, J., et S. Wallstens (1999). «Public-private technology partnerships: Promises and Pitfalls», *American Behavioural Scientist*, vol. 60, n°4, p. 52-74.
- Szymanski, S. (1996). «The impact of compulsory competitive tendering on refuse collection services», *Fiscal Studies*, vol. 17, n°3, p. 1-19.
- Tang, K.-L. (1997). «Efficience du secteur privé dans les services publics: une analyse critique», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 63, no 4, p.539-556.
- Van der Heijden, H. (1987). «The reconciliation of NGO autonomy, program integrity and operational effectiveness with accountability to donors», *World Development*, vol. 15 (suppl.), p. 103-112.
- Wallis, J., et B. Dollery (2001). «Government failure, social capital and the appropriateness of the New Zealand model for public sector reform in developing countries», *World Development*, vol. 29, n°2, p. 245-263.
- Wettenhall, R. (2003). «The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships», *Public Organization Review*, vol. 3, p. 77-107.

ENAP

L'UNIVERSITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.enap.ca

L'École nationale d'administration publique forme, depuis 35 ans, les cadres et les professionnels du secteur public, grâce à un **enseignement crédité de 2^e et de 3^e cycles** et à **des activités de perfectionnement**.

L'ENAP contribue en outre au développement de l'administration publique par des activités de **recherche** et par des services **d'appui aux organisations**.

Comme partenaire universitaire de l'administration publique, elle oriente ses activités de **recherche** dans les domaines suivants :

- l'évaluation et le développement des compétences
- l'évaluation des politiques et des programmes publics
- l'éthique publique
- le leadership
- l'impact de la mondialisation sur les politiques publiques
- les technologies et l'organisation du travail
- la gouvernance

L'**Observatoire de l'administration publique** de L'ENAP offre aux décideurs publics un comparatif stratégique en matière de gestion et de politiques publiques. L'Observatoire diffuse et publie les résultats de ses recherches dans plusieurs publications, dont *Télescope*.

Sur le plan international, l'ENAP dispense des programmes d'études en ligne et des programmes de formation continue. Ses interventions prennent la forme d'appui institutionnel aux établissements de formation en administration publique et de services conseils auprès des gouvernements en matière de gouvernance et de réforme du secteur public.

L'ENAP est reconnue au Québec et dans le monde comme l'une des plus importantes écoles universitaires de management public de langue française. Elle accueille annuellement autour de 1 700 étudiants et compte plus de 5 500 diplômés, dont plusieurs exercent des fonctions stratégiques dans le secteur public.



Université du Québec

École nationale d'administration publique

Les partenariats, une affaire d'adhésion et de valeurs. Contribution théorique à l'élaboration d'une problématique

Par **David Giauque**

Professeur, Unité « management public », Université des métiers du Valais
david.giauque@hevs.ch

■ INTRODUCTION

La question des partenariats est d'actualité dans bon nombre des pays de l'OCDE. Pour réaliser un certain nombre d'activités et pour fournir certains services, les collectivités publiques ont de plus en plus recours à des partenariats pour augmenter la légitimité des actions publiques et pour bénéficier des effets de synergie que la collaboration avec des partenaires privés et associatifs peut engendrer. La nécessité de ces nouvelles formes d'action publique est aujourd'hui avérée, surtout dans un contexte de crise des finances publiques auquel la majorité des autorités politiques sont actuellement confrontées, que ce soit au niveau fédéral, au niveau cantonal (ou provincial) ou encore au niveau communal, pour ce qui concerne la Suisse plus particulièrement.

Autrement dit, la question de recherche sous-tendant nos réflexions est la suivante : la dimension organisationnelle, ou de gestion des ressources humaines, est-elle un facteur d'efficacité et d'efficience en regard des prestations fournies de façon partenariale ? En nous appuyant sur des développements théoriques récents, notamment en fonction des idées développées par l'économie des conventions et par l'école des économies de la grandeur, nous posons un regard novateur sur la problématique du fonctionnement des partenariats en postulant que l'efficacité et l'efficience de ces nouvelles formes de coopération entre secteurs public, privé et associatif dépendent largement de

la capacité des acteurs à adhérer aux objectifs du partenariat et, ce faisant, à entrer en coopération sur la base d'objectifs et de valeurs partagés. Sous-jacente à cette hypothèse se pose la question de la possibilité de tisser des liens de confiance entre les différents partenaires provenant de secteurs d'activités différents dont les références et les valeurs sont souvent relativement éloignées, voire franchement contradictoires dans certains cas.

Nous allons donc aborder cette problématique des partenariats en fonction d'un questionnement intellectuel propre aux champs de la gestion des ressources humaines et de la sociologie des organisations. Cet article est une tentative de problématisation différente des partenariats et vise donc une théorisation nouvelle de cette réalité partenariale.

Nous nous attardons d'abord à définir plus précisément le point de vue intellectuel autour duquel l'article s'articule. Ensuite, nous définissons la notion de partenariat, puis nous construisons notre théorie en utilisant les concepts d'adhésion, de coopération et de confiance qui se trouvent au centre de notre problématique. Enfin, nous exposons des résultats empiriques décrits dans la littérature spécialisée, permettant d'illustrer l'importance et la nouveauté de la problématique que nous abordons dans ces lignes. Nous concluons sur quelques réflexions méthodologiques qui ont pour but de suggérer la manière dont certaines des idées relevées préalablement pourraient être testées empiriquement.

■ UN POINT DE VUE SUR LE FONCTIONNEMENT DES PARTENARIATS : ADHÉSION, COOPÉRATION ET CONFIANCE

Ce travail part de l'hypothèse, maintenant largement reconnue par une grande majorité d'économistes (Sen, 1993; Maris, 2003), que le fonctionnement d'une organisation, dans notre cas nous parlons du fonctionnement des partenariats entre acteurs de secteurs différents en vue de réaliser une mission commune, dépend de la capacité des acteurs à se comprendre, donc à se coordonner et, par conséquent, à coopérer. L'étude des organisations, de même que l'étude du fonctionnement des groupes de travail (le travail par équipes-projets, notamment), permet de souligner avec force l'importance des procédures de régulation, ou de création de règles collectives, dans la réalisation efficiente des activités et missions de tout collectif de travail (Crozier & Friedberg, 1977; Reynaud & Reynaud, 1994; Reynaud, 1997).

En d'autres termes, les actuelles évidences économiques et sociologiques démontrent que les organisations sont efficaces si elles sont capables de générer des règles de fonctionnement adéquates aux spécificités des collectifs humains et au contexte dans lequel ils interviennent (Chanlat, 1990; Amblard, Bernoux et al., 1996). Parler de règles de fonctionnement revient à souligner l'importance de la « culture » organisationnelle et des collectifs humains, des codes, des règles, des rites, que les êtres humains construisent afin de comprendre leur environnement, rendre compréhensibles leurs propres comportements et, ce faisant, ceux avec lesquels ils sont amenés à interagir (Sainsaulieu, 1990; Sainsaulieu, 1997). Qui plus est, cette culture organisationnelle s'appuie sur un système de sens partagé et considéré légitime, système qui permet une lecture convergente des différentes situations de travail dans lesquelles les individus se trouvent insérés. C'est dire que les collectifs de travail doivent pouvoir se réunir sous une même « bannière », par rapport à des missions et des objec-

tifs communs et partagés. Les missions et les objectifs que les groupes se donnent, en vue d'orienter leurs activités opérationnelles quotidiennes, doivent donc être considérés comme légitimes par une majorité des acteurs, sans quoi les conflits et les incompréhensions peuvent ruiner les efforts consentis individuellement et collectivement (Boltanski & Thévenot, 1991; Boltanski & Chiapello, 1999).

La coopération, la coordination sont donc nécessaires à l'accomplissement collectif de missions et de tâches spécifiques et générales. Parler de coopération et de coordination suppose que des liens de confiance puissent se tisser entre les différents acteurs (Lane & Bachmann, 1998; Thuderoz, Mangematin et al., 1999). En d'autres mots, pour qu'une action collective puisse se réaliser de manière efficiente et efficace, les parties prenantes doivent adhérer aux missions et aux objectifs du groupe. L'adhésion initiale aux missions et aux objectifs conditionne les processus de création de règles de fonctionnement communes et considérées comme légitimes. Sur ces bases, les acteurs peuvent entrer dans des relations de confiance mutuelle.

Ce préambule permet de comprendre le sens du présent article. Les hypothèses de travail sur le fonctionnement des collectifs de travail sur lesquelles nous nous basons sont les suivantes¹:

- La coopération et la coordination sont nécessaires à l'accomplissement de missions et d'objectifs que les collectifs de travail se donnent ou doivent prendre en charge.
- Cette coopération et cette coordination résultent de négociations entre acteurs. Ces négociations ont pour objet la création de règles de fonctionnement partagées et considérées comme légitimes par les acteurs, de sorte que ces négociations se réalisent sans conflits.

¹ Rappelons que ces hypothèses ressortent de la littérature économique et sociologique portant sur l'analyse du fonctionnement des organisations et collectifs de travail. Elles ne sont donc pas « inventées » par l'auteur du présent article.

- La légitimité des règles de fonctionnement, de même que des missions et des objectifs assignés aux collectifs de travail, est indispensable pour que les acteurs se livrent mutuellement et acceptent de collaborer, de coopérer et de se coordonner.
- Un minimum de confiance entre participants est nécessaire au bon fonctionnement d'un groupe de travail ou, plus globalement, d'une organisation.
- L'adhésion aux objectifs et aux valeurs du collectif de travail favorise l'implication des différents acteurs, implication, bien entendu, nécessaire à la coopération et à la coordination.

Dans le cas des partenariats qui mettent en relation des acteurs provenant de sphères d'activités et professionnelles différentes, il paraît évident que l'une des conditions de leur efficacité et leur efficacité réside dans l'adhésion et l'implication des différents individus. Cette adhésion doit porter non seulement sur les missions et les objectifs particuliers des collectifs de travail, mais également sur les règles de fonctionnement du groupe, sur la régulation collective du travail lui-même.

Cependant, avant d'entrer plus avant dans des considérations théoriques et méthodologiques, il s'agit de définir, du moins conceptuellement, ce que nous entendons par partenariats.

■ LES PARTENARIATS : UNE DÉFINITION

Aujourd'hui, les partenariats entre les secteurs public et privé se sont considérablement développés, notamment pour faire face à la multiplication des domaines d'intervention publique dans un contexte de crise des finances publiques. Les partenariats, dans l'acception que nous souhaitons donner à ce terme, sont constitués dans le but de résoudre des problèmes économiques, sociaux et culturels. En d'autres termes, les autorités publiques s'emparent d'une situation nécessitant une intervention de leur part et y associent des acteurs provenant du secteur privé (entreprises, conglomerats) dans la mise en œuvre du programme d'intervention

publique. Les partenariats entre les secteurs public et privé concernent donc avant tout la production des outputs, ou prestations et services, liée à la gestion d'un problème public (santé, social, infrastructures, etc.). C'est donc principalement dans la réalisation des prestations que de telles coopérations et collaborations entre acteurs publics et privés s'effectuent. Nous reviendrons, plus loin, sur les différentes définitions liées aux partenariats.

Dans le cadre du présent travail, nous allons élargir notre point de vue aux acteurs provenant du secteur associatif. En effet, de plus en plus, des associations (des regroupements d'individus ayant le caractère juridique d'associations) s'emparent de problèmes publics pour tenter d'y apporter des solutions. Autrement dit, en l'absence d'interventions étatiques, certaines associations se substituent aux pouvoirs publics pour entreprendre de résoudre des situations sociales, économiques ou culturelles qui sont jugées, du moins par les acteurs des associations dans un premier temps, problématiques.

Il est évident que ces partenariats entre acteurs des secteurs privé, public et associatif constituent des avantages indéniables dans la mise en œuvre de politiques publiques ou de projets économiques, sociaux, culturels, médicaux, etc. Si la pratique des partenariats est maintenant bien connue et que l'on peut aisément apprendre leur existence, dans la presse notamment, leur définition reste néanmoins relativement nébuleuse et sujette à interrogation et à nombre de palabres intellectuelles et empiriques. Afin de mieux circonscrire notre problématique et d'éclaircir notre point de vue par rapport aux partenariats, nous allons maintenant effectuer une revue rapide de la littérature quant aux différentes définitions relatives aux partenariats.

Ci-dessous, nous vous livrons un certain nombre de définitions relatives aux partenariats. Ces dernières ont été sélectionnées parmi l'abondante littérature qui y est consacrée :

« **Les partenariats public-privé (PPP) sont des contrats de longue durée qui associent, comme leur nom l'indique, les**

compétences du secteur public et du secteur privé pour des opérations de conception, construction, financement et gestion d'équipements et/ou de services publics. Ils offrent aux décideurs locaux la possibilité de faire participer le secteur privé à leurs investissements en garantissant la qualité du service public»².

“PPP is a concept which involves the public and private sectors working in co-operation and partnership to provide infrastructure and services. It is one of a range of alternative structures that fall between conventional procurement through state ownership at one end of the continuum and full privatization at the other”³.

“A PPP is a contractual arrangement between the public and private sectors, with clear agreement on shared objectives, for the delivery of an asset or service that would otherwise have been provided through traditional public sector procurement. The essence of a PPP project is that the private sector will do one or more of the following :

- Provide private finance to fund the project.
- Enter into a long term (greater than 5 years) service contract.
- Undertake the design and construction of an asset on the basis of an output specification prepared by the public sector and designed to meet broad performance targets.
- Enter into a joint venture arrangement with the public sector to provide a service or asset”⁴.

« Si les définitions du partenariat public-privé varient ainsi selon les sources consultées, tous s'entendent toutefois sur le fait qu'une telle entente doit nécessairement impliquer un partage des risques et des bénéfices entre les partenaires. Un véritable partenariat exige que les deux parties unissent leurs efforts pour coopérer en vue de la réalisation d'un objectif commun, le plus souvent associé à la prestation d'un service public »⁵.

« Un partenariat entre le secteur public et le secteur privé désigne une entreprise de coopération entre le secteur

public et le secteur privé, fondée sur le savoir-faire de chaque partenaire, qui répond le mieux aux besoins publics clairement définis par la répartition des ressources, des risques et des récompenses selon une méthode appropriée. Le partage des risques est à la source même du partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Un facteur déterminant de réussite de tout partenariat est la détermination des risques associés à chaque élément du projet et la prise en compte des facteurs de risque, soit par le secteur public, le secteur privé ou peut-être par les deux en commun. Ainsi, pour en arriver à l'équilibre souhaité, l'objectif étant l'optimisation des ressources, il faut attribuer les facteurs de risque aux participants qui sont le mieux en mesure de les gérer, ce qui limite les coûts, tout en améliorant le rendement »⁶.

Comme nous pouvons le constater, les définitions sont multiples et ne sont pas toujours congruentes, tant s'en faut. Néanmoins, nous pouvons relever un certain nombre de points communs à partir desquels nous pourrions ensuite tenter de construire notre propre définition des partenariats. Ces différentes définitions mettent l'accent sur les éléments communs suivants :

- Le partenariat est un contrat de longue durée.
- Il est une alliance entre différentes organisations publiques et privées.
- Il vise à la coopération et la coordination d'activités réalisées conjointement par les secteurs privé et public (nous y associons le secteur associatif).
- Il s'agit d'une entente établissant un partage réel des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices éventuels.
- Un travail autour d'objectifs communs, de missions communes et partagées.

Toutefois, dans les différentes définitions exposées précédemment, nous pouvons également noter que les partenariats sont associés à des formes

² <http://www.achatpublic.com/news/2003/03/4/AchatPublicBrevelInviteDuJeudi.2003-06-27.1949/view>

³ www.ifsl.org.uk

⁴ www.ppp.gov.ie

⁵ www.cefrico.qc.ca

⁶ www.gnb.ca

« *d'outsourcing* » ou de délégation de prestations de service. Dans cette acception, les partenariats entre les différents secteurs d'activités recouvriraient également les prestations de service réalisées par des organisations et entreprises privées ayant été mandatées par les autorités publiques. En ce sens, nous touchons à toute une littérature relative au développement de contrats de prestations dans la réalisation de services d'intérêt public (Hood, 1991; Pollitt, 1993; Hood, 1995; Schedler & Proeller, 2000; Pollitt, 2000b; Giaque, 2003).

Finalement, nous définissons la notion de partenariat en fonction de différents critères que nous énumérons ci-dessous, ceux-ci découlant étroitement des différentes définitions développées précédemment. Un partenariat, au sens étroit du terme, signifie :

- une coopération entre acteurs publics, acteurs privés et, éventuellement acteurs associatifs,
- au sein de laquelle les différents acteurs peuvent réaliser leurs propres objectifs,
- tout en travaillant de manière commune sur la base de synergies potentielles,
- en partageant responsabilités, chances et risques,
- sur la base d'un contrat de coopération formalisé.

■ UN CADRE THÉORIQUE : L'ÉCONOMIE DES CONVENTIONS ET LES ÉCONOMIES DE LA GRANDEUR

Afin de pouvoir faire un lien entre notre question de recherche, ainsi que les nombreuses hypothèses de travail qui s'y rattachent, avec la réalité du terrain, nous devons construire un cadre théorique qui soit en mesure d'apporter des outils d'interprétation efficaces. Lorsque l'on souhaite connaître quel est le degré de coordination, de coopération et d'adhésion dans le cadre de partenariats, en partant de l'hypothèse qu'il a un impact sur l'efficacité et l'efficacité de ceux-ci, nous nous trouvons devant la difficulté d'appréhender des questions de valeurs, de référentiels, de normes individuelles et collectives, voire d'éthique. Parmi les derniers apports sociologiques, nous pensons que l'économie des conventions et les économies de la grandeur sont

des approches intellectuelles susceptibles d'apporter un éclairage nouveau à notre problématique.

Toutes les organisations sont confrontées à un défi d'ampleur : faire en sorte que leurs objectifs, leurs finalités, ainsi que les règles et pratiques qui les accompagnent soient acceptés et partagés par une majorité de ses membres. Dans la réalité, il est très rare de constater la présence d'un accord transcendant toutes les strates professionnelles et statutaires de l'organisation sur les objectifs et les finalités ainsi que sur les moyens pour y parvenir. Néanmoins, force est de constater que sans un minimum de consentement de la part des acteurs, la coopération et la coordination ne sont tout simplement pas pensables dans le processus de production (à moins d'imaginer un système dictatorial parfait, mais nous n'envisageons pas ce cas dans le présent travail tant celui-ci paraît peu réaliste). Sans ignorer l'existence de formes d'altruisme dans chaque organisation (Moscovici, 2000), nous cherchons à comprendre, dans les prochains développements théoriques, quels sont les mécanismes qui permettent aux acteurs, dont les intérêts ne sont pas toujours convergents, de créer des accords durables leur permettant d'orchestrer leurs conduites en vue d'une coopération. Autrement dit, nous souhaitons comprendre quels sont les mécanismes qui permettent la légitimité des règles, quels sont les processus qui conduisent les individus à considérer certaines règles comme légitimes et d'autres comme ne l'étant pas.

La question de la coordination, telle que nous souhaitons l'aborder ici, ne peut se comprendre en référence avec la théorie standard de base de l'économie classique (Demsetz, 1966; Demsetz, 1967; Becker, 1976; Jensen & Meckling, 1976; Fama, 1980; De Alessi, 1983; Begg, Fischer et al., 1989; Williamson, 1994). En effet, pour celle-ci, l'individu est un être autonome, bien informé et opportuniste qui effectue des choix de manière rationnelle en toute connaissance de cause, c'est-à-dire en fonction de la connaissance de toutes les options qui s'offrent à lui. L'individu, dans cette vision, réalise un choix rationnel dans la mesure où il opte pour une alternative qu'il préfère, soit celle qui lui est la plus bénéfique (maximisation de son intérêt). Cette vision du comportement humain fait

donc une grande place à l'opportunisme, à l'individualisme « égoïste » (Caillé, 1989; Dupuy, 1989; Vergara, 1992; Sen, 1993) et au subjectivisme⁷ (Taylor, 1992).

Afin d'éviter les écueils de cette vision « économiste », nous allons mobiliser les concepts et notions de la théorie des conventions et de la théorie des économies de la grandeur qui développent des approches originales pour expliquer la coordination dans les ensembles organisés. Ces théories ont pour originalité de se situer à l'interface des sciences sociales et des sciences économiques et, surtout, de s'intéresser aux représentations qu'ont les individus de leurs interactions dans leur milieu de travail.

« À une conception naturalisée de l'économie s'est substituée une approche qui tient compte de la dimension des représentations collectives et permet ainsi d'accorder une place décisive aux dynamiques intersubjectives. L'Homo economicus devient alors un être doté de croyances, qui tisse des relations socialisées dans le cadre de relations d'échange, de production ou de consommation. Cette nouvelle conception de l'économie s'ouvre sur une double dimension cognitive et interprétative. Elle n'est plus la simple résultante mécanique de contraintes naturelles, mais implique de faire le détour par la représentation qu'ont les agents économiques des diverses interactions économiques dans lesquelles ils sont engagés. Il en résulte un renversement spectaculaire du rapport entre l'économique et le social [...]. On est passé d'une conception qui emprunte aux sciences de la nature l'idée de lois immuables à une économie des conventions qui privilégie la sphère de l'action par la médiation de la notion de normativité, devenue son passage obligé. » (Dosse, 1995)

L'organisation productive ne peut se réduire à l'analyse d'un simple marché interne, car les règles de coopération qui prévalent ne sont guère comparables avec celles qui codifient les échanges marchands. « Nous sommes donc placés devant deux systèmes de gouvernement différents: convention de qualification, qui définit les échanges; convention d'effort, qui définit le travail en commun. Faire de la firme un marché, c'est la nier dans sa spécificité de convention gouvernant les efforts. » (Gomez, 1997)

Concepts et notions de la théorie des conventions et des économies de la grandeur

Partant du principe que les individus se trouvent nécessairement devant l'impossibilité d'adopter des comportements rationnels, du fait de leur manque d'information et de l'indétermination qui pèse sur l'appréhension de leur environnement (Thévenot, 1997), nous sommes dans l'obligation de trouver d'autres explications à la capacité des acteurs à s'entendre et à coopérer, c'est-à-dire à parvenir à des accords, ou à des conventions, leur permettant de suspendre cette indétermination fondamentale.

⁷ Charles Taylor explique très bien dans son ouvrage (1992) que le subjectivisme est l'une des particularités de notre temps, c'est-à-dire qu'on se refuse à juger les idées et les comportements d'autrui sur la base d'arguments moraux partant du principe que tout se vaut, qu'il faut respecter toutes les idées, aussi farfelues et aussi destructrices soient-elles. Il souligne par ailleurs que l'individualisme (chacun est libre de faire ce qu'il veut) et la raison instrumentale (les comportements sont surtout jugés à l'aune de ce qu'ils peuvent apporter en terme matériel) sont deux autres tendances qui imprègnent tous les aspects de notre société, et notamment les relations entre individus.

Autrement dit, comme la coopération suppose la confiance⁸, que cette confiance peut être évaluée, les acteurs d'une organisation se fixent des conventions ou des accords en vue de l'orientation de leur coopération mutuelle. Le respect des conventions, qui sont en quelque sorte des règles, est la condition pour que la coopération puisse se dérouler de manière plus ou moins correcte, c'est-à-dire sans que certains individus se dérobaient à leurs obligations. «On appelle convention le système de règles dans lequel se situent les acteurs lorsqu'ils ont à effectuer un choix. Elle permet de rendre raisonnable, c'est-à-dire de donner une raison, un sens, aux choix individuels. Ce sens est commun : c'est parce que tout le monde est supposé rationaliser d'une certaine façon que chacun agit de la sorte, ce qui confirme que tout le monde agit de la sorte.» (Gomez, 1997: 67) L'économie des conventions renouvelle véritablement l'analyse économique en refusant la conception rationnelle de l'individu et en tentant de comprendre comment les acteurs justifient et légitiment leur pratique en vue d'une coopération.

La création de ces règles, ou conventions, est constitutive de l'action collective coopérative. Ces conventions constituent en fait « un système d'attentes réciproques entre les personnes sur leurs comportements. » (Amblard, Bernoux et al., 1996) Elles leur permettent de s'entendre et de résoudre, au besoin, les conflits qui apparaissent entre eux. Cependant, afin que ces conventions puissent véritablement constituer le support de l'action collective, encore faut-il que ces règles ou conventions puissent être considérées comme légitimes aux yeux d'une majorité des acteurs. Par la suite, les acteurs vont se livrer à des épreuves de justification, c'est-à-dire

qu'ils vont mesurer la conformité de leurs actions, et celles des autres, à l'aune d'un principe supérieur commun ou d'un système d'équivalence. Cette opération les renseigne sur la validité de l'accord et sur son respect.

A cet égard, L. Boltanski et L. Thévenot (1991) ont développé la théorie de la justification, appelée également « économies de la grandeur ». Leur intérêt se porte sur les moments d'accord et de discordance qui interviennent entre les acteurs dans les situations de travail. Ils soutiennent l'idée selon laquelle un accord est possible dans une situation concrète de travail grâce à la recherche d'un principe supérieur commun qui transcende les divergences entre les points de vue et à partir duquel les différents acteurs peuvent tout à fait justifier leurs actions et celles des autres. Les acteurs s'engagent donc constamment dans des épreuves de justification afin de valider leurs conduites en regard d'un principe supérieur partagé par la grande majorité des individus engagés dans l'action. Ces principes supérieurs communs ne sont pas innombrables, et les auteurs en dégagent sept. Par ailleurs, ces principes ne prennent sens que par rapport à des cités particulières, cités qui correspondent à une sorte de grammaire philosophique contenant des principes moraux sur la base desquels les actions seront orientées. « Les cités sont des métaphysiques politiques qui, au même titre que les cultures et les langues, ont une existence historique et sont donc localisables dans le temps et dans l'espace. [...] » (Boltanski & Chiapello, 1999: 625) Les auteurs s'attachent donc à l'élaboration de plusieurs cités différentes en fonction de diverses philosophies politiques contenues dans des ouvrages classiques (Smith, Rousseau, Saint-Simon, etc.). « Nous traitons

⁸ La coordination et la coopération dans les ensembles organisés sont des phénomènes qui impliquent, en effet, la création de confiance entre les membres des organisations. Cette notion de confiance a longtemps été laissée de côté par les intellectuels. Cependant, les nouveaux principes de gestion basés sur la délégation des responsabilités, la flexibilité, l'autonomisation, l'apprentissage permanent sont de nature à modifier les relations entre les membres des organisations (Lane et Bachmann, 1998). Ce n'est donc pas un hasard si cette notion de confiance refait actuellement surface dans de nombreuses contributions et ouvrages, puisque l'implication des travailleurs s'avère de plus en plus cruciale pour les organisations productives (Thuderoz, *et al.*, 1999). Les nouvelles formes organisationnelles, appelées également postbureaucratiques (Grey et Garsten, 2001), sont rendues possibles par des mécanismes de confiance visant à rendre l'implication des travailleurs possible. La confiance est donc considérée comme un processus de coordination efficace, permettant de suspendre les incertitudes comportementales (notamment le fameux soupçon d'opportunisme individuel) qui peuvent ruiner les efforts de coordination et par conséquent de coopération (Reed, 2001).

les œuvres retenues comme des entreprises grammaticales d'explication et de fixation des règles de l'accord, c'est-à-dire, indissociablement, comme des corps de règles prescriptives permettant de bâtir une cité harmonieuse, et comme des modèles de la *compétence* commune exigée des personnes pour que cet accord soit possible. Nous nous appuyons sur ces œuvres pour élaborer un modèle d'ordre légitime, désigné comme modèle de *cité*, qui rend explicites les exigences que doit satisfaire un *principe supérieur commun* afin de soutenir des *justifications*. » (Boltanski & Thévenot, 1991 : 86)⁹

Les cités, que nous venons de décrire en note de bas de page, ne sont qu'abstractions intellectuelles. Les individus, dans leur quotidien, ne font pas référence explicitement à ces cités – qui, nous le rappelons, sont des philosophies politiques – mais ils n'en motivent pas moins leurs actions sur la base

des principes supérieurs communs qui fondent ces cités. Afin de mieux comprendre les idées exprimées par les auteurs de la théorie des « économies de la grandeur », décrivons rapidement les mondes qu'ils mettent à jour qui correspondent à des manières différentes de justifier l'action.

Dans les milieux de travail, un grand nombre de disputes et de désaccords ont lieu entre les différents acteurs et les différentes communautés d'acteurs. Inutile d'insister sur l'origine de ces disputes : les acteurs ont des intérêts parfois différents du fait de leur spécialité, de leur statut, de la communauté de travail à laquelle ils appartiennent, etc. Comme il existe plusieurs mondes, et plusieurs principes supérieurs communs, les individus peuvent ne pas s'entendre sur le bien-fondé d'objectifs ou d'actions puisque les valeurs auxquelles ceux-ci font référence sont parfois incompatibles.

⁹ Le modèle des cités construit par L. Boltanski et L. Thévenot comprend six axiomes que nous allons évoquer brièvement. Les modèles de cités (6 en tout) sont composés de : (1) un principe de *commune humanité* des membres de la cité, toutes les personnes susceptibles de s'accorder sont considérées sur un pied d'égalité, il n'y a pas présence d'esclaves ou de sous-hommes ; (2) un principe de *dissemblance* : il existe deux états possibles dans les cités, à la fois pour les personnes et les objets qui en font partie (état de grand et état de petit) ; (3) un principe de *commune dignité* : tous les membres de la cité ont toutefois la même possibilité, ou les mêmes chances, d'accéder à l'état de grand et il n'existe pas de caractères héréditaires ou hérités ; (4) un *ordre de grandeur* : il y a une hiérarchie dans les états, l'état de grand constituant le degré le plus élevé de généralité ; (5) une *formule d'investissement* : le passage à un état supérieur a un coût, il nécessite en effet un certain investissement, un sacrifice de la part de l'individu qui souhaite y accéder ; (6) le *bien commun* : le bien commun est l'élément vers lequel convergent tous les efforts, il est celui à partir duquel l'ordre est institué. Sur la base de ce modèle de cité, les auteurs mettent à jour six cités différentes, chacune étant reliée à une philosophie politique bien particulière : (1) *la cité inspirée* de Saint Augustin est un système d'ordre qui se fonde sur l'inspiration, où l'état de grand est représenté par l'artiste et où la formule d'investissement est le renoncement ; (2) *la cité domestique* de Bossuet où la famille et les relations hiérarchiques entre ses membres sont fondamentaux ; (3) *la cité de l'opinion* de Hobbes où le renom d'une personne est l'élément à partir duquel celle-ci est considérée comme grande ou petite ; (4) *la cité civique* de Rousseau où la figure emblématique est le citoyen, en tant qu'appartenant à un collectif, qui symbolise la grandeur, grandeur qui ne peut être atteinte que dans le renoncement de ses intérêts particuliers et immédiats pour embrasser des idéaux collectifs plus généraux ; (5) *la cité marchande* de Adam Smith, dans laquelle il existe des riches et des pauvres, ordre qui résulte de la capacité des individus à développer des comportements opportunistes, le bien commun étant dans cette cité la concurrence ; (6) *la cité industrielle* de Saint-Simon où l'efficacité est la grandeur importante puisqu'elle permet de satisfaire les besoins, l'utilité sociale est le principe d'ordre qui régit la cité. À noter, par ailleurs, que dans un ouvrage récent, L. Boltanski et E. Chiapello identifient une septième cité, *la cité par projets*, où l'état de grand est caractérisé par la flexibilité, l'adaptabilité, la mobilité, l'engagement. Le principe supérieur commun de cette cité étant : l'activité, les projets, l'extension du réseau, la prolifération des liens. Chacune de ces cités constitue un ordre légitime, une « grammaire du lien politique » qui permet de donner une justification à la structure sociale selon le principe supérieur considéré. Chacune permet de donner aux individus une place dans la société, fournit des outils à même de rendre possible une interprétation et une coordination des actions. Mais ces cités ne sont pas exclusives : elles cohabitent et se côtoient au sein d'une même société, multipliant de ce fait les référents possibles de l'action et de la coordination.

	MONDE DE L'INSPIRATION	MONDE DOMESTIQUE	MONDE DE L'OPINION	MONDE CIVIQUE	MONDE MARCHAND	MONDE INDUSTRIEL	MONDE PAR PROJETS
PRINCIPE SUPÉRIEUR COMMUN	Se soustrait à la mesure, jaillit de l'inspiration	Relations personnelles, hiérarchie, tradition	L'opinion des autres	Prééminence des collectifs	Concurrence	Objet technique et méthode scientifique, efficacité, performance	L'activité, les projets, l'extension du réseau, la prolifération des liens
ÉTAT DE GRANDEUR	Spontané, insolite, échappe à la raison	Bienveillant, avisé	Réputé, connu	Représentatif, officiel	Désirable, valeur	Performant, fonctionnel	Engagé, engageant, mobile
DIGNITÉ	Amour, passion, création	Aisance, bon sens	Désir de considération	Liberté	Intérêt	Travail	Le besoin de se lier
RÉPERTOIRE DES SUJETS	Enfants, artistes	Supérieurs, inférieurs, ascendants	Vedettes	Collectivités	Concurrents, clients, etc.	Professionnels	Médiateur, chef de projet
RÉPERTOIRE DES OBJETS	Esprit, corps	Préséance, cadeaux	Noms, marques, messages	Formes légales	Richesse	Les moyens	Tous les instruments de connexion
FORMULE D'INVESTISSEMENT	Risque	Devoir	Renonce au secret	Renonce au particulier, solidarité	Opportunisme	Investissement, progrès	Adaptabilité
RAPPORT DE GRANDEUR	Singularité	Subordination, honneur	Identification	Adhésion, délégation	Possession	Maîtrise	Redistribution des connexions
RELATIONS NATURELLES	Rêver, imaginer	Éduquer, reproduire	Persuasion	Rassemblement pour une action collective	Relations d'affaires, intéresser	Fonctionner	La connexion
FIGURE HARMONIEUSE	Imaginaire	Famille, milieu	Audience	République	Marché	Système	Réseau
ÉPREUVE MODÈLE	Aventure intérieure	Cérémonie familiale	Présentation de l'événement	Manifestation pour une juste cause	Affaire, marché conclu	Test	La fin d'un projet et le début d'un autre
MODE D'EXPRESSION DU JUGEMENT	Éclair de génie	Appréciation	Jugement de l'opinion	Verdict du scrutin	Prix	Effectif, correct	Être appelé à participer
FORME DE L'ÉVIDENCE	Certitude de l'intuition	Exemple	Succès, être connu	Texte de loi	Argent, bénéfice	Mesure	Participation
ÉTAT DE PETIT	Routinier	Sans gêne, vulgaire	Banal, inconnu	Divisé, isolé	Perdant	Inefficace	« Inengageable »

¹⁰ Ce tableau est inspiré de Amblard *et al.* (1996 : 88).

La logique des mondes pour mieux comprendre le fonctionnement des partenariats

Dans le cadre du fonctionnement des partenariats, la problématique intellectuelle que nous venons d'évoquer ci-dessus est particulièrement bien adaptée. En effet, les partenariats regroupent des acteurs qui proviennent d'horizons bien différents. Des salariés du secteur privé y côtoient bien souvent des employés publics, voire, dans certains cas, des collaborateurs d'une ou de plusieurs associations. Il paraît donc plausible que des frottements puissent avoir lieu aussi bien sur les objectifs des partenariats que sur les valeurs de collaboration et de coopération qui doivent présider au bon fonctionnement du partenariat. Partant du principe qu'un partenariat a plus de chance d'être efficace et efficient si les acteurs s'entendent sur des objectifs et sur des modalités précises de coopération et de coordination, ces objectifs et ces modalités permettant de créer un lien de confiance entre les partenaires, les théories précédemment décrites peuvent être une aide pour la compréhension du fonctionnement interne des partenariats.

■ QUELQUES RÉSULTATS D'ENQUÊTES DE TERRAIN

Dans le cadre des partenariats mettant en relation des acteurs provenant de secteurs d'activités différents, les notions centrales pour la compréhension de la nature de la coopération et de la coordination en cours dans ces réseaux d'action publique sont bien évidemment l'implication et l'adhésion.

En effet, les acteurs sont motivés par un projet ou un désir professionnel global, mais aucun d'entre eux n'est, *a priori*, motivé par un travail en partenariat. La plupart du temps, les personnes engagées dans ces réseaux d'action publique le sont de manière périodique et sur le court ou moyen termes. Ce n'est pas l'idée du travail partenarial qui peut permettre de mobiliser les individus, mais bien plutôt le contenu du travail à réaliser, les missions concrètes proposées. N'oublions pas que la notion de motivation vise à rendre compte du mécanisme complexe qui pousse les individus à trouver du sens dans l'environnement du travail, les valeurs prônées par l'organisation, leurs relations avec les

collègues, leur avenir professionnel, etc. Le terme d'implication signifie, quant à lui, la manière dont le salarié se représente son rôle professionnel et s'investit dans son travail, considéré en termes de contenu. L'adhésion aux valeurs du groupe ou de l'organisation est un vecteur permettant l'implication du salarié, si tant est, bien entendu, que les valeurs correspondent à la réalité vécue des salariés. « En d'autres termes, moins le travail est intéressant, plus il faut s'attendre à ce que de nouvelles questions surgissent non plus sur le travail mais sur son environnement et la manière dont les individus peuvent trouver du sens dans cet environnement. » (Michel, 1994)

Si l'on se replonge dans notre problématique des partenariats, il paraît clair que les acteurs, pour être totalement impliqués dans leurs différentes activités partenariales, doivent pouvoir adhérer à certaines valeurs, notamment à celles qui orientent la collaboration des différents individus impliqués, mais également à celles qui sont plus strictement liées aux buts des partenariats eux-mêmes. Or, dans l'optique d'une optimisation du fonctionnement des partenariats, il est nécessaire de se pencher sur les moteurs de l'adhésion, c'est-à-dire comprendre mieux pourquoi et comment les valeurs d'une communauté de travail sont intégrées et appropriées par ses membres.

Secteurs public, privé et associatif : de quelques différences menant à de premières hypothèses

En matière d'implication et de motivation, la question pertinente à laquelle nous pouvons réfléchir est de savoir si les moteurs de la motivation et de l'implication sont différents suivant que l'on se situe dans les secteurs public, privé et associatif. A ce sujet, les différentes recherches réalisées divergent parfois fondamentalement dans leurs conclusions. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous allons maintenant présenter quelques résultats de recherches empiriques liés à la question des différences constatables en matière d'implication et de motivation dans les secteurs privé, public et associatif.

À cet égard, il faut bien reconnaître que la plupart des études réalisées prennent en considération les secteurs privé et public, mais plus rarement le

secteur associatif, que certains auteurs estiment être semblable au secteur public. En conséquence, nous retraçons ici les grandes lignes en lien avec les nombreuses comparaisons effectuées entre les secteurs privé et public. Nous reviendrons ensuite sur la question plus spécifique du secteur associatif.

Les recherches empiriques et comparatives ont porté leur regard sur le degré de dévouement (ou adhésion, en anglais « commitment ») que les acteurs déploient dans leurs activités professionnelles. À ce sujet, nous pouvons définir le dévouement organisationnel de la manière suivante :

« [...] Individual's identification with and involvement in a particular organization ». Le dévouement organisationnel ou l'adhésion à une organisation peuvent être opérationnalisés sur la base de trois facteurs : « [...] organizational commitment has been operationalized as a combination of three distinct factors: a strong belief and acceptance of the organization's goals and values, eagerness to work hard for the organization, and a desire to remain a member of the organization. » (Crewson, 1997) Sur la base de cette définition, nous pouvons maintenant évoquer un certain nombre de résultats tout à fait intéressants. Tout d'abord, les salariés du secteur public semblent beaucoup plus sensibles aux aspects de motivation intrinsèque, c'est-à-dire qu'ils sont potentiellement plus motivés par le sens de la mission professionnelle qui leur est confiée ainsi que par l'importance de leur travail (Rainey, 1983; Rainey, 1997). En regard de ce premier résultat, les salariés du secteur privé seraient plus sensibles aux motivations de type extrinsèque, soit par l'aspect monétaire de leur travail (Wittmer, 1991).

D'autres recherches universitaires à orientation pratique plus actuelles montrent qu'il existe des différences significatives en termes de valeurs ou d'ethos entre les secteurs privé et public principalement. Ainsi en est-il, par exemple, d'une recherche menée auprès de 1051 employés de la fonction publique fédérale des États-Unis ainsi qu'auprès de 500 salariés du secteur privé du même pays. Les conclusions tirées par l'auteur de l'étude sont les suivantes (Light, 2001) :

- Les salariés privés ont tendance à intégrer une organisation plus facilement en fonction de critères pécuniaires et en fonction d'une recherche de la sécurité.
- De même, ils déclarent aller travailler chaque jour plutôt pour leur salaire que pour la nature de leurs activités professionnelles ou pour le désir de servir le bien public ou l'intérêt général.

Une autre étude, tout aussi récente, semble soutenir les idées précédemment évoquées. Sur la base d'une comparaison de 14 recherches concernant les valeurs managériales, l'auteur démontre qu'il existe un delta significatif entre les valeurs défendues par les employés de la fonction publique et celles épousées par une majorité des travailleurs du secteur privé (Boyne, 2002) :

- Les gestionnaires du secteur public tendent à cultiver des valeurs moins « matérialistes » que celles que « portent » les gestionnaires du secteur privé.
- Les gestionnaires publics semblent avoir un attachement organisationnel moins développé que leurs homologues du privé. Cela notamment du fait qu'ils ne se réfèrent majoritairement pas à leur organisation ou unité administrative mais aux missions qui fondent leurs tâches quotidiennes.
- Ils montrent plus d'attachement à des notions comme celles d'intérêt général et de service au public.

Ces constatations nous amènent donc à formuler une première hypothèse de travail (Moon, 2000) : *l'adhésion ou le dévouement organisationnels des gestionnaires du secteur public sont susceptibles d'être plus positivement affectés par des facteurs de motivation intrinsèque que par des facteurs de motivation extrinsèque.*

Une autre hypothèse générale de travail nous est proposée par une autre recherche empirique qui indique que les gestionnaires publics développeraient une loyauté et une adhésion plus forte à leur organisation que leurs homologues du secteur privé (Moon, 2000). Ce qui nous permet de formuler une deuxième hypothèse de travail : *les gestionnaires du secteur public ont tendance à développer une plus*

forte adhésion au secteur dans lequel ils évoluent du fait qu'ils sont plus attachés aux missions et aux buts de leurs activités professionnelles.

Concernant le secteur associatif, que la plupart des recherches classent sous la rubrique «secteur à but non lucratif» (*non-profit organization*), les déterminants de l'adhésion organisationnelle semblent correspondre plus étroitement à ceux que l'on a évoqués pour le secteur public. En effet, les facteurs liés à la motivation intrinsèque expliquent de manière plus pertinente l'engagement organisationnel et l'implication des travailleurs du secteur associatif. L'attachement à des valeurs, à des missions liées à des activités sociales ou d'entraide est souvent avancé par les salariés de ce secteur pour expliquer leur adhésion et leur dévouement organisationnels. Aussi, il paraît plus pertinent d'approcher l'adhésion organisationnelle des collaborateurs engagés dans le secteur associatif selon une perspective de don de soi, de désintéressement matériel. Des questions de dons et de contre-dons interviennent donc dans chacun des secteurs de production, même s'il paraît néanmoins avéré que les employés du secteur associatif chérissent des valeurs d'altruisme plus que dans d'autres secteurs (Caillé, 1989; Sen, 1993; Caillé, 1997). Ce constat nous conduit à bâtir une troisième hypothèse de travail : *les salariés du secteur associatif construisent leur adhésion et leur engagement organisationnels en fonction de facteurs motivationnels principalement de type intrinsèque.*

Ces aspects de motivation intrinsèque et extrinsèque ne sont cependant pas les seuls déterminants de l'adhésion et du dévouement organisationnels dans les secteurs public, privé et associatif. En effet, des déterminants de type culturel sont susceptibles de générer l'adhésion et le dévouement à une organisation ou à une communauté de travail. Ainsi, le degré de clarté des objectifs et des buts de l'organisation serait positivement associé à une forte adhésion organisationnelle, de même que la possibilité de bénéficier d'autonomie dans l'accomplissement de son travail (Daft, 1998; Hart, 1998; Wilson, 1999). Ces différents éléments nous suggèrent deux hypothèses de travail supplémentaires : (1) *un fort degré de clarté des objectifs et buts que s'assigne l'organisation est positivement associé à une*

adhésion organisationnelle perçue comme forte par les acteurs; (2) un fort degré d'autonomie dans le travail est également positivement associé à une adhésion organisationnelle perçue comme forte par les acteurs.

Dans le cadre de la présente recherche, il paraît évident que le «monde» d'origine d'où sont issus les différents acteurs (mondes public, privé ou associatif) ainsi que les valeurs qui y sont présentes ont un impact sur le fonctionnement du partenariat. De même, des aspects organisationnels et culturels, tels que le degré de clarté des objectifs ainsi que le degré d'autonomie dans le travail, ont des impacts sur l'adhésion des acteurs aux objectifs communs, aux missions communes, finalement au groupe auquel ils appartiennent. Afin d'opérationnaliser nos considérations théoriques, nous devons prendre en considération ces différents aspects.

■ CONCLUSION : VERS UNE MÉTHODE DE RECHERCHE POUR APPRÉHENDER LES QUESTIONS DE VALEURS ET D'ADHÉSION AU SEIN DES PARTENARIATS

Pour mener à bien une enquête de terrain en relation avec la problématique évoquée dans cet article, et pour respecter la complexité liée à l'appréhension des attitudes dans un environnement de travail et à ses variables (motivation, implication, satisfaction, adhésion, coopération, confiance), il s'agit d'adopter une démarche méthodologique mixte, impliquant des techniques qualitatives et quantitatives de récolte des données. En effet, pour accéder aux représentations des acteurs par rapport au fonctionnement des partenariats au sein desquels ils sont impliqués, et mieux comprendre leur(s) motivation(s), leur implication, leur(s) satisfaction(s) et leur niveau d'adhésion, il est préférable d'utiliser une démarche qualitative par entretiens individuels. Sur la base d'un guide d'entretien standardisé, les acteurs impliqués dans différents partenariats, et provenant des secteurs public, privé et associatif, sont interviewés quant à leur perception des buts, du fonctionnement et de leur adhésion au partenariat auquel ils collaborent. De cette manière, il est possible d'approcher les représentations quant aux moteurs de l'adhésion des acteurs au partenariat étudié.

D'autre part, lors des entretiens individuels, nous recommandons que les interviewés remplissent un petit questionnaire relatif aux valeurs de collaboration qu'ils peuvent identifier dans le fonctionnement du partenariat auquel ils prennent part. Ils pourront également s'exprimer, via ce petit questionnaire, sur les valeurs qu'ils souhaiteraient pouvoir vivre dans le cadre de ce même partenariat. De cette manière, il est possible de constater une congruence ou une divergence entre les valeurs vécues et celles qui sont souhaitées dans le cadre des partenariats étudiés. Il est important de faire remplir ce petit questionnaire au cours de l'entretien individuel de manière à pouvoir « faire parler » les acteurs par rapport à leurs réponses. Il est ensuite envisageable de faire remplir le même questionnaire par les autres membres du partenariat, qu'ils soient interviewés ou non.

Cette méthodologie mixte, soit l'utilisation des techniques quantitatives et qualitatives de récolte des données, permet de mieux comprendre le sens que les individus donnent à leurs activités professionnelles tout en validant l'enquête grâce à un nombre important d'acteurs ayant rempli le questionnaire. Après avoir construit le guide d'entretien ainsi que le petit questionnaire dont il est ici question, ces outils doivent être validés par de premiers tests. Une fois les corrections apportées au guide d'entretien

et au questionnaire, si besoin est, l'enquête de terrain proprement dite peut débuter. Après récolte et analyse des données, et en fonction des besoins, une deuxième série d'entretiens est envisageable si d'autres informations importantes doivent être réunies pour tirer de premiers enseignements. Les entretiens feront l'objet d'une prise de notes de la part de l'intervieweur et un procès-verbal sera établi après chacun d'eux. Par la suite, une analyse thématique sera effectuée pour pouvoir comparer les entretiens entre eux et pouvoir en souligner les différences ainsi que les similitudes.

Cette méthode d'enquête est actuellement testée dans le cadre d'une recherche menée au sein de la Haute École Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO) qui porte, précisément, sur l'identification des freins à un meilleur fonctionnement des partenariats. Comme la recherche est en cours et que nous ne possédons, pour l'heure, que des résultats fragmentaires, il ne nous est pas possible d'illustrer nos propos théoriques par des exemples pratiques provenant de Suisse. Cela dit, tel n'était pas l'objet de notre article, puisque ce dernier visait prioritairement à discuter théoriquement une problématique que nous considérons comme centrale dans l'étude des partenariats et de leur fonctionnement.

BIBLIOGRAPHIE

- Amblard, H., P. Bernoux et al. (1996). *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Le Seuil.
- Becker, G. S. (1976). *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago, Chicago University Press.
- Begg, D., S. Fischer, et al. (1989). *Macroéconomie*, Paris, Éditions International.
- Boltanski, L., et E. Chiapello (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Boltanski, L., et L. Thévenot (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Boyne, G. (2002). « Public and private management: what's the difference? », *Journal of Management Studies*, 39(1) : p. 97-122.
- Caillé, A. (1989). *Critique de la raison utilitaire*, Paris, La Découverte.
- Caillé, A. (1997). « Don, association et solidarité », *Revue internationale de l'économie sociale*, (265) : p. 49-57.
- Chanlat, J.-F. (éd.). (1990). *L'individu dans l'organisation. Les dimensions oubliées*, Ste-Foy/Paris, Presses de l'Université Laval/Eska.
- Crewson, P. (1997). « Public service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 : p. 499-518.
- Crozier, M., et E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

- Daft, R. (1998). *Organization theory and design*. Cincinnati, South-Western College.
- De Alessi, L. (1983). «Property Rights, Transaction Costs, and X-Efficiency: An Essay in Economic Theory», *American Economic Review*: p. 64-81.
- Demsetz, H. (1966). «Some Aspects of Property Rights», *Journal of Law & Economics*: p. 61-70.
- Demsetz, H. (1967). «Toward a Theory of Property Rights», *American Economic Review*: p. 347-359.
- Dosse, F. (1995). *L'empire du sens. L'humanisation des sciences humaines*, Paris, Éditions La Découverte.
- Dupuy, J.-P. (1989). «Convention et Common Knowledge», *Revue économique*, (2): p. 361-400.
- Fama, E. F. (1980). «Agency Problems and the Theory of the Firm», *Journal of Political Economy*, 88(2): p. 288-307.
- Giauque, D. (2003). *La bureaucratie libérale*. Paris, L'Harmattan.
- Gomez, P.-Y. (1997). «Information et conventions: le cadre du modèle général», *Revue française de gestion* (112): p. 64-77.
- Grey, C., et C. Garsten (2001). «Trust, Control and Post-Bureaucracy», *Organization Studies*, 22(2): p. 229-250.
- Hart, J. (1998). «Central agencies and departments: Empowerment and coordination», dans *Taking stock: Assessing public sector reforms*. G. Peters & D. Savoie. Montreal and Kingston, McGill-Queens University Press.
- Hood, C. (1991). «A Public Management for All Seasons (in the UK)?», *Public Administration*, 69(1): p. 3-19.
- Hood, C. (1995). «The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme», *Accounting Organizations and Society*, 20(2/3): p. 93-109.
- Jae Moon, M. (2000). «Organizational commitment revisited in new public management», *Public Performance & Management Review*, 24(2): p. 177-194.
- Jensen, M. C., et W. H. Meckling (1976). «Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost, and Ownership Structure», *Journal of Financial Economics*, 3(4).
- Lane, C., et R. Bachmann (éd.) (1998). *Trust Within and Between Organizations. Conceptual Issues and Empirical Applications*, New York, Oxford University Press.
- Light, P. (2001). *To Restore and Renew: Now is the Time to Rebuild the Federal Public Service*, Washington DC, Brookings Institution.
- Maris, B. (2003). *Antimanuel d'économie*, Rosny, Éditions Bréal.
- Michel, S. (1994). «Motivation et implication professionnelles», dans *Traité de sociologie du travail*, M. De Coster & F. Pichault. Bruxelles, De Boeck: p. 381-399.
- Moscovici, S. (2000). «Les formes élémentaires de l'altruisme», *Sciences Humaines*, (193): p. 22-25.
- Pollitt, C. (1993). «Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice», dans *Governance in a Changing Environment*, G. P. Peters & D. J. Savoie. Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Pollitt, C. (2000b). «Reinvention and the Rest: Reform Strategies in the OECD World», dans *L'administration dans tous ses états. Réalisations et conséquences*, Y. Emery. Lausanne, Les Presses Polytechniques et Universitaires Romandes: p. 217-236.
- Rainey, H. (1983). «Public agencies and private firms: Incentives, goals, and individual roles», *Administration and Society*, 15: p. 207-242.
- Rainey, H. (1997). *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Reed, M. I. (2001). «Organization, Trust and Control: A Realist Analysis», *Organization Studies*, 22(2): p. 201-228.
- Reynaud, E., et J.-D. Reynaud (1994). «La régulation conjointe et ses dérèglements», *Le Travail humain*, 57(1): p. 227-238.
- Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- Sainsaulieu, R. (1990). «Culture, entreprise et société. Réflexions à partir de l'expérience française», dans *L'individu dans l'organisation. Les dimensions oubliées*, J.-F. Chanlat. Ste-Foy/Paris, PUL/ESKA: p. 611-627.
- Sainsaulieu, R. (1997). *Sociologie de l'entreprise. Organisation, culture et développement*, Paris, Presses de Sciences-Po et Dalloz.

- Schedler, K., et I. Proeller (2000). *New Public Management*, Bern-Stuttgart-Wien, Haupt.
- Sen, A. (1993). *Éthique et économie*, Paris, PUF.
- Taylor, C. (1992). *Grandeur et misère de la modernité*, Québec, Éditions Bellarmin.
- Thévenot, L. (1997). « Tensions critiques et compromis entre définitions du bien commun : l'approche des organisations par la théorie de la justification », dans *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres d'analyse*, J. Affichard. Paris, L'Harmattan : p. 93-115.
- Thuderoz, C., V. Mangematin, et al. (éd.) (1999). *La confiance. Approches économiques et sociologiques*, Paris, Gaëtan Morin Éditeur.
- Vergara, F. (1992). *Introduction aux fondements philosophiques du libéralisme*, Paris, La Découverte.
- Williamson, O. E. (1994). « Transaction Cost Economics and Organization Theory », in *The Handbook of Economic Sociology*, N. J. Smelser & R. Swedberg. Princeton/New York, Princeton University Press/Russel Sage Foundation : p. 77-107.
- Wilson, P. (1999). « A theory of power and politics and their effects on organizational commitment of senior executive service members », *Administration and Society*, 31 : p. 120-141.
- Wittmer, D. (1991). « Serving the people or serving for pay : Reward preferences among government, hybrid sector, and business managers », *Public Productivity & Management Review*, 14 : p. 369-383.

Les partenariats public-privé au Royaume-Uni

Par **David Clark**

Professeur, Social Research and Regeneration Unit, Université de Plymouth (UK)

ssru@plymouth.ac.uk

Traduit de l'anglais

■ INTRODUCTION

Le présent article donne un aperçu de l'expérience britannique récente en matière de recours aux partenariats public-privé (PPP) pour assurer la prestation de services publics. Il est difficile d'évaluer cette expérience puisqu'il s'agit de l'un des volets les plus complexes et les moins transparents de la politique publique. Non seulement le manque de données publiquement accessibles sur les dépenses engagées dans les partenariats a compliqué l'estimation de l'importance des PPP dans les différents domaines de services publics (Kelly, 2000), mais le partenariat public-privé demeure aussi un concept flou. Cette évaluation constitue également une tâche délicate sur le plan politique, reflétant les préoccupations des syndicats et autres voulant que les PPP en particulier, et que la modernisation des services publics mise de l'avant par le nouveau Parti travailliste (*New Labour*) en général, soient en train de façonner un nouveau contexte caractérisé par la « marchandisation » des services publics (Rutherford, 2003).

Plutôt que d'amorcer une discussion détaillée sur les arguments en faveur ou contre les PPP ou de tenter d'évaluer jusqu'à quel point les PPP contribuent vraiment à l'atteinte des objectifs clés de la politique publique, le présent article vise deux objectifs plus modestes. Tout d'abord, il tente de clarifier la signification et l'importance des « partenariats

public-privé » au Royaume-Uni comparativement aux pays de l'Europe continentale. Ensuite, il examine la controverse politique entourant l'accroissement du rôle du secteur privé dans le financement et la prestation des services publics. Pour une analyse plus approfondie des PPP présents dans un domaine particulièrement controversé de services publics essentiels à savoir le domaine de la santé, nous renvoyons le lecteur à l'article complémentaire de Sally Ruane de la présente revue.

■ LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : QUE SONT-ILS ET QUELLE EST LEUR IMPORTANCE ?

Tel que Kelly (2000) l'a observé, il existe tout un éventail de formules de coopération entre le secteur public et le secteur privé, souvent désignées sous le nom de PPP, variant de projets d'Initiative de financement privé (IFP) à long terme à des projets conjoints, à l'impartition des services ainsi qu'à des projets de régénération locale. Ces partenariats possèdent certaines caractéristiques communes : ils sont fondés sur des objectifs partagés par les parties concernées ; ils tendent à inclure un élément de risque partagé ; ils existent pour assurer la prestation de programmes ou de services publics. Cependant, le terme PPP est également utilisé dans un sens plus étroit pour indiquer l'apport financier du secteur privé aux dépenses en immobilisations du secteur public. Ce sens restreint de PPP est important pour comprendre le programme de réforme des services publics du nouveau Parti travailliste (et du gouvernement conservateur de John Major qui l'a précédé), appelé Initiative de financement privé.

Le terme « partenariat public-privé » est un terme général que l'on donne à divers projets qui appellent la participation du secteur privé dans la prestation de services publics. Le gouvernement décrit les PPP comme suit :

- participation du secteur privé dans des entreprises publiques, selon diverses structures (émission d'actions ou formation d'un partenaire stratégique), avec vente d'une participation majoritaire ou minoritaire ;
- Initiative de financement privé et autres formes d'entente selon lesquelles le secteur public conclut des contrats pour l'achat de services à long terme, de manière à tirer profit des qualités de gestionnaire du secteur privé ;
- vente des services gouvernementaux sur des marchés élargis et autres ententes de partenariat où l'expertise et le financement du secteur privé sont utilisés pour exploiter le potentiel commercial des actifs gouvernementaux. (HM Treasury, 2003)

Toutefois, l'*Institute for Public Policy Research* (IPPR - institut de recherche en politique publique), groupe de spécialistes influent du nouveau Parti travailliste et ardent défenseur des principes d'économie mixte pour la prestation des services publics, définit les PPP de façon plus générale « comme une entente de partage des risques entre les secteurs public et privé (y compris le secteur *bénévole*¹) pour provoquer un résultat souhaité en matière de politique publique » (IPPR, 2001). Ce risque partagé peut être financier ou inclure un risque moins matériel mais tout aussi important, soit le risque de réputation. Cependant, le lien doit dépasser le simple contrat.

La définition de l'IPPR inclut un autre aspect important, celui de partenariat stratégique, tel que les partenariats stratégiques locaux (*Local Strategic Partnerships* -LSP) où divers intervenants des secteurs public, privé et bénévole conjuguent leurs efforts pour aboutir à un résultat plus général comme la régénération économique d'une agglomération.

Ces partenariats stratégiques établissent des priorités ou distribuent les fonds publics plutôt que d'assurer la prestation d'un service particulier (IPPR, 2001)

L'Initiative de financement privé (IFP) est un vaste programme, mis sur pied en 1992 par le ministère des Finances du Royaume-Uni, pour encourager pratiquement tous les organismes du secteur public britannique à inviter le secteur privé à prendre une part plus active dans la construction d'infrastructures publiques et dans la prestation de services publics, et ce, en assumant les risques appropriés pour obtenir en retour des revenus étalés sur une période qui varie généralement entre 20 et 30 ans. En termes simples, l'IFP est un « programme selon lequel le secteur privé se charge de la conception, du financement et de l'exploitation d'infrastructures nécessaires à la prestation de services publics. » (Thomas, 1997) Les ententes contractuelles sont mises en place, mais les paiements ne sont versés au fournisseur que lorsque le rendement respecte les niveaux de service spécifiés. Par exemple, si une route construite dans le cadre de l'IFP n'est pas entièrement fonctionnelle, les versements périodiques au fournisseur concerné sont susceptibles d'être diminués. Dans le cas d'une initiative de financement privé typique, les risques suivants sont transférés au secteur privé pour la période de validité du marché :

- respect des normes de conception ;
- coûts de construction dépassant les prévisions en raison, par exemple, du mauvais état du sol ;
- réalisations des travaux dans les délais prescrits ;
- disponibilité future du bâtiment ;
- poursuite industrielle ou dommage matériel.

Les risques liés à la demande ou au marché sont parfois transférés au secteur privé, par exemple, lorsque les paiements pour une route ou pour un pont construit dans le cadre de l'IFP dépendent du débit de circulation. Mais les ententes de ce genre sont généralement assorties d'une entente de

¹ Le secteur bénévole inclut le secteur « communautaire » sans but lucratif, y compris les coopératives, les associations d'entraide, les organismes de bienfaisance et les organismes d'économie sociale.

concession qui permet au consortium de générer des recettes supplémentaires en imposant des frais d'utilisation au point de service (Pollock, Price, Player, 2004). Des questions soulevées à la Chambre des Communes ont révélé qu'au cours d'une période de trois ans, soit de 1997 à 2000, des entreprises privées ont obtenu des contrats pour assurer des services de soutien au Service national de santé (NHS), dont des services de pharmacie et de technologie de l'information ainsi que des services auxiliaires, et que des pénalités de plus de 2 M£ (millions de livres) ont dû être versées pour non-respect des normes de rendement (Pollock, Shaoul, Rowland et Player, 2001). L'IFP diffère de la privatisation parce qu'il y aura toujours un organisme du secteur public qui agira comme acheteur principal des services pertinents. Elle diffère aussi de l'impartition car le secteur privé agit à titre de fournisseur d'une immobilisation de même qu'à titre de fournisseur de services (Pollock, Shaoul, Rowland et Player, 2001). En fait, la principale différence entre l'IFP et les façons conventionnelles de fournir des services publics est que l'autorité publique n'est pas propriétaire de l'actif. Elle verse un paiement annuel au consortium privé qui fournit le bâtiment et les services connexes, comme s'il s'agissait d'une hypothèque par exemple.

Selon Kelly (2000), cinq points de vue ou positions de principe sur le recours aux PPP dans les services publics essentiels tels que la santé, l'éducation et l'ordre public peuvent être identifiés actuellement au Royaume-Uni :

- **Le monopole public.** Selon les principes traditionnels, le gouvernement ne devrait pas accepter que le secteur privé participe à la prestation de services publics essentiels tels que l'éducation et les services cliniques en milieu hospitalier. Sur le plan du discours, du moins, cette « doctrine » a été sévèrement critiquée par le nouveau Parti travailliste qui veut encourager « l'optionnalité » et une diversification accrue des services.
- **La distinction entre essentiel et auxiliaire.** Les PPP sont acceptables à condition qu'ils permettent une optimisation accrue des ressources dans les projets d'immobilisations et qu'ils s'en tiennent à la prestation de services auxiliaires, position

traditionnelle quant à l'IFP dans le cas des écoles et des hôpitaux.

- **Le secteur privé « sauveteur ».** Le secteur privé devrait jouer un rôle de sauvegarde dans la prestation des services publics essentiels, en se spécialisant dans la remise sur pied d'organismes publics défaillants. S'il n'y parvient pas, le secteur public devra alors assurer les services.

- **L'égalité des chances.** Les acheteurs publics devraient faire abstraction du secteur lorsqu'ils commandent des services ou des projets d'immobilisations. Il existe actuellement deux versions. L'une est une approche progressive selon laquelle des appels d'offres sont lancés à des équipes de gestion du secteur public ou privé pour les *nouvelles* institutions de service public. L'autre, une approche selon laquelle les autorités publiques permettent que *tous* les services soient assurés par le meilleur fournisseur, et ce, peu importe le secteur d'origine. Cette dernière version est implicite dans le régime meilleur rapport qualité-prix en vigueur dans les collectivités locales.

- **La clause privilège du secteur privé.** La notion de choix privilégié ne devrait s'appliquer qu'au secteur privé ou bénévole. Jusqu'à ces derniers temps, ce point de vue était presque exclusivement lié à l'obligation établie par l'ancien gouvernement conservateur voulant que les collectivités locales recourent aux appels d'offres. Le gouvernement travailliste commence à modifier les choses, en annonçant par exemple que toutes les nouvelles prisons et les nouvelles écoles seront des projets de l'IFP.

Le tableau qui suit résume le rôle que les PPP jouent présentement ou joueront à l'avenir à la suite des changements de politique annoncés en matière d'éducation, de santé et services sociaux et de prisons. Le rôle que *pourraient* éventuellement jouer les PPP est indiqué en caractères gras. Comme toutes les typologies, cette classification en cinq types est une simplification excessive d'une réalité complexe. Par exemple, il faudrait noter que dans le cas « de la santé et des services sociaux », le secteur bénévole, contrairement au secteur privé (à but lucratif), est le « fournisseur de référence » pour de nombreuses collectivités locales acheteuses

de soins en établissement et de soins à domicile. Cependant, le gouvernement ne considère pas l'accroissement de la passation de marché avec des fournisseurs des secteurs privé et bénévole comme une forme de PPP. Une fois de plus, la notion voulant que les services cliniques du NHS constituent un monopole public est en soi trompeuse, dans la mesure où l'on peut maintenir de façon plausible que le NHS représente, depuis le début, un partenariat entre l'État et des fournisseurs privés. En particulier, les principaux fournisseurs de soins primaires (dentistes et omnipraticiens) ont toujours été des entrepreneurs autonomes qui vendent un service au NHS (IPPR, 2001).

Ce qui peut sembler moins évident à partir des exemples présentés dans le tableau est le fait que le recours aux PPP pour assurer les services publics essentiels demeure principalement axé sur les infrastructures, reflétant ainsi la préoccupation du ministère des Finances concernant l'IFP comparativement aux PPP pour les services essentiels. Selon un récent rapport de l'IPPR sur la politique des PPP, l'ampleur des PPP est encore assez limitée et le recours aux secteurs privé et bénévole pour assurer les services de première ligne est le résultat de choix politiques qui ont précédé l'apparition du terme PPP, comme dans le cas des soins de longue durée pour personnes âgées où la participation du privé et du bénévole est très présente (Gosling et Brooks, 2004).

RECOURS AUX PPP POUR LA PRESTATION DES SERVICES PUBLICS ESSENTIELS AU ROYAUME-UNI

	MONOPOLE PUBLIC	DISTINCTION ENTRE ESSENTIEL ET AUXILIAIRE	SECTEUR PRIVÉ « SAUVETEUR »	ÉGALITÉ DES CHANCES	CLAUSE PRIVILÈGE DU SECTEUR PRIVÉ
ÉDUCATION	Exploitations des écoles non défaillantes	IFP dans les écoles et l'impartition des services	<i>City Academies</i> * Certains services des autorités scolaires locales (LEA)		
SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX	La plupart des services cliniques	IFP dans la construction d'hôpitaux et l'impartition des services	Certains centres de diagnostic et de traitement** Agences locales du NHS défaillantes	Soins de longue durée et soins de santé mentale, y compris les soins en établissement et à domicile Gamme élargie de services cliniques ?	
PRISONS		Certaines prisons de l'IFP qui sont exploitées par le secteur public	Exploitation des prisons publiques existantes	Prisons exploitées par le secteur public et par le secteur privé.	La plupart des services d'escorte Toutes les nouvelles prisons

Source : Kelly, 2000.

* On prévoit la construction de 33 écoles secondaires dans les quartiers défavorisés d'ici 2006, appuyée par 2 M€ provenant de donateurs privés. La brochure d'information du gouvernement sur les écoles défaillantes semble laisser entrevoir la possibilité que des entreprises privées puissent exploiter de nouvelles écoles non défaillantes par le biais de l'IFP.

** En 2003, le gouvernement a commandé 80 nouveaux centres de diagnostic et de traitement pour assurer les soins aux patients hospitalisés pour un court séjour, aux patients qui subissent une chirurgie d'un jour et des examens de diagnostic. De ce nombre, 34 seront des centres privés.

Bien que l'IFP ait fait l'objet de débats publics intenses en raison du défi perçu envers le rôle traditionnel des collectivités locales au Royaume-Uni et d'autres autorités publiques en tant qu'exploitants et fournisseurs de services publics, elle est très similaire à la méthode de « concession du service public » utilisée pour financer le développement de l'infrastructure en France et dans les pays francophones où l'idée de confier au secteur privé un rôle prépondérant dans la prestation des services publics locaux est beaucoup moins litigieuse (Burnham, 2001). Une concession est un droit qu'une autorité publique accorde temporairement à un organisme, généralement privé (concessionnaire), pour construire des installations, les exploiter et percevoir des frais auprès de tiers pendant une période définie soit en nombre d'années, soit en fonction d'objectifs de revenus ou de profits. Lorsque la concession prend fin, les installations deviennent la propriété de l'autorité publique qui peut décider de les exploiter elle-même, avec ou sans frais à des tiers, ou de relouer la concession par concours (Heald et Gaughan, 1999).

Une caractéristique assez particulière au Royaume-Uni, par rapport aux autres grands pays de l'Union Européenne tels que la France, est le niveau historiquement faible de dépenses publiques pour des services publics et une certaine négligence quant à l'investissement dans les infrastructures publiques. L'investissement net du secteur public exprimé en pourcentage du PIB avait atteint le pourcentage record de 7,5 % en 1968-1969, pour ensuite chuter brusquement. Il a augmenté de 2,1 % en 1992-1993, avant de baisser de 0,4 % en 1998. Quand le nouveau Parti travailliste a pris le pouvoir en 1997, il a hérité de plus de trois décennies de sous-investissement chronique dans les infrastructures et les actifs publics ainsi que d'un déficit de 27 G£ (milliards de livres). Au cours de ses deux premières années au pouvoir, le gouvernement travailliste a maintenu les plans de dépenses du gouvernement conservateur précédent, qui prévoyait des coupes supplémentaires des dépenses en immobilisations de 4,7 % par année. Cependant, au cours des trois dernières

années de son premier mandat, le gouvernement travailliste a augmenté les dépenses en immobilisations de 24,8 % (Rutherford, 2003). Au cours du deuxième mandat du nouveau Parti travailliste, d'importantes augmentations des dépenses pour la santé et l'éducation ont été annoncées et sont maintenant enclenchées.

Incontestablement, l'IFP est attrayante pour les ministres étant donné qu'elle permet de ne pas faire paraître les dépenses en immobilisations au bilan du secteur public et de répartir ces dépenses au bon moment. De même, l'attrait de l'IFP pour une autorité publique comme l'agence locale du NHS ou une collectivité locale réside dans le fait que son programme d'immobilisations n'a pas à être restreint par son accès à des sources publiques de financement d'immobilisations. Néanmoins, il est important de noter que la plupart des « nouvelles » dépenses en immobilisations du secteur public se font toujours de façon traditionnelle, soit par la vente d'obligations ou de titres d'État. Ensuite, le ministère des Finances attribue aux divers ministères une partie du budget global que ces derniers dépensent, généralement en retenant les services d'entreprises privées. Il semblerait que l'IFP représente environ un cinquième de la valeur des projets d'investissement public. Dans le secteur de la santé toutefois, où 64 des 68 hôpitaux construits depuis 1997 sont des projets de l'IFP, cette part est beaucoup plus importante (Walker, 2004a). En effet, dans le cas des nouveaux hôpitaux et des nouvelles écoles, l'IFP est la seule option offerte². Par contre, dans le domaine de la défense, l'IFP est éclipsée par le rôle de longue date du secteur privé dans l'approvisionnement d'armes et d'équipements financés et acquis de façon traditionnelle (Walker, 2004a).

■ L'INDUSTRIE DE L'IFP

Tel que Rutherford l'a décrit, les capitaux empruntés (fonds obtenus par prêts bancaires ou sur le marché) et les capitaux propres (actions) utilisés pour financer les projets de l'IFP sont remboursés à partir des recettes d'exploitation générées au fil du temps. Ces

² En Angleterre, on compte 86 projets d'écoles dans le cadre de l'IFP totalisant une valeur de plus de 2,4 G£ (milliards de livres) et couvrant plus de 500 écoles primaires et secondaires.

recettes proviennent parfois des frais imposés aux usagers, comme dans le cas des projets de transport, mais généralement l'autorité publique verse au consortium privé, qui a rassemblé les fonds, des paiements réguliers pendant la durée de vie du contrat. Un projet d'IFP typique inclut le client du secteur public, l'exploitant du secteur privé, le bailleur de fonds, l'entrepreneur en bâtiment et des sous-traitants, des conseillers techniques, financiers et juridiques ainsi qu'une équipe de gestion des installations. Le consortium privé établit une entreprise juridique indépendante appelée « société ad hoc ». Les actionnaires de l'exploitant investissent des capitaux propres dans la société ad hoc, et le bailleur de fonds (une institution financière) finance le reste du coût. La société ad hoc permet à l'exploitant et à l'entrepreneur de ne pas faire paraître la dette à leur bilan et de protéger ainsi leurs capitaux propres en cas de faillite. Cette société distincte soumissionne pour obtenir le contrat de l'IFP (Rutherford, 2003).

Le secteur des services financiers constitue l'élément moteur du développement du « marché de l'IFP ». Au début de la mise en place de l'IFP, les investisseurs étaient principalement des entrepreneurs en construction et quelques banques. À mesure que le marché s'est établi, les banques ont assumé des rôles centraux nouveaux tels que conseillers financiers, investisseurs, prêteurs et émetteurs d'obligations. Les investisseurs comptent maintenant des caisses de retraite, des fonds spécialisés dans le financement d'infrastructure et des compagnies d'assurances (Rutherford, 2003). Un nombre croissant d'institutions financières ont établi des partenariats stratégiques avec des entreprises de construction réputées telles que Alfred McAlpine, Amec, Balfour Beatty, Bovis, Jarvis et John Laing. En d'autres termes, l'IFP n'est pas seulement un partenariat entre les secteurs public et privé, mais aussi un partenariat au sein du secteur privé (Walker, 2004b).

On remarque que ces partenariats privé-privé deviennent des entreprises autonomes qui utilisent les projets de l'IFP générateurs de recettes pour soumissionner pour de nouveaux projets. Cette tendance a été alimentée par la demande de normalisation et d'économies d'échelle dans les soumissions, qui encourage le « groupage » de projets dans tous les services, tels que le logement, les écoles et les services sociaux, en projets uniques plus volumineux. On remarque aussi la croissance d'un marché financier « secondaire » où les investisseurs achètent et vendent entre eux des actifs existants de l'IFP. En conséquence, la propriété des projets de l'IFP commence à changer. Le nom d'entreprises réputées comme Balfour Beatty peut paraître ouvertement, mais la participation en capital est détenue par des banques de crédit à la consommation, des fonds anonymes ou même, comme à l'heure actuelle, par la caisse de retraite des autorités locales (Walker, 2004b).

■ CONTROVERSE POLITIQUE ENTOURANT L'IFP

Une prise de conscience croissante du fait qu'il est possible de réaliser des gains en capital importants en participant à des projets de l'IFP est l'un des facteurs qui ont contribué à ébranler la confiance du public dans l'IFP (pour des exemples de profits exorbitants réalisés par des entreprises participantes à l'IFP, consulter Foot, 2004). La tendance voulant que des projets soient refinancés une fois les travaux de construction terminés constitue une préoccupation connexe. Les principaux risques transférés au secteur privé sont assumés pendant la construction. Or, un refinancement ultérieur, à des taux d'intérêt inférieurs, constitue une option lucrative pour les entreprises qui participent à l'IFP³. D'autres facteurs, tels que les doutes soulevés quant à l'optimisation des ressources dans les projets de l'IFP et à l'authenticité du transfert des risques au secteur privé, les préoccupations des syndicats de la fonction publique

³ Par exemple, dans le cas du refinancement du projet de la prison Fazakerley à Liverpool, le taux de rendement réalisé par les actionnaires est passé d'un taux prévu de 13 % à un taux réel de 39 %, faisant ainsi de ce projet, le projet le plus rentable de l'IFP. Au lieu de recouvrer ses coûts sur la période de validité du marché de 25 ans, le consortium (Groupe 4/Carillion) a recouvré ses coûts au cours des deux premières années. Dans un rapport critique, le Comité des comptes publics de la Chambre des Communes a blâmé le Service des prisons d'avoir omis de s'assurer que les profits tirés du refinancement avaient été répartis équitablement entre l'entrepreneur et le client.

(particulièrement Unison) et d'autres voulant que l'IFP favorise la création de conditions d'emploi à deux vitesses et la perception voulant que le gouvernement force de plus en plus les autorités publiques à recourir à l'IFP, ont également contribué à alimenter le débat public.

La confiance du public a également été ébranlée par les médias et les bulletins parlementaires qui ont fait état de certains échecs marquants de l'IFP. Le recours à l'IFP dans le domaine de la santé a particulièrement provoqué la controverse, principalement en raison des inquiétudes concernant la diminution du nombre de lits dans les hôpitaux de l'IFP. Ce sujet est devenu critique vers la fin des années 1990, à Worcester dans le West Midlands, où un nouvel hôpital de l'IFP devait être construit pour remplacer l'hôpital existant, et il a mené à un défi électoral spectaculaire à la politique gouvernementale. La décision de l'agence sanitaire locale de rationaliser les services cliniques coûteux en transférant, au nouvel hôpital de l'IFP, les interventions lourdes et des lits d'un petit hôpital situé à 17 miles (27 km) avait été un aspect crucial de la proposition. La campagne d'opposition à ce projet s'était rapidement transformée pour donner lieu à la création d'un nouveau parti politique, le *Health Concern*, dont l'ancien chef, un médecin hospitalier à la retraite, s'était présenté comme candidat indépendant dans la circonscription locale aux élections générales de juin 2001 et avait défait, par quelque 18 000 votes, le député en place qui était en faveur du nouvel hôpital.

Le reste de la présente section traite brièvement de sujets mentionnés ci-dessus.

Optimisation des ressources et transfert des risques

Comme les gouvernements peuvent emprunter à des taux moins élevés que ceux consentis au secteur privé, le seul moment où le recours au financement privé est justifié est lorsqu'il permet d'accroître l'efficacité et l'optimisation des ressources dans la prestation des services publics. Selon les règlements de l'IFP, avant qu'un contrat ne soit signé, il doit être démontré que le projet offre une meilleure optimisation des ressources que celle des ententes

de financement traditionnelles. À cette fin, on effectue des calculs en utilisant un « comparateur du secteur public » (CSP) qui compare le coût de la soumission du secteur privé avec le coût ajusté en fonction des risques de la réalisation du projet par le secteur public (Broadbent, 2001). Cependant, des critiques allèguent que les collectivités locales et les agences du NHS, sachant que l'IFP est la seule option offerte et étant de connivence avec les représentants du gouvernement, ont un intérêt à s'assurer que le « comparateur du secteur public » ait calculé de manière à produire un plan qui est supérieur à la soumission du secteur privé (Rutherford, 2003).

Les critiques avancent également que bien qu'il soit possible de dresser au préalable (*ex ante*) la liste des risques, il est loin d'être facile de s'assurer que les risques prévus sont transférés en pratique par le biais du contrat. Et même lorsque les risques sont transférés par contrat, il n'est pas toujours possible de faire respecter le contrat pour diverses raisons pratiques (Pollock, Shaoul, Rowland et Player, 2001 ; Pollock, Price et Player, 2004).

Les enquêtes que le Bureau national de la vérification (*National Audit Office*) et le Comité des comptes publics de la Chambre des Communes ont menées sur des projets de l'IFP qui se sont révélés des échecs, tels que le Bureau des passeports (*Passport Office*) et l'Agence des cotisations de la Sécurité sociale (*National Insurance Contributions Agency*), confirment la validité de ces critiques. Voici un court extrait du rapport du Comité des comptes publics concernant l'optimisation des ressources de l'IFP (House of Commons, 2003).

« Pour justifier l'option IFP, les ministères (le gouvernement) ont trop fait référence aux comparateurs du secteur public (CSP). Ces comparateurs ont souvent été utilisés de façon inappropriée comme test de réussite ou d'échec. Ils ont reçu une précision douteuse qui n'est pas justifiée en raison des incertitudes intervenant dans leurs calculs ou ils ont été manipulés pour obtenir le résultat souhaité [...] Le contribuable ne tire pas toujours le meilleur des contrats de l'IFP parce que les bonnes pratiques d'approvisionnement ne sont pas suivies. Nous avons observé des cas où la pression concurrentielle n'était pas maintenue, où il n'y avait qu'un seul soumissionnaire et où l'entrepreneur augmentait le prix une

fois désigné soumissionnaire privilégié [...] Les ministères sont trop empressés de tirer d'affaire les entrepreneurs qui, une fois engagés dans des projets de l'IFP, se trouvent en difficulté. Les entrepreneurs devraient s'attendre à perdre quand les choses vont mal tout comme ils s'attendent à gagner quand les projets sont des réussites. Les ministères doivent s'assurer que les contrats de l'IFP protègent la position du contribuable dans les cas où l'entrepreneur n'est plus en mesure de satisfaire les exigences du contrat [...] Le contribuable ne doit pas s'attendre à payer la note lorsqu'un projet connaît des difficultés. » [Transcription libre]

Des conditions d'emploi à deux vitesses ?

Cette critique est étroitement liée au syndicat de la fonction publique, Unison, qui compte 700 000 membres au sein de l'administration locale et 400 000 membres dans le domaine de la santé. Unison soutient que l'efficacité revendiquée des contrats de l'IFP ne peut être garantie que par l'impartition des emplois du secteur public vers le secteur privé, et que les économies en coûts de main-d'œuvre et de régime de retraite sont réalisées aux dépens de la main-d'œuvre existante (insécurité d'emploi, charges de travail supplémentaires et détérioration des conditions) (Unison, 2001b). Selon les recherches d'Unison sur des projets de l'IFP, le salaire et les conditions des travailleurs souvent peu rémunérés étaient revus à la baisse. Le personnel en place peut être muté au service du nouveau fournisseur tout en conservant les conditions de travail existantes (souvent pour voir son salaire et ses conditions se détériorer au fil du temps), tandis que les nouveaux employés doivent accepter des conditions inférieures tout en travaillant aux côtés de personnel muté et mieux rémunéré, ce qui crée des conditions d'emploi à deux vitesses. Ces critiques ont été corroborées par l'*Office of Government Commerce*, ce qui a mené le gouvernement à apporter au programme de l'IFP des modifications visant l'équité en matière d'emploi (voir plus loin).

Unison a aussi dénoncé vivement le manque d'accès public à l'information sur les projets de l'IFP, apparemment pour des raisons de confidentialité commerciale, et a formulé des inquiétudes voulant que la participation du secteur privé nuise à l'obligation démocratique de rendre compte des

collectivités locales. Un exemple concret récent est celui du projet innovateur de l'IFP, évalué à 99 M£ (millions de livres), pour la remise à neuf d'un ensemble résidentiel situé à Manchester et appartenant au Conseil municipal. Dans le cadre de ce projet, un consortium d'entreprises, dirigé par une société d'épargne immobilière et une entreprise de construction privée, aura le contrôle du parc immobilier pendant les trente prochaines années, démolira 430 propriétés et construira 600 nouvelles propriétés, dont un bon nombre seront mises en vente pour être acquises par des acheteurs privés. Étant donné que, du point de vue juridique, le titre de propriété n'a pas été transféré, il n'y a pas eu de vote des locataires concernant le parc immobilier, tel qu'il aurait été exigé si le Conseil municipal avait décidé de suivre la pratique usuelle pour transférer une partie de son parc immobilier à un locateur autorisé. Bien que le directeur du logement au Conseil municipal de Manchester insiste sur le fait que des consultations ont été effectuées au cours des quatre dernières années, soit la période de temps nécessaire pour démarrer le projet, Unison soutient que le projet met en cause la notion d'obligation de rendre compte en démocratie (Macalister, 2003).

■ L'IFP FAIT-ELLE PARTIE DU PAYSAGE ?

Jusqu'à récemment, le débat entourant l'IFP s'est accru et a été marqué de déclarations exagérées de la part des deux côtés, et ce, dans un climat qui ne favorisait pas toujours une analyse rationnelle (House of Commons, 2002). Plutôt que de chercher à résoudre ce genre de débats, il serait peut-être plus approprié de conclure le présent article en apportant trois points en faveur de la proposition voulant que l'IFP fasse de plus en plus « partie du paysage », même si cette réalité est plus ou moins bien acceptée (Walker, 2004a).

Premièrement, on admet que certains projets de l'IFP ont été réalisés sans dépassement des coûts ou sans retard dans l'exécution des travaux, tout comme on admet que de nombreux projets financés et autorisés de façon traditionnelle, y compris le nouvel édifice du Parlement écossais à Edinburgh, continuent à grever les budgets.

Deuxièmement, des efforts sont déployés pour dissocier de l'IFP la réduction de coûts et les conditions d'emploi à deux vitesses. En ce qui a trait aux collectivités locales, la principale nouveauté a été l'introduction d'un code de pratique en matière de main-d'œuvre (*Best Value Code of Practice on Workforce Matters*) en mars 2003. En vertu de ce code, les entrepreneurs privés sont tenus d'offrir aux nouveaux employés des « conditions justes et équitables » et « tout aussi favorables » que celles dont profitent les employés qui sont mutés. Le Code garantit aux nouveaux employés des dispositions raisonnables relatives au régime de retraite, soit par participation au régime de retraite des collectivités locales, à un régime de retraite d'employeur de bonne qualité ou à un régime de retraite participatif (*stakeholder pension scheme*) comprenant une cotisation d'employeur minimale de 6 % (Unison, 2004).

Dans le cas du NHS, la question des conditions d'emploi à deux vitesses est traitée par le détachement ou modèle de « conservation de l'emploi ». En vertu de ce modèle, le personnel auxiliaire de cinq catégories définies (nettoyage, services d'alimentation et services connexes, blanchisserie, conciergerie et sécurité) demeure des employés du NHS et n'a pas à être muté au secteur privé, bien qu'il soit dirigé par des gestionnaires du secteur privé. Toutefois, d'autres groupes d'employés, y compris les superviseurs auxiliaires et le personnel d'entretien, peuvent être mutés (Unison, 2003b). En acquiesçant aux demandes des syndicats voulant que les employés du secteur public mutés au secteur privé n'aient pas à perdre leur salaire antérieur ou à accepter de régime de retraite moins avantageux, le gouvernement fait taire leurs revendications, bien qu'Unison continue d'exercer des pressions sur la question du NHS (Unison, 2003b)⁴. De plus, les préoccupations concernant la conclusion d'ententes

fermes à long terme dans des secteurs caractérisés par des changements technologiques rapides ont mené le gouvernement à instaurer une présomption contre le recours à l'IFP pour les projets de technologie de l'information (TI) (HM Treasury, 2003).

Troisièmement, il est difficile d'être en désaccord avec le point de vue voulant que, même si l'IFP ne représente qu'une assez faible proportion de la valeur totale des projets d'investissement public, elle fait partie d'une transformation *idéologique* importante vers un nouvel « état de marché » qui offre aux multinationales la possibilité d'investir dans un large éventail de services publics au Royaume-Uni et d'en assurer la gestion (Rutherford, 2003; Whitfield, 2001). Il est intéressant de noter que l'exemple de la France, dont la tradition de services publics est plus importante que celle du Royaume-Uni, mais où les partenariats public-privé ne font pas l'objet de conflit idéologique, autorise à penser que la propriété d'éléments d'actif sous-jacents dans les services publics pourrait de plus en plus être vue comme une « question de second ordre » (Kelly, 2000). C'est également le point de vue de l'IPPR et d'autres personnes et organismes qui sont bien disposés à l'égard de l'orientation générale du nouveau Parti travailliste concernant la modernisation des services publics, pour qui le point de mire du centre-gauche devrait être la défense des niveaux élevés de financement public pour les services essentiels, conjointement à un souci d'équité et une attention accrue des fournisseurs de services publics aux besoins des citoyens qui comptent sur eux (IPPR, 2001).

⁴ La situation du Service de prisons diffère quelque peu. Contrairement à la plupart des PPP, les prisons construites dans le cadre de l'IFP sont des bâtiments neufs qui ne nécessitent aucune mutation de personnel provenant du secteur public. Les conditions d'emploi à deux vitesses sont donc inexistantes. Toutefois, on a observé que les salaires dans ces prisons étaient entre 24,6 % et 32,4 % inférieurs à ceux observés dans les prisons du secteur public, à l'exception des cadres de direction dont le salaire était en moyenne de 7,9 % plus élevé (Maltby et Gosling, 2004).

BIBLIOGRAPHIE

- Broadbent, J. (2001). « Critical accounting research : a view from England », *Critical Perspectives on Accounting*, 13, 433-49.
- Burnham, J. (2001). « Local public-private partnerships in France : rarely disputed, scarcely competitive, weakly regulated », *Public Policy and Administration*, 16, 4, 47-60).
- Foot, P. (2004). « P.F. Eye. An idiot's guide to the Private Finance Initiative », *Private Eye*, 1102.
- Gosling, T., et R. Brooks (2004). « Three years on from the IPPR commission on public private partnerships », dans T. Gosling (ed), *3 steps forward, 2 steps back. Reforming PPP policy*, London: IPPR.
- Heald, D., et N. Gaughan (1999). « The private financing of public infrastructure », dans G. Stoker (ed.) *The new management of British local governance*, London : Palgrave Macmillan.
- HM Treasury (2000). *Public private partnerships: the Government's approach*, London : The Stationery Office.
- HM Treasury (2003). *PFI: meeting the investment challenge*, London: The Stationery Office.
- House of Commons (2002). *The role of the private sector in the NHS*, First Report of the Select Committee on Health. HC 308-1.
- House of Commons (2003). *Delivering better value for money from the Private Finance Initiative*, 28th Report of the Public Accounts Committee. HC 764.
- IPPR (2001). *Building Better Partnerships. The final report of the Commission on Public Private Partnerships*, London.
- Kelly, G. (2000). « Providing public services », *New Economy*, 17, 3, 132-7.
- Macalister, T. (2003). « Private concerns », *Guardian Society*, 7 May, 2-3.
- Maltby, P. et T.Gosling (2004). « Ending the two-tier workforce: a framework for debate », dans T. Gosling (ed) *3 steps forward, 2 steps back. Reforming PPP policy*, London: IPPR.
- Pollock, A., J. Shaoul, D. Rowland et S.Player. (2001). « Public services and the private sector », *Catalyst* (www.catalyst-trust.co.uk).
- Pollock, A., D. Price et S. Player. (2004) *Public risk for private gain ?* London: Unison.
- Rutherford, J. (2003). « PFI: The only show in town », *Soundings*, 24, 41-54.
- Thomas, R. (1997). « Private Finance Initiative – government by contract », *European Public Law*, 3, 4, 519-525.
- Unison (2001a). *Refinancing - profiteering from public services*, London.
- Unison (2001b). *Public service, private finance : accountability, affordability and the two-tier workforce. PFI in local government*, London.
- Unison (2003a). *What is wrong with PFI in schools*, London.
- Unison (2003b). *The Private Finance Initiative – the retention of employment model*, London.
- Unison (2004). *Fair wages*, London.
- Walker, D. (2004a). « Capital asset », *Guardian Society*, 12 May, 14.
- Walker, D. (2004b). « Contract sport », *Guardian Society*, 8 September, 14.
- Whitfield, D. (2001). *Public services or corporate welfare*, London: Pluto Press.

L'Initiative de financement privé et le Service national de la santé du Royaume-Uni

Par **Sally Ruane**

Sous-Directrice, Centre de recherche politique de la Santé, Université Montford à Leicester(UK)

sruane@dmu.ac.uk

Traduit de l'anglais

■ INTRODUCTION

La crise de confiance en l'État providence (*welfare state*) qui a suivi le choc économique suscité par la hausse des prix du pétrole dans les années 1970 et le discrédit jeté sur les théories keynésiennes comme méthode de gestion macroéconomique ont provoqué la multiplication des prises de positions en faveur du marché pour s'attaquer aux problèmes récurrents et aux nouveaux problèmes en matière de bien-être (Pierson, 1998). Au même moment, l'abandon du régime de change fixe et du contrôle des capitaux a nécessité une réorientation de l'économie du Royaume-Uni en matière de capital. La réaction politique du gouvernement conservateur dirigé par Margaret Thatcher, en vue de créer un environnement global plus concurrentiel, consistait à attirer des capitaux, non pas en se vantant de posséder une main-d'œuvre hautement qualifiée ou des infrastructures supérieures, mais bien en promettant de réduire le coût du capital (Farnsworth, 2004).

En matière de bien-être social, cet objectif signifiait déréglementer le marché du travail, tenter (tant bien que mal) d'empêcher l'augmentation des coûts des prestations d'aide sociale et des services de bien-être et créer des occasions pour l'investissement de capitaux dans des activités rentables de l'État providence. Récemment, on a observé une plus grande disponibilité à investir davantage de fonds publics dans les services publics (Blair, 2002), tandis que des entreprises ont cherché plus régulièrement à investir dans des domaines

antérieurement dévalorisés (Nelson, 1995; Farnsworth, 2004; Ferguson, Lavalette et Mooney, 2002).

L'injection substantielle de capitaux dans le secteur de la santé, dont on peut dire qu'il est le secteur le plus dévalorisé de l'économie du Royaume-Uni, est évidente dans un certain nombre de politiques contemporaines. On évoque ici particulièrement la résurgence d'un marché intérieur, proné par Margaret Thatcher et aujourd'hui de plus en plus vigoureux, la prestation croissante par le secteur privé de services cliniques subventionnés par l'État et l'Initiative de financement privé (IFP) qui constitue le thème du présent article.

Le Service national de la santé (NHS) est l'une des sphères les plus sensibles sur le plan politique en ce qui concerne la participation d'organismes commerciaux dans le secteur du bien-être au Royaume-Uni. Depuis la création du NHS en 1948, ses hôpitaux et ses équipements appartiennent à l'État, ses médecins hospitaliers, ses infirmières et ses sages-femmes sont des employés de l'État, et ses services de santé sont subventionnés par l'État. En raison des politiques en faveur du marché et du secteur privé établies par Madame Thatcher au cours des années 1980, diverses mesures provisoires en vue d'accroître la participation d'entreprises privées ont été mises en place: recours au processus des marchés publics pour la prestation des services auxiliaires dans les hôpitaux tels que le nettoyage, les services d'alimentation et services connexes et la gestion d'installations, introduction des techniques de gestion du secteur privé, incitatifs et mécanismes pour encourager l'expansion du secteur privé dans les soins de santé, utilisation de fonds publics considérables pour financer des résidences et des

foyers de soins infirmiers offerts sur une base privée, établissement de certains services (tels des systèmes d'information) en tant qu'entreprises commerciales indépendantes. Le cadeau d'adieu de Margaret Thatcher au NHS a été ce qu'on a appelé le « marché intérieur » qui a permis de séparer la fonction « achat » et la fonction « prestation » dans le secteur de la santé.

Bon nombre de ces politiques ont été poursuivies et adoptées en dépit de l'opposition soutenue et rigoureuse des professionnels et des travailleurs concernés et malgré le manque de confiance et le mécontentement de la population. Au cours des années 1990, on a observé une certaine temporisation et on a procédé à l'examen de ces politiques. Sous l'administration du gouvernement conservateur suivant celui de Madame Thatcher, l'exercice s'est soldé essentiellement par des modifications aux règles de concurrence du marché intérieur. Ensuite le gouvernement du nouveau Parti travailliste (1997) a largement publicisé l'abandon (mais seulement temporaire en pratique) du marché. À la fin de la décennie, les politiciens et les dirigeants d'entreprises ont admis que le recours obligatoire aux appels d'offres avait eu des répercussions désastreuses sur la qualité des services auxiliaires. Toutefois, la tendance vers l'accroissement de la commercialisation et la « marchandisation » s'est poursuivie, englobant une phase qualitativement distincte caractérisée par l'introduction et l'expansion de l'IFP, forme de partenariat public-privé.

À partir de 1992, les organismes publics à la recherche de nouveaux capitaux ont été encouragés à explorer l'option « financement privé », en principe pour augmenter les fonds disponibles pour les travaux d'infrastructures. En 1994, l'encouragement s'est transformé en obligation et, au sein du NHS du moins, il fut rapidement évident que les fonds publics pour financer le développement de nouvelles immobilisations se feraient attendre et que le financement privé constituait effectivement un substitut au financement public. Le marché intérieur conférait des pouvoirs élargis aux unités de prestations de services du NHS (les hôpitaux dans le cas présent), connues sous le nom d'agences locales du NHS. Ces agences, plutôt que tout autre organisme régional ou national étaient maintenant chargées d'établir,

d'explorer et d'élaborer de nouveaux projets d'investissement, y compris la rénovation d'hôpitaux existants et la construction de nouveaux hôpitaux. Ces projets coûteux et complexes, jamais entrepris auparavant dans ce genre de structure public-privé, ont dérouté les directeurs d'hôpitaux les plus énergiques, enthousiastes et créatifs et pas un seul nouveau projet de construction d'envergure n'a été signé avant 1997, soit l'année où le nouveau Parti travailliste de Tony Blair a pris le pouvoir.

En vertu de l'IFP, le financement d'un nouveau développement des immobilisations ne provient pas du ministère des Finances (dont les prêts attirent une cote de solvabilité AAA) qui financerait un projet « directement », mais plutôt des « partenaires » du secteur privé qui forment un consortium généralement composé d'une institution financière, d'une entreprise de construction et d'une entreprise d'entretien des installations. Ces partenaires privés empruntent leurs capitaux sur le marché (et attirent généralement une cote de solvabilité BBB, moins avantageuse et plus coûteuse) et financent le nouveau projet (Gosling, 2004). Bien qu'il s'agisse de l'Initiative de financement privé, le rôle du consortium privé est beaucoup plus vaste et englobe la conception et la construction du nouveau projet, l'exploitation des nouvelles installations une fois la construction terminée et la prestation de services non cliniques (tels l'entretien des installations, la conciergerie, le nettoyage, les communications et autres), réalisés grâce à la mutation du personnel des catégories visées aux entreprises pertinentes du consortium.

Ce modèle diffère totalement du modèle traditionnel d'investissement de capitaux, et ce, à deux égards. Premièrement, l'organisme du secteur public (l'agence du NHS dans le cas présent) doit payer pour l'utilisation des installations et pour l'approvisionnement des services pendant la durée du contrat (généralement 30 ans) à même ses recettes prévues. Deuxièmement, la « propriété » des installations est une affaire complexe : l'agence du NHS a droit à l'utilisation des nouvelles installations, tandis que les entreprises privées ont droit aux revenus générés pendant la durée du contrat. Par conséquent, ces nouvelles installations « publiques » sont utilisées par le secteur public sans toutefois lui appartenir.

Le président du Forum sur les partenariats public-privé a d'ailleurs précisé que « ces immobilisations ne constituaient pas des éléments d'actifs publics, mais des concessions accordées au secteur privé. Par conséquent, pour la durée de la concession, le secteur privé est effectivement propriétaire de l'hôpital » (Gosling, 2004).

Au milieu des années 1990, le nouveau Parti travailliste, qui n'était pas encore au pouvoir, avait décidé de retenir l'IFP comme méthode de financement des immobilisations. Cette décision avait bousculé certains membres du Parti travailliste qui supposaient qu'un gouvernement travailliste n'accepterait jamais d'être associé à la « privatisation progressive » du service national de la santé. Cette décision devait entraîner des répercussions disproportionnées puisque le secteur où l'IFP est la plus utilisée est celui de la santé. Bien qu'en 2004 l'IFP ait représenté 10 % de l'investissement brut du secteur public, elle a été utilisée (et considérée comme la seule option qui s'offrait aux gestionnaires du NHS) entre 1997 et 2004 pour la réalisation de 64 de 68 projets d'envergure (Walker, 2004). En juillet 2004, le secrétaire d'État à la santé a annoncé 15 nouveaux projets d'hôpitaux, ce qui allait porter l'investissement total entre 1997 et 2004 à près de 16 milliards de livres (G£), tous financés sauf 250 millions de livres (M£) par l'IFP (Andalo, 2004). Le plan d'investissement du NHS prévoit la construction de 100 nouveaux hôpitaux d'ici 2010 pour remplacer une bonne partie de l'actif existant (Department of Health, 2001). La plupart de ces hôpitaux ne seront pas, au sens traditionnel, la propriété du NHS.

Pendant les premières années au pouvoir du nouveau Parti travailliste, on a assisté à l'adoption urgente de lois et à l'élaboration de nouveaux énoncés de principes et de guides techniques par le ministère des Finances, destinés d'une part à aider les gestionnaires du secteur public à s'y retrouver dans ce monde complexe et parsemé de pièges et d'autre part à diminuer le risque des entreprises privées qui concluent des contrats à long terme avec des organismes du secteur public. Le dernier point a été isolé dans une loi qui fait en sorte que l'agence du NHS doit d'abord acquitter ses engagements financiers (remboursements de l'IFP) auprès du consortium privé avant d'engager toute autre

dépense (y compris pour des services cliniques). Au cours de cette période, on a observé une forte opposition politique au recours à l'IFP dans le secteur de la santé, et les premiers grands projets d'hôpitaux ont été réalisés plus ou moins secrètement, surtout en ce qui concerne les détails financiers, reflétant ainsi la sensibilité politique du NHS.

Au cours de cette période, j'ai rencontré de nombreux participants à l'Initiative de financement privé, dont 11 directeurs d'hôpitaux impliqués dans 8 projets, pour obtenir leur point de vue sur le processus de l'IFP. Pour certains, le point favorable de l'IFP en tant que politique est le renouvellement d'une grande partie des infrastructures du secteur de la santé après des décennies de sous-investissement. Selon eux, il ne faudrait pas sous-estimer la capacité de l'IFP à mobiliser des sommes suffisamment importantes pour mener à bien et rapidement des projets d'envergure. De plus, ces projets sont réalisés dans les délais impartis et selon les budgets prévus. Cependant, l'IFP constitue également une étude de cas intéressante pour l'examen de certaines difficultés pratiques et de l'irrationalité socio-économique de la mobilisation de capitaux au cœur du système social de bien-être. Bien que les directeurs d'hôpitaux n'aient pas nécessairement interprété les obstacles qu'ils ont rencontrés comme une preuve d'irrationalité (et n'aient certainement pas interprété l'IFP comme une forme de privatisation), leurs récits offrent un précieux aperçu de la relation public-privé.

Bien que les premiers mouvements de résistance à l'égard de l'IFP n'aient pas réussi à contrer la politique (tant sur le plan pratique que sur le plan idéologique) (Ruane, 2000), il serait tout à fait faux de dire que l'IFP a cessé de constituer une politique controversée. L'IFP continue d'attirer une couverture critique, que ce soit dans les bulletins de nouvelles, dans les cahiers des commentaires ou des affaires. Les débats concernant l'optimisation des ressources et la capacité financière, qui ont constitué les principaux éléments d'opposition à l'IFP, sont maintenant appuyés par des inquiétudes telles que les répercussions de l'échec des entreprises privées sur les services publics, l'incapacité à déterminer le propriétaire des éléments d'actif du secteur public, les conséquences de la restructuration et de la

reconfiguration des services sur la qualité des soins, la situation déficitaire des hôpitaux de l'IFP, la réalité du « transfert de risque », la perte de contrôle et de souplesse des directeurs sur leurs services, les erreurs et les faiblesses dans la conception et la construction des bâtiments, et, de façon plus générale, les illustrations pratiques de ce qui peut être décrit comme un conflit d'intérêts entre le secteur commercial et le secteur des services publics. Bon nombre de ces problèmes apparaissent clairement dans la première vague de projets financés par l'IFP, qui constituait le sujet de mes entretiens. Dans le texte qui suit, j'ai examiné quelques controverses actuelles, issues entre autres de rapports d'études, de documents officiels, d'articles de presse récents et, parfois, d'observations des personnes que j'ai rencontrées en entrevue.

■ INJECTION DES CAPITAUX DANS UN SYSTÈME DE SANTÉ NATIONALISÉ

Pénurie de lits, restructuration et reconfiguration des soins aux patients

Les mises en garde contre le fait que l'IFP puisse entraîner une réduction de la capacité d'assurer les services remontent au milieu des années 1990 et émanent tout simplement du véritable coût de l'IFP et de son financement à même les recettes prévues de la fiducie. Toute nouvelle construction, peu importe la forme de financement, coûtera très cher, particulièrement parce qu'elle comprendra de nombreuses caractéristiques de conception moderne. Une construction de l'IFP sera plus coûteuse en raison des coûts de lancement et du coût d'emprunt très élevé. De plus, les projets de départ, qui étaient en fait des projets de rénovation, se sont transformés en projet de construction à cause de l'attrait accru de la construction pour les sociétés privées et de la taxe sur la valeur ajoutée (17,5% au Royaume-Uni) qui ne s'applique qu'à la rénovation de bâtiments et non à la construction de bâtiments neufs. La complexité et la très longue durée de contrat des projets de l'IFP, combinées au manque d'expérience antérieure avec ce modèle de développement des immobilisations, ont créé une situation où les gestionnaires du NHS se sont vus obligés de recourir plus que d'habitude aux

services coûteux de conseillers juridiques, financiers et autres spécialistes. Les 15 premiers hôpitaux construits par l'agence du NHS ont coûté 45 M\$ en service-conseil, soit une moyenne de 4% de la valeur du capital (Unison, 2002-4). Cette moyenne dissimule un écart entre les projets et les sommes engagées. Elle excédait parfois celles que l'équipe de l'agence avait prévues (Boyle et Harrison, 2000). Qui plus est, les remboursements que l'agence verse au consortium ou à la « société *ad hoc* » couvrent généralement les dépenses du consortium pour des services-conseils. Pollock et ses collaborateurs ont examiné trois projets et ont conclu que les sommes annuelles que l'agence du NHS a dû verser en coûts d'immobilisations étaient trois fois plus élevées que si ces projets avaient été financés par des fonds publics (Pollock, Shaoul et Vickers, 2002). Les coûts élevés de la mobilisation de fonds liés à des taux d'intérêts élevés, le coût du financement tel que les honoraires professionnels et les intérêts élevés de même que les coûts engagés dans la préparation des soumissions ont représenté 39% du coût total du projet pour l'agence.

Il est probable qu'en raison du caractère nouveau de l'IFP au sein du NHS, la planification des lits manquait de clarté dans le cas des premiers projets. Certaines analyses de rentabilisation omettaient des données pertinentes et incluaient des définitions de lit non standard (Pollock *et al.*, 1999). Des études récentes réalisées à partir d'entrevues avec du personnel hospitalier ont montré qu'une pénurie de lits existait dans tous les hôpitaux de l'IFP. Certains avaient déjà construit des unités mobiles (*Portakabins*) ou utilisé de vieux bâtiments ou des lits du secteur privé pour accroître leur capacité et certains envisageaient même des agrandissements (Lister, 2003). Pollock et ses collaborateurs (1999) ont découvert que 11 des projets de la première vague comprenaient une diminution du nombre de lits de 30%.

Le débat houleux à savoir si cette diminution des services est attribuable à la modernisation rationnelle ou aux répercussions de l'IFP se poursuit. Depuis plusieurs années, l'augmentation du nombre de cas exigeant des soins d'un jour et l'utilisation plus efficace des lits a diminué les besoins en lits. Les changements apportés à la dotation et à la formation

du personnel médical et les préoccupations concernant la qualité dans les petites unités ont exercé des pressions pour limiter le champ d'action de certaines unités ou pour en fermer d'autres. En même temps, une gamme étendue de soins peuvent être offerts dans des établissements de soins primaires (Boyle et Harrison, 2000). Au début, la planification des lits de l'IFP reflétait ces tendances (diminution du nombre de lits réservés aux cas graves et détermination des besoins de services supplémentaires au sein de la collectivité). Ces projets ont été réalisés malgré l'absence de planification stratégique de la capacité à l'échelle nationale et avant la publication des résultats de l'enquête nationale sur le nombre de lits (*National Beds Inquiry*) qui avait signalé en 2000 la nécessité de mettre un frein à la réduction du nombre de lits partout au pays.

Le professeur Pollock, de l'University College London, critique de longue date à l'égard de l'IFP, soutient que l'IFP en soi entraîne une diminution du nombre de lits et des services (Dunnigan et Pollock, 2003). Une étude sur le Royal Infirmary d'Edinburgh a révélé que le nombre de patients hospitalisés pour des chirurgies spécialisées, qui devait augmenter de 8%, a en fait diminué de 13% au cours des cinq premières années du projet de l'IFP en raison d'importantes contraintes de capacité. La planification de l'IFP avait été fondée sur une diminution anticipée de la durée de séjour, ce qui s'était révélé impossible à réaliser. Même si le nombre de lits avait diminué partout en Écosse, cette diminution était deux fois plus importante à Lothian et à Lanarkshire. Dunnigan et Pollock ont déclaré qu'une diminution du nombre de lits et des services connexes de 24% avait été nécessaire pour respecter les coûts de l'IFP. Dernièrement, on a signalé que le nouvel hôpital de l'IFP à Worcester, construit au coût de 95 M\$, ne comptait pas suffisamment de lits pour répondre à la hausse des admissions d'urgence, et que 800 chirurgies avaient dû être reportées et certaines réalisées dans le secteur privé (Revill, 2004a).

Moindre souplesse dans la gestion des ressources

Lorsqu'il s'agit d'un projet de l'IFP, deux aspects clés contribuent à diminuer le contrôle que peut

exercer un gestionnaire du secteur public sur son hôpital. Le premier concerne le contrôle des finances. Dans un projet de l'IFP, une partie substantielle des revenus annuels de l'agence doit être consacrée au «paiement unitaire» versé à la société *ad hoc*. Ce paiement sert essentiellement à couvrir le coût d'utilisation des installations fournies, ce qu'on appelle un paiement de disponibilité des installations, de même que le coût d'utilisation des services offerts par le consortium (entretien, nettoyage, services d'alimentation, etc.). Comme le remboursement de l'IFP est prévu par la loi, il n'est pas modifiable. Par conséquent, si des pressions financières sont exercées sur les coûts de fonctionnement de l'hôpital, par exemple des coûts supplémentaires liés à une augmentation du nombre d'admissions ou à une hausse des salaires négociés à l'échelle nationale, elles devront être résolues en apportant des changements aux fonctions qui ne touchent pas l'IFP, c'est-à-dire soit par des réductions de personnel, soit par une diminution de la qualité des services ou de la quantité de services cliniques offerts. La souplesse de la gestion des ressources est donc diminuée et les pressions financières sont absorbées par le volet clinique.

Le deuxième aspect concerne la gestion des ressources humaines dans le cas où les services (et le personnel connexe) ont été transférés au consortium privé. Le gestionnaire du NHS ne peut exercer une influence sur le caractère ou la qualité du service que par l'entente de concession complexe. Négocier des changements à cette entente peut se révéler ardu, chronophage et onéreux et peut même entraîner des coûts supplémentaires en conseil juridique ou autre. En outre, si l'on procède à une renégociation du contrat en vue de diminuer le remboursement annuel, des coûts supplémentaires seront engagés. Comme me l'a fait observer un gestionnaire, il est beaucoup plus facile d'aller voir le directeur des services alimentaires et de lui dire: «Je suis désolé, mais voici ce que nous devons faire.» (Ruane, 2004) Des bulletins de nouvelles récents ont choqué des observateurs en dévoilant que certains contrats de l'IFP renfermaient des clauses jusque-là non divulguées, selon lesquelles l'agence devait verser des amendes au consortium privé lorsqu'un hôpital traitait plus de patients, et ce, plus rapidement que ce qui avait été

prévu au contrat. Par exemple, le Worcester Royal Hospital, qui accusait un déficit de 15 M\$, a dû verser une amende de 200 000 £ parce que l'occupation des lits avait été supérieure au taux de 90% prévu à l'entente (Revoll, 2004b). Ces amendes, qui semblent pénaliser l'agence pour l'utilisation efficiente des lits d'hôpitaux et l'efficacité accrue pour diminuer les listes d'attente, ont été qualifiées dans certains cas « de questions d'aliments et de literies » en raison de la consommation d'aliments et de l'utilisation supplémentaire de literie liées au traitement d'un plus grand nombre de patients que prévu. Ces clauses n'ont parfois été mises au jour qu'au moment où les agences créées dans le cadre de projets de l'IFP ont fait part de leurs difficultés financières.

Qualité du rendement du secteur privé

Le Chancelier de l'Échiquier a vanté l'IFP comme un moyen permettant aux services publics de profiter des compétences du secteur privé dans les domaines de l'innovation, de la gestion et des affaires. Les directeurs d'hôpitaux qui ont négocié des projets de l'IFP ont toutefois été beaucoup plus circonspects dans leur évaluation de l'expertise de leurs « partenaires » privés.

Les directeurs ont décelé plusieurs lacunes. Premièrement, bien qu'on ait cru au départ que l'IFP allait être en mesure d'assurer une supériorité en matière de conception, cette croyance a été mise au défi ou niée par certains gestionnaires du NHS qui ont formulé des commentaires fondés sur leur propre expérience. Le ministère des Finances ainsi que le NHS Estates (organisme de direction du ministère de la Santé) ont reconnu la critique (Headley, 2001). De façon générale, bon nombre des caractéristiques de conception observées dans les nouveaux hôpitaux auraient été intégrées si la construction avait été financée par les fonds publics (par exemple, des contiguïtés améliorées entre les différentes parties d'un hôpital, des courants de circulation séparés, etc.). Par ailleurs, les promesses concernant la souplesse de la conception ont été grandement exagérées. À certains égards, c'est la structure même de l'IFP qui rend l'innovation et la qualité en matière de conception difficiles à atteindre. Par exemple, la structure de

l'IFP ne permet pas aux directeurs d'hôpitaux de choisir un plan ou une équipe de concepteurs. C'est l'agence qui doit d'abord choisir un consortium. Le consortium désigne ensuite les membres de son équipe et les raisons pour préférer une équipe d'architectes à une autre sont nombreuses et peuvent inclure ou non les capacités à réaliser un projet particulier.

Bien que les synergies produites par le modèle construction-exploitation de l'IFP (par rapport au modèle construction-transfert des marchés publics traditionnels) devaient entraîner innovations et diminution des coûts d'entretien (par exemple par des économies financières ou environnementales à long terme), les résultats escomptés n'ont pas été atteints. Cette situation découle en partie du fait que les membres du consortium travaillent individuellement (différentes entreprises dans des bureaux séparées) de sorte que le partage *de facto* et la génération de nouvelles idées ne se matérialisent pas. Elle provient également du fait que le coût élevé du capital initial appelle des caractéristiques de conception qui, parce qu'elles exigeront des périodes de récupération plus longues (comme la régénération de la chaleur, dont la période de récupération est de 10 à 15 ans), sont jugées trop risquées par le consortium et trop coûteuses par l'agence.

Certains directeurs d'hôpitaux ont par ailleurs été étonnés du faible degré de connaissances de leurs « partenaires » privés, en particulier sur des sujets du domaine hospitalier. Un directeur a fait remarquer que certains gestionnaires privés s'étaient vantés de bien connaître le secteur, mais qu'ils avaient dû subséquemment se renseigner auprès des équipes internes pour connaître le fonctionnement d'un hôpital. De nombreuses erreurs de conception avaient été décelées dans les premiers projets de l'IFP en raison du manque de connaissances de l'équipe du secteur privé dans le domaine de la santé et du cloisonnement entre l'équipe chargée de la conception du bâtiment et l'équipe appelée à travailler dans ce bâtiment. En vertu de l'IFP, le client de l'équipe de conception est en effet la société *ad hoc* et non l'agence du NHS. De plus, l'équipe de l'agence du NHS manquait d'expérience dans les domaines de la conception et de la

construction. Dans un cas, un gestionnaire a signalé que les anciennes « équipes de conception » (*design outfits*) du NHS avaient été vendues par l'Office régional de la santé (Regional Health Authority). L'entreprise de construction avec laquelle son agence faisait maintenant affaire avait embauché quelques anciens employés du NHS, mais n'était pas prête à embaucher ceux qui avaient plus de 50 ans en raison du régime de retraite du NHS. Malheureusement, ces employés plus âgés étaient ceux qui possédaient l'expérience la plus importante et la plus pertinente. À la place, il a confirmé que l'entreprise avait utilisé des directeurs de conception qui n'ont pas été à la hauteur de la tâche.

Les problèmes de conception courants signalés par le personnel qui a travaillé dans les constructions de la première vague de projets comprenaient le manque d'espace dans les salles communes, les cabinets de toilette, les corridors, les bureaux et les salles d'entreposage, la lourdeur des portes coupe-feu qui n'étaient pas munies de mécanisme de retardement pour permettre le passage des patients sur civière, ou encore le manque de ventilation ou de conditionnement d'air dans les édifices modernes vitrés (Lister, 2003; Carvel, 2003). Certains de ces problèmes ont gêné la prestation des soins de santé, comme l'ont montré des infirmières qui participaient à l'édition 2002 du congrès du Royal College of Nurses, tandis que d'autres ont occasionné des coûts supplémentaires pour les agences. Le manque de participation des professionnels et des patients à la planification et à la conception a été perçu comme critique dans l'origine de ces problèmes (BBC News, 2002). En outre, les problèmes de planification et de conception ne semblent pas être l'apanage des premiers projets puisqu'un rapport accablant, publié par le ministère des Finances, le ministère de la Santé et le Bureau national de la vérification (National Audit Office) à l'automne 2004, a révélé des coûts supplémentaires de 400 M\$ pendant la phase de planification d'un projet vedette de l'IFP (Revell, 2004c).

Autre écueil majeur, les projets de l'IFP comprenant la prestation de services de soutien par le secteur privé tels que des services immatériels (nettoyage, services d'alimentation, etc.), la qualité de ces services était parfois jugées extrêmement faible.

Plusieurs directeurs d'hôpitaux ont associé cette piètre qualité des services avec le manque de personnel suffisant pour effectuer adéquatement le travail. Un directeur a indiqué qu'il croyait fermement que les marges des services immatériels sont tellement minces et que les pressions exercées sur l'agence pour conserver les coûts des services immatériels les plus bas possible sont si fortes compte tenu des problèmes de capacité financière des projets de l'IFP, que la viabilité des entreprises qui assurent ces services oblige à délivrer un service de moindre qualité. Il faut comprendre la situation avec, à l'arrière-plan, la tradition de l'appel d'offres obligatoire pour la prestation des services immatériels dans le service de santé depuis plus de 20 ans, période au cours de laquelle on a observé des compressions régulières en matière de rentabilité, de qualité et de rémunération. L'étude de Lister (2003) a fait état d'employés du secteur privé qui effectuaient le nettoyage des salles communes sans être rémunérés. Le lien entre la qualité du nettoyage des salles communes et la propagation du staphylocoque résistant à la méthicilline (SARM) est maintenant explicitement mis en évidence (Sanai, 2003).

Conflit d'intérêts entre les services commerciaux et les services publics

Les arguments avancés ci-dessus alimentent un débat qui est finalement de savoir si les intérêts du consortium privé et ceux des organismes de services publics sont compatibles ou non. De toute évidence, ils ne sont pas identiques, malgré la déclaration contraire du ministère des Finances faite peu de temps après l'accession au pouvoir du nouveau Parti travailliste (Treasury TaskForce, 1997), idée endossée également par l'Institute for Public Policy Research (IPPR [Institut de recherche en politique publique]) (CPPP, 2001) (l'Institut de recherche en politique publique est un *thinktank* proIFP qui est proche du nouveau Parti travailliste). Les intérêts des deux parties sont compatibles dans la mesure où elles peuvent conclure une entente offrant à l'une, un hôpital de qualité digne du XXI^e siècle ainsi qu'une optimisation des ressources et, à l'autre, des revenus lucratifs permanents (Ruane, 2002).

D'une certaine façon, ces intérêts sont conflictuels. Premièrement, les entreprises (le consortium) tirent

souvent d'énormes profits de l'organisme de services publics parce qu'elles exigent des tarifs élevés pour compenser le transfert du risque alors qu'en pratique, une fois la construction terminée et le bâtiment fonctionnel, le risque réel est modeste. Comme l'IFP est beaucoup plus coûteuse que la voie des marchés publics, les justifications de cette politique mettent davantage l'accent sur l'optimisation des ressources. Cet état de fait semble dépendre essentiellement des valeurs financières attribuées aux risques transférés au consortium privé et ce sujet a fait l'objet d'un examen minutieux entre autres dans les pages du *British Medical Journal*. Pollock et ses collaborateurs (2002) ont trouvé que, dans six des projets de la première vague, la valeur financière attribuée aux risques transférés variait considérablement d'un projet à l'autre (de 17,4 % à 50,4 % des dépenses en immobilisations totales). Andersen (2000) a relevé que, concernant le risque, diverses hypothèses étaient utilisées au sein du secteur. De plus, avant le transfert du risque, la valeur actualisée nette de l'IFP était supérieure à celle du comparateur du secteur public. L'IFP s'est révélée l'option privilégiée seulement après avoir déterminé la valeur financière des risques à transférer et, dans tous les cas, cette valeur correspondait étroitement à l'écart entre le financement privé et le financement public (Pollock, Shaoul et Vickers, 2002). Cette situation n'avait pas échappé aux gestionnaires que j'ai rencontré, et deux d'entre eux ont explicitement critiqué le traitement comptable prescrit pour l'IFP.

Or, même en cas d'échec du consortium, que ce soit sur le plan financier ou sur le plan du rendement, le NHS aurait à acquitter les coûts de financement du consortium étant donné que ce dernier a conclu des modalités d'emprunt sur le marché fondées sur le fait que le NHS se portait garant. Il semble cependant que les entreprises privées retirent d'importantes bénéfices des contrats conclus avec le secteur public, et ce, en échange de risques réels limités. Tout aussi inquiétant est le fait que l'on reconnaisse que le lien entre les primes de risque payées (et par conséquent, les profits privés qui en dérivent) et les risques réellement encourus (principale justification de l'IFP) n'a pas été évalué à sa juste mesure par le Bureau national de la vérification (*National Audit Office*) (Pollock et Price, 2004) et qu'il existe des obstacles importants à cette évaluation.

Il n'est pas surprenant de constater qu'une fois la construction terminée, la cote de solvabilité du consortium change considérablement, passant de triple B à triple A (Gosling, 2004). En pratique, cela signifie que les entreprises vendent leur dette pour refinancer le projet une fois la construction terminée et qu'elles peuvent le faire de façon plus avantageuse pour elles. Il s'agit d'un « avantage inattendu » pour l'entreprise privée puisque, jusque vers la fin de 2002, l'organisme du secteur public devait respecter les modalités initiales du contrat et continuer de payer comme si le risque du projet était beaucoup plus élevé pour le partenaire privé. Le guide actuel stipule que dans le cas des nouveaux projets, les profits issus du refinancement doivent être partagés à parts égales. Les entreprises continuent de réaliser des profits substantiels. Le refinancement de la société *ad hoc* (Octagon Healthcare) qui exploite le Norfolk and Norwich Hospital a rapporté des profits nets de 4,1 M£ pour l'un de ses actionnaires, Serco (Gosling, 2004).

Il existe une préoccupation connexe qui est l'existence d'un marché secondaire sur lequel les investisseurs initiaux vendent les participations en capital et les obligations qu'ils détiennent dans des entreprises de l'IFP à d'autres investisseurs, telles que des compagnies d'assurances et des caisses de retraite qui ont ensuite des droits sur les flux de revenus pratiquement garantis pour la durée restante du contrat. Par exemple, en novembre 2003, Carillion a vendu à Barclays Capital les 30 % d'intérêts qu'il détenait dans le Darent Valley Hospital, ce qui lui a permis de réaliser un profit unique de 11 M£. Bien que ce genre de transactions amène de l'argent neuf dans le marché de l'IFP, rendant possible la réalisation de nouveaux projets, il est difficile de déterminer à qui appartiennent les éléments d'actifs publics et de procéder à une évaluation de l'optimisation des ressources (Gosling, 2004).

D'autres différences entre les intérêts respectifs des partenaires privés et publics peuvent être problématiques lors de changements futurs. Comme l'agence est engagée dans un contrat complexe et multidimensionnel, tout changement important apporté au fonctionnement d'un hôpital, y compris le nombre de patients traités, comme nous l'avons d'ailleurs

noté précédemment, la forcera à verser des paiements supplémentaires au consortium ou nécessitera un retour coûteux à la table de négociation pour modifier l'entente de concession. Il faudra recourir de nouveau à des juristes ou autres spécialistes, collecter des données et des preuves en vue de tenter de négocier de façon efficace et investir du temps et des efforts. Tout changement apporté à la prestation des services entraînera des coûts supplémentaires. Par exemple, un gestionnaire a confié que bien que le service d'endoscopie soit situé dans l'hôpital même, on devrait considérer l'option de le déplacer dans la collectivité. Pour cette raison, l'IFP a été accusée de contenir les agences dans des structures de soins de santé qui conviennent mal au monde moderne. L'argent qu'on dépense pour modifier l'entente de concession est de l'argent dont on ne dispose pas pour assurer des soins cliniques. Nous pouvons même prévoir que, dans les futures décisions en matière de planification, l'avenir des hôpitaux non financés par l'IFP sera probablement moins assuré que celui des hôpitaux financés par l'IFP, et ce, même si cela contredit l'intérêt public.

L'idée voulant que la rentabilité privée se fasse littéralement au dépens de l'organisme du secteur public est devenue de plus en plus évidente lorsqu'un gestionnaire du NHS a surpris par hasard une conversation entre des partenaires privés. Ceux-ci faisaient observer « qu'il ne restait plus d'argent (à faire) dans la construction des routes parce que le gouvernement en maîtrisait toutes les formules ». Selon le gestionnaire, ils ont ajouté que la santé représentait le secteur où se trouvait les gisements d'argent. Ces paroles réfèrent à une situation où l'entreprise réalise ses profits parce que les gestionnaires du secteur public ne possèdent pas les connaissances nécessaires. Certains gestionnaires ont fait observer qu'ils s'étaient sentis désavantagés dans les négociations parce qu'ils travaillaient au sein d'équipes qui manquaient souvent de connaissances techniques et de savoir-faire commercial. Ce fait contribue à nourrir une inquiétude pour les opérations futures même si le secteur public tente de rattraper le temps perdu. Le guide technique et des normes du ministère de la Santé (<http://www.dh.gov.uk>) ne dissipe pas ce malaise.

■ CONCLUSION

Le présent article s'est penché sur certains problèmes pratiques et des irrationalités apparentes que doivent surmonter les organismes du secteur public pour intégrer les intérêts commerciaux dans les services du bien-être collectif. Bien que le nouveau Parti travailliste insiste pour dire que les intérêts des deux parties sont pour le moins compatibles et que les compétences et les ressources de l'une peuvent être exploitées pour atteindre les objectifs de l'autre, les éléments apportés dans le présent document amènent à penser que des conflits d'intérêts réels et des contradictions fondamentales existent.

En soi, le processus de l'IFP contraint l'atteinte des objectifs du secteur public en raison de facteurs tels que :

- la séparation de l'équipe de l'agence du NHS de celle chargée de la conception du bâtiment,
- l'opacité du lien entre les risques transférés réels et les primes de risque versées,
- le coût élevé du financement privé rendant l'amortissement au cours du cycle plus difficile à réaliser,
- la priorité accordée aux obligations financières envers les partenaires commerciaux plutôt qu'aux services cliniques,
- l'éclatement du consortium qui rend malaisée l'atteinte de synergies,
- la sensibilité du calcul de l'optimisation des ressources aux changements légers apportés à l'évaluation des risques,
- la longue durée du contrat au cours de laquelle la plupart des réajustements rendus nécessaires à cause des changements de l'environnement, y compris la demande, engendrent des coûts.

Bien que nous sachions pourquoi les directeurs d'hôpitaux insistent pour conclure des ententes (principalement à cause de l'absence de financement public), la raison pour laquelle les dirigeants politiques, conservateurs ou travaillistes, favoriseraient l'IFP comme structure pour l'investissement de capitaux exige une explication. Un gestionnaire

du NHS a conclu que les ministres, placés devant les faits, avaient estimé qu'il n'existait aucune autre solution financière de rechange. À son arrivée, en effet, le nouveau Parti travailliste se montrait très défavorable à l'IFP, qu'il interprétait comme un mécanisme de privatisation. Il est donc nécessaire de faire la part des facteurs pragmatiques et idéologiques.

Les attentes politiques de l'électorat ont provoqué une réaction du gouvernement pour démontrer les améliorations apportées au Service national de santé. L'une des principales justifications fournies pendant les premières années d'existence de l'IFP mettait l'accent sur le moyen (controversé) que procurait l'IFP de ne pas faire apparaître les nouvelles installations au bilan du secteur public. Par-là, on favorisait davantage les investissements de capitaux dans la santé. Ainsi, on pourrait avancer qu'après des décennies de sous investissement dans les infrastructures publiques, l'IFP a permis de mener à bien les projets d'un grand nombre de nouveaux hôpitaux, et ce, en l'espace d'une demi-génération.

Cependant, cet argument a été réfuté car emprunter pour des investissements de capitaux ne transgresse pas la « règle d'or » que le Chancelier de l'Échiquier s'est imposé et qui stipule que la dette publique ne devrait pas dépasser 40 % du PIB (Treasury Select Committee, 2000). Le Comité spécial des Finances a jugé que la principale justification de l'IFP devrait dorénavant être l'optimisation des ressources. Or, nous l'avons vu, cet argument et les représentations voulant que le secteur privé offre des services de qualité supérieure sont fortement discutables comme justifications en faveur de l'IFP.

Le coût de l'IFP pour le secteur public et les irrationalités relevées, dont certaines auront des répercussions à long terme sur les services publics, amènent à penser que cette politique s'affranchit du pragmatisme et que le caractère idéologique des choix politiques est évident. Le Chancelier travailliste, Gordon Brown, tout comme ses prédécesseurs conservateurs, souscrit pleinement à

un régime financier à caractère néo-libéral. Malgré les coûts de remboursement élevés du financement privé, il ne recourt pas aux emprunts publics et se montre réticent à augmenter les impôts des plus nantis, même si ce groupe bénéficie d'un taux d'imposition global relativement faible, et alors que subsistent des inégalités à la hauteur de celles constatées voici 40 ans.

L'IFP inclut et favorise un engagement idéologique en vue d'élargir le rôle du marché et du commerce dans les services publics et de convertir les organismes du secteur public en acquéreurs de services plutôt qu'en propriétaires d'actif. L'IFP a créé d'énormes occasions d'accumulation de capital. Les entreprises des secteurs de la finance, de la construction et de la gestion d'installations ont grandement profité de cette politique (même si une ou deux entreprises, telles que Jarvis, ont été stigmatisées pour avoir dépassé les limites raisonnables). Cette situation s'est produite dans le domaine de la santé parce qu'on a refusé l'accès aux fonds publics moins coûteux (même lorsque les excédents budgétaires offraient des solutions de rechange). Dans ce contexte, on a poussé les gestionnaires du NHS à conclure des ententes avec des entreprises chevronnées sans la formation, les mesures de protection, les contraintes juridiques et les mécanismes d'obligation de rendre compte qui auraient permis de mieux préserver l'intérêt public. À l'inverse, les contrats de longue durée, les garanties juridiques et le respect du secret des affaires favorisent de façon disproportionnée les intérêts du secteur privé.

La réaction du nouveau Parti travailliste aux contraintes du système de santé nouvelle manière consiste à contracter avec des entreprises de services de santé privées, nationales et internationales, et ce, grâce à un « concordat » et à des politiques concernant les Centres de diagnostic et de traitement. Cette mesure renforce l'orientation en faveur du secteur privé et prolonge la « marchandisation » du secteur de la santé.

BIBLIOGRAPHIE

- Andalo, D. (2004). «Reid to announce new PFI health projects», in *The Guardian*, July 27th.
- Andersen, A. (2000). *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative*, A Report by Arthur Andersen and Enterprise LSE, commissioned by the Treasury Taskforce. London.
- BBC News (2002). *Nurses Highlight PFI Pitfalls*, London: BBC, [en ligne], <http://news.bbc.co.uk/1/hi/health>
- Blair, T. (2002). *The Courage of our Convictions*, Fabian Ideas 603, London: Fabian Society.
- Boyle, S., et A. Harrison (2000). «PFI in health: the story so far», in G. Kelly and P. Robinson (eds) *A Healthy Partnership: the Future of Public Private Partnerships in the Health Service*, London: Institute of Public Policy Research.
- Carvel, J. (2003). «Inspectors slam PFI hospital in report», in *The Guardian*, February 27th.
- CPPP (2001). *Building Better Partnerships: the Report of the Commission on Public Private Partnerships*, London: Institute of Public Policy Research.
- Department of Health (2001). *The NHS Plan: Investment and Reform for NHS Hospitals*, London: Department of Health.
- Dunnigan, M., et A. Pollock (2003). «Downsizing of Acute Inpatient Beds Associated with the Private Finance Initiative: Scotland's Case Study», in *British Medical Journal*, 326:905-908.
- Farnsworth, K. (2004). *Corporate Power and Social Policy in a Global Economy*, Bristol: Policy Press.
- Ferguson, I., M. Lavalette, et G. Mooney (2002). *Rethinking Welfare: A Critical Perspective*, London: Sage.
- Gaffney, D., et A. Pollock. (1997). *Can the NHS Afford the Private Finance Initiative?* London: British Medical Association Health Policy and Economic Research Unit.
- Gosling, P. (2004). *PFI: Against the Public Interest. Why a 'Licence to Print Money' can also be a Recipe for Disaster*, London: Unison.
- Headley, B. (2001). *Design in PFI*, presentation to The Private Finance Initiative and the NHS Conference, London: April.
- Lister, J. (2003). *The PFI Experience: Voices from the Frontline*, London: Unison.
- Nelson, J. (1995). *Post-Industrial Capitalism*, Thousand Oaks: Sage.
- Pierson, C. (1998). *Beyond the Welfare State*, Oxford: Polity.
- Pollock, A., M. Dunnigan, D. Gaffney, D. Price et J. Shaoul (1999). «Planning the "new" NHS: downsizing for the 21st century», in *British Medical Journal*, 319, 17th July, 179-184.
- Pollock, A., J. Shaoul et N. Vickers (2002). «Private finance and "value for money", in NHS hospitals: a policy in search of a rationale?», in *British Medical Journal*, 324: 1205-1209, 18th May.
- Pollock, A., et D. Price (2004). *Public risk for Private Gain? The Public Audit Implications of Risk Transfer and Private Finance*, London: Unison.
- Revell, J. (2004a). «NHS hospitals sink into debt to pay off PFI», in *The Observer*, March 14th.
- Revell, J. (2004b). «NHS hospitals "fined" for success», in *The Observer*, March 28th.
- Revell, J. (2004c). «Blunders send NHS flagship costs soaring», in *The Observer*, October 3rd.
- Ruane, S. (2000). «Acquiescence and opposition: the private finance initiative in the NHS», *Policy and Politics*, 28, 3, 411-424.
- Ruane, S. (2002). «Public Private Partnerships - the case of PFI», in C. Glendinning, M. Powell and K. Rummery (eds) *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*, Bristol: Polity Press.

- Ruane, S. (2004). «It's a leap of faith, isn't it?», Managers' perceptions of PFI in the NHS», in M. Dent, J. Chandler and J. Barry (eds) *Questioning the New Public Management*, Aldershot: Ashgate.
- Treasury Select Committee (2000). *The Private Finance Initiative*, Fourth Report of the House of Commons Treasury Select Committee
- Sanai, L. (2003). «I was gobsmacked by the filth» », in *The Guardian*, January 21st.
- Treasury Taskforce (1997). *Partnerships for Prosperity: the Private Finance Initiative*, London: Treasury Taskforce.
- Unison (2002-4). *Private Finance Initiative: The Case Against PFI*, London: Unison.
- Walker, D. (2004). «Capital asset», in *The Guardian*, May 12th.

Secteur social et médico-social et formes successives du partenariat public privé en France

Par **Michel Chauvière**, Directeur de recherche, Centre d'études et de recherches de science administrative (CERSA)
CNRS – Université Paris 2 Panthéon-Assas
michel.chauvière@cersa.org

En France, l'État et l'administration publique, même consolidés et démultipliés depuis la Troisième République (1870), n'ont jamais eu ni de fait ni de droit une compétence exclusive dans le secteur social et médico-social, dit aussi secteur de l'aide et de l'action sociale (Borgetto, Lafore, 2004)¹. Aujourd'hui encore, malgré certaines évolutions, un bon tiers, grosso modo, des équipements de ce secteur est public, le reste relève du secteur privé associatif (loi de 1901), sachant que le privé lucratif y progresse depuis quelques années. Pour bon nombre d'observateurs, le paradigme de la solidarité aussi bien que celui de la fraternité – valeurs et normes partagées d'intégration sociétale dans la République –, ne peuvent exclure que ce soit ni même interdire toute subjectivité pour leur réalisation, ce qui serait a priori le cas des organisations non étatiques. Mais d'autres explications moins idéalistes ou moins sacralisées mériteraient d'être également présentées (Chauvière, 2001).

Quoi qu'il en soit, depuis 1980, le secteur social public et le secteur social privé associatif se trouvent dans l'œil du cyclone pour au moins trois raisons cumulées: le tournant néo-libéral entraîne une régulation plus drastique des dépenses publiques; avec la décentralisation, le retour du secteur social dans le giron du politique à l'échelon local le

contraint à se dévoiler et à justifier ses prétentions comme jamais auparavant; enfin, en faisant exploser les besoins de traitement social, la transition économique pousse au débordement du cadre historique, de tous les côtés, jusqu'à l'ouverture au secteur marchand, au grand dam des héritiers.

Au demeurant, ces bases et ces enjeux ont fait éclore différentes formes de collaboration, à tout le moins de complémentarité, entre les deux principaux secteurs historiques. Cela se vérifie en matière de financement. Depuis l'invention de l'impôt sur le revenu (1914), les financements de ce secteur réputé «gourmand» sont en effet orientés dans le sens du monopole public (État, puis caisses de Sécurité sociale et maintenant collectivités locales), selon des mises en œuvre variables quand il s'agit d'aider les œuvres: subventions, prix de journée, conventionnement, budget global, etc. Concomitamment, on constate un tassement continu et volontaire de la bienfaisance privée, malgré son retour depuis quelques années sous la forme du mécénat ou de certaines mobilisations télévisuelles (Téléthon, Sidaction, etc.). Ces développements ont entraîné notamment une extension de l'idéologie du service public et de l'intérêt général bien au-delà du seul secteur public, *stricto sensu*, qui aujourd'hui fait de la résistance.

Cela se vérifie également dans le mode de détermination des objectifs de l'action. Malgré un monopole de l'initiative publique partagé entre les différents exécutifs et le Parlement, les buts à atteindre et les voies pour y parvenir sont en réalité

¹ Classiquement, l'aide sociale est qualifiée d'obligatoire et elle est encadrée par des textes législatifs et réglementaires, pendant que l'action sociale est réputée facultative, mais sans être pour autant moins encadrée. Dans tous les cas, leur mise en œuvre peut être déléguée.

fréquemment établis après une concertation plus ou moins approfondie et formalisée entre les représentants de l'administration et les différents opérateurs concernés (institutions représentatives, institutions de gestion, groupes professionnels et autres groupes d'intérêt). Mais, là encore, les modalités ont beaucoup varié au fil des années, en s'institutionnalisant progressivement jusqu'à la planification des années 1970, puis en se « désinstitutionnalisant » depuis cette date, au profit de régulations plus territoriales, polycentriques et impliquant plusieurs niveaux hétérogènes.

Cet exemple de moyenne durée offre donc la possibilité d'une réflexion sur ce qu'il est convenu d'appeler, de manière générique, le partenariat public-privé. On en retiendra ici trois formes historiques propres au secteur social : le partenariat-partage du compromis fondateur, l'aspiration à un partenariat contractuel et démocratique au milieu du XXe siècle en référence à l'expérience de la Sécurité sociale et, enfin, les ambiguïtés du néo-partenariat contemporain.

■ LE PARTENARIAT-PARTAGE AU STADE DU COMPROMIS FONDATEUR

L'institutionnalisation hybride du secteur social²

Le large domaine d'intervention généré par le diagnostic et le traitement des questions sociales depuis le XIXe siècle présente une forme de mixité institutionnalisée entre services publics et associations (loi de 1901) qui n'a longtemps laissé que peu de place aux entreprises lucratives. Comment cette situation s'est-elle installée et quelles en sont les conséquences pour l'action collective ?

Le social s'institutionnalise en effet comme secteur d'activité à part entière aux débuts de la Troisième République, mais sans jamais être porté par une politique publique globale et sans grande visée de cohérence juridique, et ce, malgré les recours plus tardifs à la codification : Code de la famille et de la

natalité françaises de 1939, Code de la famille et de l'aide sociale en 1956 et actuel Code de l'action sociale et des familles (Chauvière, Bussat, 2000). C'est sa grande différence avec l'école de la République, sa base institutionnelle et ses règles normatives, à savoir le triptyque : établissements publics, fonds publics et cadre de la fonction publique pour les agents.

Après l'échec politique et organisationnel de la direction de l'assistance publique au tout début du XXe siècle et malgré l'hypothèque laïque – cette forme française très spécifique de sécularisation –, le secteur social et médico-social se réfère en réalité à un tout autre mode de développement. Il est principalement porté par un compromis historique d'abord fragile puis durable entre le réformisme radical au pouvoir et le christianisme social, en cours de ralliement à la République, et ce, bien que les œuvres privées, celles qui servent alors les politiques publiques, n'y soient aidées dans un premier temps que par le moyen de la subvention, une technique des plus discrétionnaire et aléatoire. Est-ce la raison pour laquelle ce secteur gardera longtemps les caractéristiques d'une activité aussi incontournable que relativement désordonnée et toujours difficile à réguler ? Souvent, les mêmes salueront en effet le pragmatisme et le dynamisme des œuvres les plus utiles et des militants les plus actifs tout en stigmatisant un domaine trop ouvert, chaotique et mal positionné sur l'échiquier des institutions de la République, et en cherchant à unir les efforts de tous, au nom de l'enfance à protéger, de la pauvreté à endiguer, du handicap à compenser ou encore de la famille à aider. Voilà bien une forme primitive de partenariat !

L'exemple français est évidemment incompréhensible sans référence à la loi de 1901 concernant le droit d'association et aux usages d'abord privés puis publics autorisés par ce texte maintenant plus que séculaire. Sur certains fronts, l'engagement associatif était d'ailleurs plus ancien et de ce fait antérieur à l'engagement de l'administration publique ainsi au demeurant qu'à la professionnalisation des pratiques. Mais il est des cas inverses où la vie associative n'a

² Une partie des données de présentation est reprise de Chauvière (2003).

visiblement servi au XXe siècle que d'instrument, voire de faux-nez, à l'action publique. Enfin, il ne faut pas le cacher, la loi de 1901 a également permis des stratégies de groupes de pression, de réseau et de lobbying pour des intérêts bien loin de la solidarité nationale. Quoi qu'il en soit, par défaut ou par choix raisonné, depuis le début du siècle dernier, ce cadre juridique libéral est donc l'une des fondations les plus solides du secteur social, autant qu'un relais idéal pour l'action publique.

De pareilles pratiques ont entraîné certaines conséquences durables quant à la conception et à la conduite publique des « affaires sociales ». D'abord, paradoxalement, l'incertitude juridique propre aux associations a parfois été pour elles l'occasion d'un plus grand développement, avec bien évidemment des abus de « biens sociaux » ou de situation de monopole de fait. Bon nombre d'entre elles ont su en outre profiter d'une bienveillante mais intéressée protection administrative et de moyens financiers en constante progression, souvent directement indexés sur l'image sociale des causes défendues (enfance inadaptée, handicap, exclusion, etc.). Au bilan, cette situation a fait éclore une culture associative indéniablement spécialisée et compétente, associant le désintéressement dans les organisations, l'engagement des personnes et la qualité technique au service des usagers.

Partage et extension de l'esprit de service public

Mais il y a plus. Sans être de droit public, dans de nombreux cas, ces pratiques sont parvenues, sans trop de mal, à se faire reconnaître comme étant réellement au service du « bien commun ». Au reste, il existe depuis les années 1920 un statut d'association reconnue d'utilité publique (RUP) qui offre aux organisations bénéficiaires des facilités de ressources et de développement en échange d'un contrôle administratif renforcé, si bien que l'obtention de ce sésame mobilise toujours bon nombre d'œuvres. Mais toutes n'y parviennent pas. Ce type de reconnaissance reste en effet une haute faveur réservée aux meilleurs partenaires de l'État. En tout état de cause, le secteur social a pu profiter des marges de liberté laissées par une conduite

relativement « molle » de l'action publique, hormis quelques moments d'effervescence législative puis réglementaire.

Ce type de développement lui a enfin conféré d'autres titres relevant de la « noblesse d'État ». Dans certains cas, il est en effet devenu l'une des extensions du service public, épousant largement son idéologie, sans les lourdeurs de l'administration ou des services publics, *stricto sensu*. C'est sans doute ce que signifie la formule juridique mais très prisée par certaines associations : « en réalité, dans nos domaines de compétences, nous faisons fonction de service public » ; la même formule est d'ailleurs également utilisée, mais de manière plus sélective, par leurs administrations de tutelle !

Depuis Henri Sellier, ministre de la Santé sous le Front populaire (1936), les tentatives pour mieux administrer ce secteur, sans nécessairement l'incorporer dans la fonction publique, sont nombreuses et récurrentes. Aucune n'est parvenue cependant à circonscrire l'action sociale dans un périmètre établi, assuré de sa spécificité et opposable à d'autres modes et domaines d'intervention publique. On peut même penser que tel n'était pas le but de ces tentatives ! Pour autant, l'émergence du métier d'assistante sociale avant 1914 et les étapes de son intégration (diplôme d'État en 1938, statut en 1946, etc.), la politique de l'enfance inadaptée sous Vichy, les nombreux projets visant la protection de l'enfance (Becquemin, 2003), l'intégration dans la Sécurité sociale, les grands rapports des années 1960 (rapport Bloch-Lainé pour les personnes handicapées, rapport Laroque pour les personnes âgées, rapport Prigent sur la famille), les travaux des Ve et VIe plans (Jobert, 1981) et tant d'autres moments avant la décentralisation des années 1980 montrent que, si l'organisation de l'action sociale échoue à devenir pleinement publique, elle sait par contre mobiliser de nombreuses ressources tant publiques que privées, associatives ou professionnelles.

Les solutions du passé étaient sans doute quelquefois plus « bricolées » que rationnelles, au sens des prétentions du management contemporain, mais elles étaient déjà stratégiques et efficaces. L'enjeu du compromis historique est sans aucun doute à la fois la stabilisation des zones d'influence entre

l'administration publique et une société civile encore très confessionnelle et potentiellement en opposition à la République et la recherche d'une efficacité avant tout pragmatique. Cela constitue bien une première forme de partenariat public-privé, même si le mot n'apparaît guère dans le vocabulaire spécialisé de cette époque.

■ L'ASPIRATION À UN PARTENARIAT CONTRACTUEL ET DÉMOCRATIQUE

Le format Sécurité sociale, un autre regard sur la société

Au mitan du siècle, la Sécurité sociale est certainement l'innovation la plus déterminante pour l'action publique d'orientation sociale et les conditions du « travail du social » (Chauvière, 2004). L'application du plan français de Sécurité sociale, porté par Pierre Laroque, mais inspiré de Lord Beveridge, apparaît d'abord comme une victoire du modèle rationnel de l'assurance sur l'imaginaire « assistanciel »³. Pour les incorporer à la République, l'État avait déjà entrepris en 1928 puis en 1932 de socialiser plusieurs dispositifs d'assurance contre une sélection de risques désignés : maladie, maternité, vieillesse, invalidité (Friot, 1998). La loi de 1932 qui légalise et généralise les allocations familiales patronales occupe une place de choix dans ce tableau, bien que le risque famille ne soit pas de même nature et que les mouvements sociaux qui s'en réclament relèvent davantage de l'initiative privée (patronale, associative, catholique...) que de tout autre domaine d'action publique. Les ordonnances de 1945 parachèvent ce processus en lui donnant une nouvelle signification.

Cette innovation entraîne des changements décisifs dans les représentations de la question sociale et des manières d'y répondre. Avec la Sécurité sociale, on note par exemple une sensibilisation accrue aux

risques sociaux et à la nécessité d'agir par anticipation dans une perspective de socialisation en complément des techniques de mutualisation obligatoire ou de redistribution tarifée. En aval, les modes de traitement et de régulation s'en trouvent également bousculés. L'administration bureaucratique de la Sécurité sociale fait craindre pour l'indépendance des œuvres les plus confessionnelles, mais, en définitive, le modèle social qui l'inspire devient vite un mode de légitimation majeur, tout spécialement dans des institutions spécialisées.

Techniquement, la Sécurité sociale assure à certains établissements et services un financement complémentaire d'équipement ou de fonctionnement de type public. Qui plus est, la source de ce financement n'est plus fiscale, mais se trouve dans des cotisations basées sur le salaire et l'activité économique, ce qui n'a pas la même signification que les financements d'aide sociale, qu'on imagine même en voie de dépérissement.

En outre, toutes les caisses associent les grands partenaires sociaux à leur gestion. Ce paritarisme, couronné par des élections sociales à la fin des années 1940, consacre la légitimité des acteurs du monde du travail (syndicats et quelques mutuelles) dans le traitement collectif de la question sociale au quotidien, en sus des associations et parfois d'ailleurs en concurrence avec elles. Cas particulier lié au consensus de la Libération, la gestion des caisses d'allocations familiales intègre également les associations familiales qui, depuis une autre ordonnance de 1945, représentent officiellement les intérêts légitimes des familles, considérées comme les premières bénéficiaires ou usagères des caisses.

Ainsi, la cogestion des caisses de l'assurance maladie ou des allocations familiales incarne-t-elle un modèle de démocratie sociale, ce qui n'allait pas tarder à servir de référence à diverses revendications du secteur social. C'est dans ces conditions

³ Depuis le début du siècle, l'assurance, fondée sur la théorie du risque élaborée notamment à l'occasion de la loi de 1898 sur les accidents du travail qui les conçoit possiblement imputables à l'entreprise, et non sur celle des besoins impérieux ou de la citoyenneté, avait déjà entraîné plusieurs modifications essentielles. En particulier un travail plus affûté d'identification et de systématisation de l'analyse des problèmes sociaux à l'aune d'une économie politique du risque et de la prévention.

que certaines associations seront dotées de statuts spéciaux de type semi-public pour mieux favoriser les complémentarités du public et du privé associatif (ARSEA, UNAF, par exemple⁴).

C'est également dans cet esprit que diverses instances de consultation et de concertation sont consolidées ou créées pour incarner une nouvelle recherche de collaboration, voire de consensus, entre l'administration et la société civile. C'était déjà le cas du Conseil de l'assistance publique et du Haut conseil à la famille et à la population avant la guerre. Par la suite, seront promues diverses unions nationales pour faire jeu égal avec les administrations centrales, puis, plus tard, le Conseil supérieur du travail social, les Conférences annuelles de la famille, les Commissions de travail mixtes (administrations, experts et représentants de la société civile) dans le cadre de la planification des années 1960 et 1970, les sections sociales du Conseil économique et social, etc. Toutes ces nouvelles formes de coopération caractéristiques de la Quatrième République et de la Cinquième République gaulliste trouvent leur place dans la continuité du compromis du début du siècle entre la social-démocratie et le catholicisme social. Elles tendent même à approfondir ce compromis en l'institutionnalisant de manière durable.

Renforcement administratif et nouvelles formes de collaboration

Complémentairement, c'est à partir du gaullisme, sous la Cinquième République, que l'action publique a commencé à se faire tendanciellement plus administrative et plus active en matière de gouverne du secteur social. L'État organise d'abord le regroupement de ses services extérieurs sous l'autorité des préfets en créant les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) en 1964 puis

les directions régionales (DRASS) en 1977.

La recherche de plus de rationalité le conduit également à soutenir la planification qui, dans le secteur social, a le mérite d'associer plus solidement à l'action publique certains groupements d'acteurs considérés comme les plus représentatifs ou les plus experts. De grandes lois sont ainsi mises en chantier, telles la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées (une première avec cet intitulé qui marque en général l'intention politique d'associer le Parlement!) et celle sur les institutions sociales et médico-sociales, toutes les deux votées en juin 1975. Les diverses commissions administratives impliquant techniciens et usagers aux côtés des nombreux représentants des institutions que sont les CDES, COTOREP et autres CROSS⁵, symbolisent tout à fait cette période. Elles sont toujours actives à ce jour.

À travers les coordinations interministérielles, les cartels d'organisations, les négociations du travail (pour bâtir des conventions collectives par exemple), la planification, l'aménagement du territoire et les stratégies de développement social ou économique, le soutien à la vie associative et nombre d'actions concrètes sur le terrain s'inspirent sans le dire d'un type de partenariat principalement institutionnel, sur fond de démocratie sociale. Dans tous ces exemples, on retrouverait facilement, comme critère central, une recherche pragmatique d'efficacité par des convergences institutionnelles (sans décloisonnement à cette époque) et la mobilisation d'une pluralité d'acteurs et de ressources. En 1974, l'érection en secrétariat d'État à l'action sociale confié à René Lenoir, de ce qui n'était précédemment qu'une direction d'administration centrale, marque paradoxalement le début de la fin de ce processus (Lenoir, 1974; Lory, 1974).

⁴ ARSEA: Associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (1943-1945); UNAF: Union nationale des associations familiales (1943-1945). Ces deux exemples sont remarquables, car les pouvoirs publics reconduisent à la Libération des dispositions adoptées dans un premier temps sous Vichy, dans un contexte non républicain.

⁵ CDES: Commission départementale de l'éducation spéciale; COTOREP: Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel; CROSS: Commission régionale de l'organisation sanitaire et sociale.

C'est dans ce cadre qu'il faut situer, tout au long des « Trente glorieuses », la technique contractuelle du prix de journée individuel dans les relations entre les pouvoirs publics (administration et Sécurité sociale) et les œuvres d'action sociale « partenaires ». C'est même l'un des instruments de gestion les plus significatifs de ce deuxième moment ! Il stabilise et sécurise les ressources des associations d'action sociale de la loi de 1901 qui, parce qu'elles se considèrent comme prolongeant *de facto* l'esprit du service public, ne se satisfont pas du régime de la subvention. Il permet également d'organiser les relations avec les pouvoirs publics (aide sociale) et les caisses de Sécurité sociale (assurance maladie et allocations familiales) sur un mode plus contractuel et objectivement plus favorable à la moyenne durée comme à la qualification des agents. Dès les années 1940, c'est donc un moyen de gouvernement du social tout à fait essentiel. Outil d'ajustement des projets comme des coûts, il favorise les convergences techniques et idéologiques entre lesdits partenaires⁶.

Certains détracteurs ont pu dire que, durant cette période, l'État avait en réalité quasiment abandonné la conception de ses nouveaux programmes d'action sociale aux experts et aux organisations issues ou proches du champ associatif, ne se réservant que le suivi ou le contrôle administratif et financier. Il est vrai que, dans certains secteurs, institutions et professions ont pu parfois regretter d'être seules à supporter les difficultés souvent considérées comme résiduelles et s'apercevoir qu'il existe tout de même de remarquables ressources dans l'appareil d'État. Moins qu'un âge d'or du secteur associatif, partenaire préféré de l'administration sociale, on serait plus avisé de parler à cette occasion de corporatisme social (Jobert, Muller, 1987).

Finalement, ce second temps du partenariat se singularise par une institutionnalisation réussie partant de la cogestion de la protection sociale et grâce à une valorisation du paritarisme et de ses

succédanés comme mode majeur de régulation sociétale. L'expérience ne se cantonne pas aux seules institutions de la Sécurité sociale ; elle sert aussi de référence, voire de paradigme à l'ensemble du champ social auquel il faudrait d'ailleurs ajouter le champ urbain. S'en suit une aspiration à plus de démocratie formelle, mais sur une base qui reste très représentative et très nationale et demeure au seuil du politique.

Dans ce partenariat organisé, le secteur associatif d'action sociale et spécialement ses composantes associatives et professionnelles, ont conquis un accès aux ressources publiques et aux formes de coordination/planification. Ils ont également connu un meilleur développement (progression des besoins et des effectifs, nouvelles professions certifiées, croissance des équipements, etc.). Mais en revanche, ils sont encore entravés par une forte « invisibilité » politique quant à leur activité réelle et aux conditions de la professionnalisation. Cela deviendra un enjeu exacerbé dans la période suivante.

■ LES AMBIGÜITÉS DU NÉO-PARTENARIAT CONTEMPORAIN

Nouveau contexte et nouvelles orientations de l'action publique

Comme pour d'autres secteurs, c'est durant la seconde partie des années 1970 que, sous l'effet de la transformation progressive de la conjoncture économique et de ses lourdes conséquences sociales, des tensions nouvelles sont apparues dans la philosophie même de la protection sociale et concrètement dans la conduite des affaires sociales. Ensuite, des changements politiques importants sont survenus à partir de 1981, mais la gauche gouvernementale arrivée au pouvoir cette année-là entretenait un rapport ambigu avec le secteur social, fait tout à la fois de proximité idéologique,

⁶ Au demeurant, les effets inflationnistes du prix de journée ont très tôt été dénoncés par les mêmes pouvoirs publics. Irresponsabilité ou incompétence des « managers » d'alors ou effet pervers lié à la technique elle-même ? Son annualisation la rend en effet sensible aux variations de la conjoncture, ce qui suscite chez les bénéficiaires la tentation légitime du « toujours plus », par précaution ou pour des développements jugés nécessaires. Inversement, le prix de journée a certainement servi à cacher la vacuité des autres outils de régulation entre les mains de l'administration publique, notamment l'évaluation, restée longtemps sous-développée et mal différenciée du contrôle.

de critiques gestionnaires et de contradictions partagées entre public et privé autant qu'entre laïcité et cléricalisme. La décentralisation de nombre de compétences sociales au bénéfice des collectivités locales, spécialement des départements devenus des collectivités à part entière, constitue alors, à n'en pas douter, l'une des transformations structurelles majeures. C'est dans ces conditions qu'un nouveau partenariat s'est imposé dans la panoplie des moyens et normes de l'action publique, s'agissant des financeurs et des acteurs collectifs et professionnels. La référence au partenariat entre ainsi dans le même champ sémantique que le projet, le contrat, l'évaluation, les réseaux, la gouvernance, etc.

Par quels traits ce nouveau partenariat se distingue-t-il de l'héritage des décennies antérieures? En première analyse, on peut en proposer deux principaux: morphologiquement, le partenariat s'est démultiplié, territorialisé, localisé et il est devenu plus transversal par rapport aux découpages administratifs courants; en outre, il s'est trouvé consolidé par le renouveau de l'idéologie «contractualiste» jusqu'à prendre sens en soi.

Dans les textes de référence du tournant des années 1970 – Rapport Peyrefitte et Rapport Bonnemaison sur la délinquance et la sécurité, Rapport Bianco-Lamy sur l'aide sociale à l'enfance et même Rapport Schwartz sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes –, le concept de partenariat n'apparaît guère comme tel. Néanmoins, leurs auteurs y soulignent la nécessité d'une nouvelle culture administrative, d'un réel décloisonnement et d'une forte mobilisation sociale sur différents plans, de manière à agir, pensent-ils, plus efficacement. On y raisonne encore très verticalement en termes d'innovations dans le cadre des grandes missions de l'État, avec le souci d'associer tous ceux qui méritent de l'être. Le partenariat au sein des zones d'éducation prioritaires (ZEP), qui est surtout un partenariat «autour de l'école» (Lorcerie, 1993), illustre tout à fait cette représentation.

C'est un peu plus tard que semble se forger plus nettement la nouvelle norme partenariale, plus précisément quand émergent les premières politiques transversales territorialisées, portées par des dispositifs administratifs allégés et des *missi dominici*

motivés en même temps que s'impose un impératif de régulations et de réaffectations budgétaires face à la crise. On pense là au Conseil national de prévention de la délinquance, au développement social des quartiers, aux opérations prévention-été (dites anti-été chaud), à Banlieue 89, aux dispositifs d'insertion des jeunes, aux contrats famille, etc., qui vont de pair avec la décentralisation. Le cumul de ces initiatives fait alors basculer le partenariat d'une logique d'association verticale missionnaire et relativement sélective dans une logique d'aménagement horizontal de l'autonomie concédée, à des fins tant politiques qu'économiques.

Les paradoxes de la décentralisation française

La décentralisation entamée dans les années 1980 est avant tout un bouleversement des structures de l'administration du territoire, sans doute pour plus de citoyenneté, mais surtout pour plus d'efficacité des services publics locaux après renforcement de leurs responsabilités. Elle se traduit notamment par des transferts de blocs de compétences, la fin théorique des contrôles *a priori*, l'absence de hiérarchie entre les collectivités locales, le rapprochement des instances de financement et de mise en œuvre. Le domaine de l'intervention sociale connaît, de loin, le plus grand nombre de transferts. La décentralisation favorise de ce fait la démocratie représentative directe, au détriment de la démocratie sociale bureaucratifiée, celle des partenaires sociaux de la tradition de cogestion des caisses de Sécurité sociale mais aussi celle des associations du modèle de partenariat-partage du compromis fondateur. Elle renforce finalement deux mécanismes nouveaux: l'élu représentant face au citoyen électeur, source de sa légitimité, et l'élu décideur, voire entrepreneur, face au citoyen usager et à ses besoins, destination finale de son action.

Les politiques sociales deviennent ainsi plus territoriales que jamais, entraînant le besoin d'une connaissance beaucoup plus fine des populations et des territoires concernés, avec un risque accru de contrôle social. C'est le premier paradoxe de la proximité érigée en norme d'action publique (ISM-CORUM, 2001). En outre, la nouvelle «donne» rend nécessaire une double coopération, financière et au plan de l'action, entre les collectivités locales, y

compris avec l'État, devenu simple partenaire sans plus de controverses. Logiquement, les multiples acteurs locaux sont contraints de s'entendre au-delà de leurs différences statutaires (privé/public), techniques ou idéologiques, d'où la contractualisation d'objectifs et de moyens, par plans, programmes et autres schémas plus ou moins en concertation; d'où également la recherche de partenariats tous azimuts, y compris avec le secteur privé lucratif.

Il en découle la double dimension économique et sociopolitique du partenariat public des années 1980. Ce partenariat porte donc en lui la tentative d'une révolution des légitimités pour l'action. Idéalement, ce serait la fin du modèle hiérarchique au profit d'un mode contractuel ouvert, correcteur des dissymétries instituées et forgeant sa cohérence au niveau des territoires infranationaux. Ce mode d'action ne nécessiterait plus que des contrôles *a posteriori*, quand l'ancienne manière les pratiquait «abusivement» *a priori*. Dans ces conditions, l'action sociale devient une affaire politique, qu'on voudrait plus locale que nationale, impliquant un type de pilotage tout en flexibilité, en ajustements et en alliances conjoncturelles (partenariales), ce que d'aucuns ne tardent pas à qualifier de «gouvernance».

Mais en réalité, personne n'est dupe. Plus que jamais, les principaux ajustements mis en exergue par le *new management* sont financiers, par confrontation directe entre la logique des recettes (dotation globale de fonctionnement et impôts) et la logique sociale des dépenses (Le Goff, 2000). Finalement, ces traits constituent un déplacement des alliances potentiellement préjudiciables pour le secteur social institué, l'obligeant à tout le moins à revoir en profondeur ses stratégies. Il perd notamment sa place de pivot de l'action publique nationale, pour devenir l'une parmi d'autres de ses ressources, notamment avec le statut d'opérateur pour le compte d'une collectivité locale.

Concrètement, pour les acteurs sociaux plutôt habitués à une culture du partage avec les administrations publiques, ce changement de référentiel est rude. D'autant que derrière le thème consensuel de la solidarité nationale et toutes les rhétoriques sur la

société réconciliée avec elle-même, ils ont tôt fait de découvrir une autre réalité. D'abord, une tendance lourde à «l'instrumentalisation» des ressources institutionnelles et professionnelles, peu respectueuse des savoir-faire et des qualifications établis parfois de longue date, grâce à la relative bienveillance des pouvoirs publics. Ensuite, un déplacement axiologique de toute l'intervention sociale, de l'acte clinique aux dispositifs de masse. Et enfin, que loin d'être invités à la répartition des rôles, des connaissances et des engagements, ils sont désormais prisonniers d'un champ de tensions politiques immédiates, et même d'un retour des allégeances locales qui, pour une large part, sont bien étrangères aux problèmes concrets qu'ils ont à résoudre. Choc des légitimités, mais aussi heurt des convictions et des alliances, le nouveau partenariat devient *hard* quand l'ancien était beaucoup plus *soft*.

Pour le secteur social, la décentralisation est donc sans aucun doute un événement de grande portée sur les conditions de la mise en œuvre. À la faveur de cette réforme, le jeu à trois, trop bien rodé sans doute, entre l'État, un acteur associatif souvent «faisant-fonction-de-service-public» et des professionnels, est devenu un jeu à six, beaucoup plus complexe. En sus des trois précédents, interviennent désormais les collectivités locales, parmi lesquelles le département légitimé par le suffrage universel sans toutefois cesser de faire débat, mais aussi un groupe social jusque-là faiblement institutionnalisé, les usagers, bien qu'il soit théoriquement la raison même de toute intervention sociale, et, enfin, pour une part de plus en plus conséquente, le marché.

Entre usagers et procéduralisation marchande

Si l'action sociale fait la découverte de l'élu, concepteur, décideur et employeur tout à la fois, elle doit également mieux reconnaître ses usagers, individuellement et au travers de certaines organisations prétendant les représenter. La loi de 1984 sur les droits des familles, dans leurs rapports avec les services responsables de la protection de la famille et de l'enfance, ouvre à sa manière cette porte qui est maintenant largement consolidée par la loi de janvier 2000 dite de rénovation de l'action sanitaire

et sociale (Janvier, Matho, 1999; Chauvière, 2000)⁷. Octroyer des droits aux destinataires de l'action sociale comme tels constitue sans aucun doute une orientation novatrice. Le symptôme ne doit plus justifier une suspension des droits, comme cela est encore souvent le cas. En théorie, le rapport à l'autre, fut-il en manque, en besoin, en souffrance ou en prison, s'est formellement démocratisé. Reste évidemment à en organiser la mise en œuvre et à en mesurer les effets. D'autant que dans l'exercice partenarial, chacun se prévaut de l'usager, de ses besoins ou de ses droits. De l'usager réel à l'usager représenté, il y a parfois une grande distance.

Comme l'ont bien montré divers ouvrages récents (Humbert, 2000), l'ambiguïté même de la question des usagers concentre une bonne partie des contradictions et des hésitations actuelles de tout le secteur social à propos des conditions du service à rendre: entre pilotage par le haut et pilotage par le bas, entre citoyenneté et marché, entre droit de la solidarité et droit des personnes, etc. Potentiellement, l'usager est en capacité de subvertir le client, ne serait-ce que parce que dans certaines conditions il peut devenir un acteur à part entière dans les « rapports sociaux d'usage » (Chauvière, Godbout, 1992). « Sujet classant », comme dirait à sa manière Pierre Bourdieu, en d'autres termes citoyen, l'usager n'est pas nécessairement réduit au consommateur ni même au seul rang d'acteur doté de compétences. Il est aussi celui qui peut donner du sens à une situation le concernant (échanges au guichet, prise en charge, hospitalisation, etc.). C'est pourquoi « l'autre par lui-même » (Baudrillard) fait encore peur aux élus, aux institutions, aux professionnels comme aux tout-puissants experts. C'est pourquoi aussi des straté-

gies pour l'appivoiser se développent ici et là (participation, coproduction et même partenariat, etc.).

Sans nul doute, un sixième acteur s'est également introduit depuis quelques années sur le terrain même des transactions sociales: le marché. Plus concrètement, on voit arriver divers opérateurs marchands qui découvrent là des potentiels inexploités, à la condition de transformer l'usager émergent en un client solvable et la lecture citoyenne de la solidarité en bilans financiers positifs⁸. C'est un nouveau front qu'on devine clairement dans le domaine des personnes âgées plus ou moins dépendantes, c'est-à-dire des établissements et des services à domicile ou « externalisés » encore contrôlés majoritairement par des associations. On le voit poindre aussi dans le secteur du handicap, profitant d'une critique justifiée des trop puissants lobbies associatifs et d'une revendication légitime des personnes concernées pour plus d'intégration et moins de discrimination, la fourniture de services spécifiques sur le mode marchand devenant alors un moyen de cette banalisation. On l'entrevoit aussi en formation permanente, sans oublier les efforts des publicitaires et des médias pour investir à leur manière tout ce champ, à la recherche de profits maquillés d'utilité sociale.

À leur manière, la décentralisation et la construction européenne ont facilité l'entrée en scène du secteur marchand. Notamment, en reprenant à leur compte le principe de subsidiarité qui déplace le partage des compétences entre l'État, renvoyé aux seules missions de souveraineté (police, justice...), et la société civile, lieu censément naturel des solidarités familiales, de corps ou de territoire (Millon-Delsol, 1992). Elles ont aussi généralisé la culture de la « relation de service » (Chauvière, 2000) dans

⁷ On doit également ajouter quelques autres textes de la même période sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (avril 2000), la démocratie de proximité (février 2002), les droits des malades et la qualité du système de santé, dite aussi loi Kouchner (mars 2002).

⁸ Le patronat français développe désormais cette revendication sans aucune retenue, comme le prouve la note du MEDEF du 1^{er} juillet 2002 « Marché unique, acteurs pluriels: pour de nouvelles règles du jeu ». On y découvre notamment trois principes visant directement l'action sociale: « Principe 3: Intégrer le secteur social dans le secteur marchand »; « Principe 4: Rendre solvable la demande en matière d'action sociale plutôt que de subventionner l'offre »; « Principe 5: Donner au secteur caritatif les moyens de son développement ». On ne peut être plus clair!

l'identification des activités comme au travers des procédures d'appels d'offres qui mettent en concurrence les différents opérateurs non lucratifs et lucratifs, dans la fiction de l'égalité des chances. Ce qui du reste est souvent subsumé par l'idéologie du partenariat. C'est là un changement fondamental dans les représentations de la question sociale et plus encore dans ses modes d'administration et de légitimation.

Pour les organisations publiques et surtout privées comme pour les professionnels, il risque d'être de plus en plus difficile de s'y retrouver. La bataille des compétences et la montée en puissance des employeurs, notamment publics, le tassement de la problématique des qualifications et toutes les manœuvres relatives à la formation à l'heure de la validation des acquis d'expérience (VAE) ou du transfert du pilotage aux régions (acte 2 de la décentralisation) montrent bien où résident les zones de tension (Chauvière, Tronche, 2002).

Les faux-semblants du néo-partenariat

De réunions de concertation pour définir les objectifs communs en « tours de table » pour organiser les financements complexes d'un projet local, avec des évaluations plus ou moins démocratiques des résultats collectivement obtenus, s'est ainsi progressivement inventé un savoir-faire nouveau, habillé du nom singulier mais un peu passe-partout de *partenariat*. Ce savoir-faire a aujourd'hui son marché national autant que local (l'ingénierie sociale), ses références plus ou moins systématisées (comme le management participatif) et ses nouveaux professionnels spécialisés (bureau d'étude, de conseil, d'évaluation et autres professionnels de la synergie territoriale). S'il tend visiblement à faire système, il engendre aussi une bureaucratie de la complexité. Bureaucratie qui fait craindre un nouvel éloignement de la décision pour les citoyens et spécialement pour les plus défavorisés, alors même que cette orientation était censée s'en

rapprocher par un plus juste choix des paliers d'intervention!

L'autre trait marquant de la technique partenariale contemporaine est sa naturalisation en norme publique et, à une plus petite échelle, en norme de participation. Dans le discours social, en effet, le partenariat au singulier (alors qu'il vaudrait mieux parler de politiques ou de stratégies du partenariat), sans cesser d'être un instrument d'organisation, a pris depuis quelques années une consistance particulière, au point d'être devenu aussi une fin en soi, une valeur supérieure. Concernant notamment les modes d'action dans l'espace public, le partenariat s'est paré de vertus singulières, alliant miraculeusement efficacité, consensus et renouveau démocratique, en tout cas aux antipodes de la culture de l'affrontement, à tout le moins de la contradiction et de l'opposabilité citoyenne. Comme si la mise en scène partenariale échappait aux rapports de pouvoir! Il n'est pourtant pas besoin d'être grand clerc pour observer que toute coopération ou coordination, à quelque niveau que ce soit, requiert une puissance invitante, un financeur principal, un pilote, un groupe expert, et que les luttes pour l'accès aux ressources, pour la définition des territoires pertinents n'ont jamais cessé. Avec l'idéalisme néo-partenarial, ces enjeux paraissent simplement avoir trouvé d'autres formes d'« invisibilisation » relative, et tout spécialement dans le secteur social⁹.

■ CONCLUSION

Parce qu'il est largement « contractualiste », tout partenariat exige certains renoncements, ce qui devrait normalement être contrebalancé par des règles procédurales suffisamment claires. Mais nous en sommes encore loin. C'est pourquoi, dans un partenariat de ressources comme dans un partenariat centré sur des objectifs pragmatiques, on peut aussi craindre une euphémisation dommageable de toute l'expérience sociohistorique des groupes d'acteurs,

⁹ Pour autant, la nouvelle culture partenariale conserve une tradition du dialogue et de la discussion. Certains titres en témoignent : Bourgeois Frédérique et Dieppedalle Dominique « *Au défi de l'insécurité urbaine, le dégel entre police et acteurs sociaux* », Économie et Humanisme, n° 326, octobre 1993 ; Le Gales Patrick, Loncle Patricia « *Le partenariat comme mode de lutte contre l'exclusion. Le cas de la France* », CRAP-IEP de Rennes, mai 1996, etc.

spécialement des professionnels les plus fragiles (par exemple, dans le domaine des services à domicile), et des associations dont l'assise économique et les ressources sociales sont les plus précaires (ainsi dans le champ de l'éducation populaire).

Comment interpréter ces évolutions et la place du partenariat? Pour les plus libéraux, vu l'archaïsme français, il ne faudrait voir là qu'un déplacement enfin possible des frontières entre le privé lucratif, le privé non lucratif, la fonction publique nationale puis territoriale, pour qu'advienne enfin une culture du pluralisme où chacun, y compris le marché, détiendrait une part de légitimité égale à celle des autres. Le partenariat public-privé ne se développerait donc que pour mieux hâter la nouvelle division « naturelle » du travail, une fois consommé le « nécessaire » recul du modèle du service public et au-delà de tout monopole public.

Pour ceux qui sont au contraire résistants à l'offensive libérale dans la conduite des affaires publiques, le processus en cours expose à une reconfiguration beaucoup plus fondamentale, étant en somme une voie de privatisation masquée. Le nouveau partenariat public-privé pluraliste ne serait donc qu'un faux-semblant, un leurre. Ce partenariat leur semble avant tout faire le lit de la marchandisation du social, en favorisant une entrée latérale mais légitime du marché dans tous ces domaines autrefois préservés au nom de l'intérêt général et de notre conception de l'espace public. Au marché tout ce qui est rentable en termes de services à la personne ou de conseils payants aux opérateurs associés (partenaires) du privé lucratif ou non lucratif s'il peut suivre malgré ses handicaps, et à l'État le reste. Le service public n'étant que dépense, le partenariat se présente donc finalement comme une économie de moyens doublée de l'opportunité de quelques belles affaires dans le social, avant même toute idée de partage des territoires, *a fortiori* des objectifs d'action. Certes, nous allons sans doute vers un nouveau compromis entre l'esprit public à

la française et les normes issues du management privé, mais la situation est loin d'être stabilisée.

Cependant, dans cette situation de transition, malgré ses contradictions internes et ses pudeurs d'un autre temps, le secteur social dispose paradoxalement de plusieurs cartes à jouer. Les difficultés du droit public à intégrer ce secteur sont anciennes, en grande partie parce que celui-ci relève aussi du droit privé des contrats. Par voie de conséquence, du fait de l'interpénétration des références, les acteurs ont souvent dû accepter une part d'incertitude et de « bricolage » juridiques. Récemment, n'a-t-on pas inventé les Groupements d'intérêt public (GIP)? S'ils ont été beaucoup utilisés, jamais pourtant la formule n'a sérieusement évaluée. Fort de ses décennies de développement mixte, public-privé (surtout associatif), le secteur social offre dès lors un terrain fécond pour une réflexion en profondeur à la fois sur le droit de l'administration publique et sur celui de l'action collective. C'est notamment vrai s'agissant de la responsabilité juridique et sociale, de la possibilité de travailler en réseaux d'action publique et de la mise en œuvre des droits des usagers. Cette longue expérience permet d'envisager des évolutions, en sachant qu'il s'agit là d'une question générale et non d'un problème particulier, de types troisième voie, économie solidaire, développement durable ou autre incantation contemporaine. Enfin, le modèle « contractualiste », qui tend à se généraliser sous couvert de partenariat, nécessite d'être décliné en tenant compte des objets autant que des enjeux des contrats, et sans doute aussi de leur destination finale. Le social est à cet égard un bon terrain pouvant rétroagir sur les choix d'organisation et de régulation, faute de quoi la tendance procédurale risque de prendre le dessus, y compris par la voie des recours administratifs devant les tribunaux, en réduisant les situations concrètes et leurs enjeux réels pour les personnes concernées.

BIBLIOGRAPHIE

- Borgetto, Michel, et Robert Lafore (2004). *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris, Montchrestien, 5^e édition.
- Chauvière, Michel (2000). « Usages et significations contradictoires de la "relation de service" dans le secteur social », dans Luc Rouban (dir.), *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan.
- Chauvière, Michel (2001). « Associations et pouvoirs publics. Entre autonomie et instrumentalisation », dans MIRE et PUCA, *Actions associatives; solidarités et territoires*, Publications de l'université de St-Étienne, p. 79-92.
- Chauvière, Michel (2003). « Entre service public, non-lucrativité et droit des affaires: incertitudes et chances du secteur social », dans Chantal Humbert (coord.), *Institutions et organisations de l'action sociale. Crise, changements, innovations?*, Paris, L'Harmattan, coll. Savoirs et Formation, p. 51-75.
- Chauvière, Michel (2004). *Le travail social dans l'action publique. Sociologie d'une qualification controversée*, Paris, Dunod, 304 pages.
- Chauvière, Michel, et Virginie Bussat (2000). *Famille et codification. Le périmètre du familial dans la production des normes*, Paris, La Documentation française.
- Chauvière, Michel, et T. Jacques Godbout (1992). *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Hamattan.
- Chauvière, Michel, et Didier Tronche (dir.) (2002). *Qualifier le travail social. Dynamique professionnelle et qualité de service*, Paris, Dunod.
- Chopart, Jean-Noël (MIRE), Jean-Paul Blais et Claire Gillio (PUCA), Jacques Ion (CNRS-CRESAL), Henry Nogues (Université de Nantes) et Ghislaine Garrin-Ferraz (textes réunis pas), *Actions associatives; solidarités et territoires*, MIRE et PUCA, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2001, 352 pages (actes du colloque de Saint-Étienne des 18 et 19 octobre 2001).
- Friot, Bernard (1998). *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute.
- Humbert, Chantal (coord.) (2000). *Les usagers de l'action sociale. Sujets, clients ou bénéficiaires?*, Paris, L'Harmattan.
- ISM-CORUM (2001). *La proximité, quels enjeux pour les services publics?*, Lyon, Mario Mella éditions (Textes de Numa Murard, Philippe Warin, Pierre Valarié, Michel Chauvière...).
- Janvier, Roland, et Yves Matho (1999). *Mettre en œuvre le droit des usagers dans les établissements d'action sociale*, réédition 2002, Paris, Dunod.
- Jobert, Bruno (1981). *Le social en plan*, Paris, Éd. ouvrières.
- Jobert, Bruno, et Pierre Muller (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Le Goff, Jean-Pierre (2000). *Les illusions du management. Pour le retour du bon sens*, Paris, La Découverte.
- Lenoir, René (1974). *Les exclus, un français sur dix*, Paris, Seuil.
- Lorcerie, Françoise (1993). « Le partenariat et la "relance" des ZEP - Marseille, 1991-1992 », *Les Cahiers de l'IREMAM*, n° 3 (Rapport à la DPM et au FAS).
- Lory, Bernard (1974). *La Politique d'action sociale*, Toulouse, Privat.
- Millon-Delsol Chantal (1992). *L'État subsidiaire*, Paris, PUF.

Le pénible parcours des partenariats public-privé en Autriche

Par **Gerhard Hammerschmid**, Assistant professor

Département de management public, Wirtschaftsuniversität Wien (University of Economics and Business Administration, Vienne)

gerhard.hammerschmid@wu-wien.ac.at

Traduit de l'anglais

Le présent article analyse les problèmes courants liés à la mise en œuvre de partenariats public-privé (PPP) en tant que mode de gouvernance de plus en plus « en vogue » dans de nombreux programmes politiques partout dans le monde. Comme la documentation actuelle sur les PPP renferme souvent le point de vue anglo-saxon, nous présentons les expériences récentes de l'Autriche caractérisée par une tradition juridique continentale européenne d'État de droit (*Rechtsstaat*). D'après une analyse d'un récent échec de projet de PPP, la dynamique de ce genre de partenariats serait façonnée par les facteurs inspirés des méthodes du choix rationnel, mais aussi par des facteurs normatifs, culturels et cognitifs tel que le théorise les méthodes néo-institutionnelles.

■ INTRODUCTION

Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays ont manifesté un intérêt croissant pour les partenariats public-privé (PPP), souvent perçus comme une nouvelle génération de réformes de gestion pour vaincre les déficits des premières vagues de privatisation et de « marchandisation » (Pollitt, 2003). Ils sont promus à parts égales par les gouvernements, les institutions de l'Union Européenne (Commission européenne, Banque européenne pour la reconstruction et le développement [BERD], Banque européenne d'investissement [BEI]), des organismes internationaux tels que le Groupe de la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) de même que par des groupements d'intérêt du secteur privé.

Il a été souligné que les idées de partenariat s'inséraient bien dans les discours actuels d'une société de réseaux (Castells, 1996) et de « gouvernance publique » qui laissent supposer un changement fondamental du rôle de l'État, de fournisseur à « dynamiseur », et une érosion croissante des barrières sectorielles traditionnelles (Kickert, Klijn et Koppenjan, 1997; Ziekow, 2002, Kooiman, 2003). Cette nouvelle compréhension de la gouvernance avec un enracinement en science politique met l'accent sur les interdépendances croissantes entre les acteurs sociaux de tous les secteurs (privé, public, tertiaire) et la société civile ainsi que sur l'intégration de leurs ressources. Dans le monde universitaire allemand, les connotations « État motivant, négociateur ou collaborateur » sont utilisées (Schuppert, 2000). Les partenariats occupent aussi une place dominante dans les discours contemporains sur la réforme de la gestion publique (Osborne et Gaebler, 1992; Budäus et Eichhorn, 1997).

L'expression « partenariat public-privé » s'est transformée en expression à la mode partout dans le monde, avec le désavantage d'être devenue un phénomène insaisissable et flou, englobant divers types de collaboration entre les secteurs privé et public, de l'impartition simple à des ententes organisationnelles conjointes en passant par des ententes informelles avec des significations multiples (Linder, 1999; McQuaid, 2000; Pollitt, 2003). Le présent article abonde dans le sens de Kouwenhoven (1993) et de Budäus/Eichhorn (1997), qui limitent la définition de partenariat

public-privé à des interactions entre le gouvernement et des acteurs du monde des affaires dans la poursuite d'objectifs complémentaires de pertinence stratégique. La collaboration est officialisée par contrat et vise à développer des synergies qui permettront la conservation intacte de l'identité et des responsabilités des partenaires. En ce sens, pour la plupart des pays, les PPP doivent être compris comme une nouvelle forme d'arrangement organisationnel.

Comme on pouvait s'y attendre, la popularité actuelle des PPP, dominée par les expériences des pays anglo-saxons qui ont une culture administrative fondée sur l'intérêt public pragmatique, a aussi envahi des pays qui ont une tradition distincte, continentale européenne, d'État de droit ainsi qu'une tradition de droit public plus forte. En Allemagne et en Autriche, il est devenu à la mode de promouvoir les PPP qui ont réussi à s'infiltrer dans les programmes gouvernementaux (par exemple, le programme du gouvernement fédéral allemand intitulé un *État moderne*, lancé en 1999 ou le programme du gouvernement fédéral autrichien intitulé un *État compétitif*, lancé en 2000) de même que dans les discussions en milieu universitaire (Budäus et Eichhorn, 1997 ; Budäus, 1998 ; Eilmansberger, 2003).

Dans cette perspective, l'échec d'un projet autrichien de PPP en 2003, présenté comme un projet modèle de partenariat public-privé en Autriche et le premier du genre à l'échelle mondiale, semble d'intérêt. Peu de temps après sa mise en place vers la fin de 2002, divers problèmes sont survenus, menant à l'accroissement des tensions entre les parties contractantes. En juin 2003, les deux parties ont résilié le contrat en s'accusant mutuellement et en annonçant qu'il y aurait des demandes d'indemnisation. Le présent article se penche sur la question de savoir pourquoi, malgré la pertinence stratégique et les attentes très élevées des deux parties, ce projet d'infrastructure en PPP s'est effondré si dramatiquement. Nos explications s'appuient sur les méthodes du choix rationnel et sur la théorie néo-institutionnelle.

■ HÉSITATION GÉNÉRALE

ENVERS LES PROJETS DE PPP EN AUTRICHE

La recherche empirique indique que, malgré l'euphorie entourant les PPP, ils demeurent peu nombreux. Les PPP sont surtout concentrés dans un assez petit nombre de pays, dont les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Australie, où ils se sont soldés par des investissements de capitaux considérables (Bastin, 2003 ; BMWA, 2004). Aux Pays-Bas (Teisman et Klijn, 2002), en Scandinavie (Collin et Hansson, 2000 ; Greve, 2003) et en Allemagne (Roggencamp, 1999 ; BMWA, 2004), le nombre de projets mis en place est plutôt faible. L'écart entre l'annonce et la réalité, en ce qui concerne le partenariat comme projet de gouvernance, semble être considérable, surtout en Europe continentale caractérisée par une longue tradition de droit public (Teisman et Klijn, 2000), un fait partagé avec d'autres sujets du domaine de la réforme du secteur public.

L'Autriche est caractérisée par une tradition juridique d'État de droit (*Rechtsstaat*) qui établit une assez forte différence entre le secteur privé et le secteur public, ce dernier ayant une rationalité politique et juridique dominante (Ziller, 2003 ; Hammerschmid et Meyer, 2005). Le secteur public repose traditionnellement sur un système de règles juridiques strict et compliqué doté d'un système de protection juridique complexe axé sur un tribunal constitutionnel¹, un système de carrière fermé où les cadres n'ont pratiquement pas d'expérience du secteur privé, une forte hiérarchie dont la responsabilité juridique et politique repose sur le ministre (responsabilité ministérielle) ainsi qu'une haute pertinence des formes de contrôle structurées (contrôle judiciaire, contrôle parlementaire, vérifications interne et externe). Naschold (1996) le décrit comme un modèle réglementaire, bureaucratique et traditionnel où les instruments du marché sont peu utilisés et il l'a appelé le *secteur de l'administration juridique*.

¹ Par exemple, par décision du tribunal constitutionnel, les « tâches de base de l'État » ne doivent pas être transférées au secteur privé, mais des discussions pour déterminer quelles responsabilités de l'État seront considérées comme des tâches de base sont toujours en cours.

Il n'est donc pas étonnant que le PPP en tant que nouvelle structure de gouvernance en Autriche ne gagne du terrain que lentement comme c'est le cas en Allemagne. Une étude réalisée par le Partenariat social autrichien (Austrian Social Partnership) (Beirat, 1998), institution centrale de l'Autriche, a conclu que les efforts déployés pour mettre en place des modèles de PPP à l'échelon fédéral n'ont pas donné de résultats et qu'à d'autres échelons de gouvernement, les PPP « sont pratiquement demeurés à l'étape de projets pilotes ». L'étude a qualifié les PPP de « façon prometteuse d'accélérer la mise en place de projets d'infrastructure » et a estimé le volume d'investissements à plus de 40 milliards d'euros pour des infrastructures ferroviaires, routières et locales. À ce jour, on ne compte pourtant qu'un petit nombre de projets où le secteur privé finance et fournit des infrastructures et des services publics et où les partenaires « privés » en détiennent au moins partiellement la propriété.

Cependant, on a observé récemment une importance croissante des PPP en Autriche (Eilmansberger, 2003 ; Winner, 2003). La dynamique a pris un élan considérable avec le programme gouvernemental de la nouvelle coalition au pouvoir en 2000, et plusieurs projets, particulièrement des projets d'autoroutes, sont en cours d'élaboration. Bien qu'une entente sur le principe de la participation du secteur privé semble vouloir se concrétiser, il reste à recueillir le consensus sur le concept et ses implications. Très souvent, le PPP est simplement vu comme une façon pratique de financer un projet d'infrastructure publique malgré les restrictions budgétaires et de se soustraire aux sévères critères de Maastricht, et les objectifs d'efficience ne sont normalement pas des éléments dominants dans les considérations des politiciens. Outre les politiciens, il existe d'autres acteurs intéressés tels que des conseillers, des banques, des représentants patronaux, des entrepreneurs éventuels et des avocats qui ne cessent d'alimenter le débat en Autriche. Une analyse Internet récente (Roth, 2004) montre la forte popularité de la notion de PPP en Autriche, du moins sur le plan de la forme. Un examen approfondi révèle que la plupart des pages Internet mettent l'accent sur des commentaires généraux envers les PPP et que, concernant des projets spécifiques, l'expression semble avoir un

sens trop large. Souvent, des activités de commande, d'impartition ou de collaboration informelle sont qualifiées de PPP. Seul un petit nombre de projets de PPP, dans le sens strict du terme et ayant franchi l'étape de la planification, a été relevé, et le projet ADONIS est celui qui a suscité récemment le plus d'attention dans les médias.

L'analyse qui suit est fondée sur la couverture médiatique du projet ADONIS qui comprend des articles, des communiqués de presse et des déclarations politiques qui ont été publiés entre 2001 et 2003 (trouvés à l'aide des mots repères ADONIS ou Mastertalk ou les deux, nom spécifique de l'entente de PPP). L'échantillon compte 269 articles ainsi que du matériel supplémentaire fourni par le Parlement et la Cour des comptes. L'accent est mis sur les réclamations des acteurs concernés, leurs arguments pour réclamer la propriété du projet, leur rationalisation des problèmes imminents et la chute finale du projet.

■ ESSOR ET CHUTE DU PROJET ADONIS

Le projet ADONIS, lancé par le gouvernement fédéral autrichien, visait la mise en place d'un réseau national de radiocommunication hautement sécuritaire à l'intention des organismes d'urgence (police, incendie, ambulance, armée). Le système devait garantir l'action rapide et coordonnée des divers organismes de sécurité publique en cas de sinistres nationaux et devait combler les lacunes actuelles d'un système de communication (analogique) fort désuet. Le nouveau système devait utiliser la technologie TETRA (Terrestrial Trunked Radio) comme norme européenne pour la radio mobile numérique spécifiée par l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI).

Le projet, sous la responsabilité du gouvernement fédéral, était coordonné par le ministère de l'Intérieur, avec la participation du ministère de la Défense, et était conçu comme un PPP, avec un coût estimatif se situant entre 250 et 370 millions d'euros (M€). Il s'agissait d'une entente de concession étalée sur 15 ans selon laquelle le consortium privé se chargeait de la conception, de la construction, du financement et de l'exploitation de l'infrastructure de services publics et selon laquelle la participation

du secteur public se limitait à la détermination des résultats, à la passation du marché et à la facilitation (c'est-à-dire un modèle « construction - possession - exploitation - transfert »). L'exploitant devrait recouvrer les dépenses en capital grâce aux frais imposés aux utilisateurs du réseau. Rassembler du capital privé en présence d'un programme strict d'assainissement du budget fédéral a constitué un élément de motivation important dans le choix d'un modèle de PPP étant donné qu'un projet antérieur avait été abandonné en raison d'un manque de ressources financières.

Dans le cadre d'un processus d'appel d'offres lancé à la grandeur de l'Europe en septembre 2001, le ministère de l'Intérieur a invité les entreprises à manifester formellement leur intérêt. Trois des quatre consortiums de départ se sont retrouvés sur la liste restreinte, et chacun d'eux était composé d'entreprises autrichiennes (considérablement influentes) et avait des liens avec un fournisseur international de technologies. Peu de temps après, le gouvernement autrichien a formellement approuvé le projet ADONIS et en a présenté les caractéristiques au public. La même journée, la liste restreinte a été publiée et les candidats retenus ont été invités à soumissionner. Pendant la période de soumission, tous les consortiums soumissionnaires ont intensifié leur campagne de relations publiques en réitérant leurs attentes concernant les modalités de financement. Ils ont insisté sur l'importance de l'adhésion des organismes d'urgence – le *Laender* (État dans le système fédéral autrichien) en tant que principal partenaire financier – et d'autres utilisateurs commerciaux (entreprises de transport et de logistique par exemple) pour atteindre un seuil de rentabilité.

Le 5 avril 2002, le projet ADONIS a été attribué à Mastertalk, une coentreprise regroupant un fournisseur multinational en télécommunications, une entreprise viennoise de services communautaires et la plus importante entreprise autrichienne de télécommunications. Cette coentreprise a été retenue parce qu'elle représentait les coûts annuels les plus faibles pour le gouvernement fédéral. Un consortium non retenu a déposé une plainte auprès de la Cour d'appel fédérale, suscitant des arguments juridiques qui se sont rendus au tribunal constitutionnel et qui

ont causé un délai de trois mois. En juillet 2002, la plainte a été refusée et le contrat a finalement été adjugé. Toutefois, les spécifications techniques, les tarifs et les localités devaient faire l'objet d'une entente ultérieure. Le ministère de l'Intérieur a donné son approbation pour l'utilisation commerciale du réseau, à condition d'établir une distinction claire entre les utilisateurs publics et les utilisateurs commerciaux, rendant ainsi nécessaire la mise en place d'une deuxième fréquence (que l'organisme de réglementation en matière de télécommunications doit approuver). Quant à Mastertalk, il a accepté des frais d'utilisation annuels fixes pour les 24500 utilisateurs garantis par le gouvernement fédéral. Selon le plan d'affaires, des utilisateurs supplémentaires (les organismes d'urgence de l'État) devaient se joindre au réseau. La première phase du projet ADONIS devait se terminer au printemps 2003 et les travaux, comprenant 1300 antennes d'émission, devaient prendre fin en 2005.

En octobre 2002, Mastertalk a pris deux décisions organisationnelles importantes. Elle a augmenté son nombre d'actionnaires en vendant des actions à une importante banque régionale ainsi qu'au plus important fournisseur d'énergie en Autriche, ce qui lui a permis de recueillir les ressources financières dont elle avait grandement besoin. À la même période, un gestionnaire réputé pour sa rigueur dans le redressement d'entreprises en difficulté a été nommé président-directeur général. À la fin octobre, Mastertalk était aux prises avec un recul dans ses plans d'utilisation commerciale du réseau. L'organisme de réglementation des télécommunications publiques a refusé d'émettre le permis requis parce que la soumission était inférieure à l'offre minimale.

À ce moment, Mastertalk s'affairait à recruter des utilisateurs (des organismes d'urgence dans chaque État), élément essentiel à la viabilité commerciale du projet. L'exercice ne s'est pas révélé un succès car ces utilisateurs potentiels émettaient des réserves quant aux coûts élevés et à l'accès à des utilisateurs commerciaux.

En novembre, le projet a été lancé officiellement au cours d'une conférence de presse conjointe où les partenaires ont dévoilé les détails du plan d'affaires

convenu. Les deux partenaires étaient déterminés à mettre sur pied un réseau commercial supplémentaire, bien que la réalisation n'ait pas été prévue avant 2005 en l'absence du permis toujours en suspens. Toutefois, le projet de base devait être réalisé dans les délais impartis.

Les mois qui ont suivi ont été marqués par de nouvelles complications: les tentatives de Mastertalk pour attirer des actionnaires supplémentaires ont été infructueuses; les organismes d'urgence dans les États ont refusé de s'engager envers le réseau, rendant Mastertalk dépendant de la garantie financière des États et des administrations locales; le fait que Mastertalk ait eu à négocier des modalités avec neuf États, de nombreuses administrations locales et divers organismes d'urgence a considérablement compliqué le processus de négociation.

À la fin mars, on apprenait dans les médias que le ministère de l'Intérieur examinait la possibilité d'abandonner le projet parce qu'il craignait une hausse du fardeau budgétaire compte tenu du faible nombre d'utilisateurs recrutés. On ne comptait alors que 40 000 utilisateurs finals comparativement aux 120 000 utilisateurs potentiels que l'on avait estimés 4 mois plus tôt, ce qui rendait inévitable une augmentation des frais pour Mastertalk. En avril 2003, Mastertalk a effectué un test dans des régions sélectionnées pour terminer à temps la phase zéro du projet ADONIS. On recensait alors 90 stations radio fixes et l'investissement s'élevait déjà à 40 M€.

À ce moment, le ministère de l'Intérieur avait ouvertement critiqué Mastertalk pour son manque de contrats d'utilisation avec les organismes d'urgence. Le Ministère a indiqué que Mastertalk avait l'obligation contractuelle de recruter activement des organismes d'urgence et a mentionné la possibilité de se retirer du contrat. Une autre critique était liée aux difficultés techniques rencontrées au cours de la mise en place du réseau pour les organismes de la Croix-Rouge en Basse-Autriche, soit le plus important service d'ambulance en Autriche, qui ont menacé de ne pas adhérer au projet. En conséquence, le ministère de l'Intérieur a refusé d'accepter l'achèvement de la phase 1. Dans les médias, on disait que le projet s'était transformé en «projet cauchemar». À partir de mai 2003, les

discussions publiques au sujet du projet ADONIS sont devenues de plus en plus fréquentes. L'opposition parlementaire a même accusé le Ministère «d'échecs graves» et de «conditions chaotiques».

En mai 2003, au moment où Mastertalk demandait la reprise des négociations pour résoudre le différend concernant les frais, le ministère de l'Intérieur faisait parvenir à la direction de l'entreprise une lettre dans laquelle il l'accusait de «manquer de professionnalisme», de «ne pas respecter le calendrier des travaux» et de «ne pas avoir soumis suffisamment de plans du projet». Mastertalk s'est vu imposer une date limite pour proposer une solution aux lacunes du projet ainsi qu'une garantie pour garder le projet sur les rails. Les accusations mutuelles entre Mastertalk et le Ministère se sont accrues, mettant l'accent sur les lacunes techniques que l'entreprise privée qualifiait de difficultés «normales» dans le cas de projets complexes. Mastertalk a exigé le recours à l'arbitrage pour les négociations, et une dernière tentative de solution à l'amiable a été mise de l'avant en juin.

Le 26 juin 2003, les deux partenaires ont résilié simultanément le contrat du projet ADONIS. Les actionnaires de Mastertalk ont indiqué qu'il s'agissait d'une perte de crédit pour l'Autriche et que le ministère de l'Intérieur n'était pas prêt à respecter ses contrats et l'accusaient de «détruire cette forme de financement innovatrice». Une banque participante, partenaire important dans des projets d'infrastructure en Autriche, a décelé des «signaux dangereux pour tout autre projet de PPP en Autriche» en raison du manque de confiance dans la volonté de l'État à respecter ses contrats. Mastertalk et ses propriétaires ont annoncé qu'ils allaient intenter des poursuites en dommages-intérêts, remises à plus tard, pour revendiquer une perte d'environ 100 M€. Seulement quelques jours après la rupture du contrat, Mastertalk annonçait le congédiement de 90 employés et en juillet 2003, le PDG remettait sa démission. Dans l'une de ses dernières déclarations, ce dernier a indiqué que le projet ADONIS avait été sa «mission impossible». L'opposition politique a également vivement réagi à l'échec du contrat et a déposé une demande devant le Parlement visant à considérer d'autres

moyens parlementaires, de la requête simple à l'inculpation directe du Ministère.

Le ministère de l'Intérieur a toutefois réitéré sa volonté de mettre en place un réseau de radiocommunication commun à la grandeur du pays, à l'intention des organismes d'urgence. En octobre 2003, il a lancé un nouvel appel d'offres sous un nouveau nom de projet et a redémarré le processus d'appel d'offres. Le projet revenait à la case de départ, la question de la technologie à retenir, la possibilité d'une utilisation commerciale étant toujours présente. L'intérêt du secteur privé pour le projet était toujours aussi élevé; cinq consortiums ont ainsi manifesté leur intérêt.

■ COMPRENDRE L'ÉCHEC DU PROJET SELON DIFFÉRENTES PERSPECTIVES

La complexité, l'étendue et la pertinence politique du projet ADONIS rendent très difficile l'analyse des raisons possibles de l'insuccès du projet compte tenu du large éventail de causes interdépendantes difficiles à démêler et de leurs interprétations très différentes. Dans les lignes qui suivent, nous examinerons le projet du point de vue de la théorie du choix rationnel et de la théorie néo-institutionnelle.

L'essor des PPP s'explique surtout par la présence de facteurs clés puissants et assez uniformes tels que la mondialisation et la libéralisation des marchés, les développements technologiques et l'accroissement de la discipline financière imposée aux gouvernements, faisant des PPP un choix rationnel quasi inévitable. Pour les acteurs des secteurs public et privé, la décision de participer à un PPP repose sur une évaluation des avantages et des risques possibles par rapport à leurs intérêts spécifiques plus ou moins conflictuels. Souvent, les avantages tendent à l'emporter sur les risques, du moins lorsque des ententes organisationnelles et procédurales appropriées sont en place (Savas, 2000; Bastin, 2003; Handley-Schachler, 2003; Pollitt, 2003). L'établissement de responsabilités et d'objectifs clairs, le partage juste et efficace des risques, les stimulants, le suivi et le soutien politique au sein d'un milieu de réglementation dynamique sont décrits comme étant des facteurs de succès essentiels (BMW, 2004).

Ces recommandations s'inspirent théoriquement, de façon explicite ou implicite, des méthodes du choix rationnel telles que l'économie institutionnelle, la théorie des choix publics ou la théorie des jeux (Budäus et Eichhorn, 1997; Roggencamp, 1999; McQuaid, 2000; Savas, 2000; Schuppert, 2000; Hart, 2003). D'après l'individualisme méthodologique, l'existence et le déclin de structures de gouvernance telles que les PPP – avec les réseaux comme l'une des formes élémentaires de gouvernance à l'exception du marché et de la hiérarchie (Williamson, 1985) – sont expliqués en faisant référence à la rationalité individuelle dans une vision micro. Les PPP sont analysés comme des secteurs produisant et recevant des ressources limitées et au sein desquels des ententes efficaces doivent prendre en considération les coûts de transaction, les asymétries d'information entre le mandant (le secteur public) et le mandataire (le secteur privé), les stimulants, les règles du jeu, les structures du pouvoir ou une détermination claire et exhaustive des droits de l'utilisateur. La théorie des jeux, avec les processus de politique interprétés comme une série de jeux, considère les négociations entre les deux partenaires comme un élément essentiel au succès ou à l'échec des PPP et offre aussi un large éventail de recommandations générales pour favoriser le comportement coopératif.

Dans les pays d'Europe continentale, le débat sur les PPP met un accent important sur les aspects juridiques avec un moule similaire quant au choix rationnel (Budäus, 1997; Ziekow, 2002; Eilmansberger, 2003). D'après l'hypothèse des intérêts conflictuels des parties au contrat et de l'intérêt public prédominant, le gouvernement doit protéger ses intérêts en recourant à des moyens adéquats d'influence, de contrôle, de stimulants et de sanctions. Tous conviennent qu'un contrat excellent et détaillé constitue la principale condition d'une collaboration réussie.

Contrairement aux méthodes du choix rationnel, le néo-institutionnalisme sociologique, fondé sur les travaux innovateurs de Meyer et Rowan (1977) et de DiMaggio et Powell (1983) qui ont un point de vue similaire en science politique (March et Olsen, 1989), met l'accent sur l'environnement institutionnel des organisations. Les préférences des individus, les intérêts des organisations de même que le

répertoire des comportements et des pratiques sociales sont façonnés par leur environnement institutionnel. Les institutions poussent les organisations à rechercher la légitimité et à s'efforcer d'atteindre la conformité sociale par l'adoption de modèles de structure et d'action légitimés (DiMaggio et Powell, 1991). Les structures organisationnelles semblent être influencées par les institutions, mais d'une façon qui ne peut s'expliquer par une rationalité instrumentale de l'efficacité et par l'interaction concurrentielle entre les organisations.

La théorie néo-institutionnelle offre une explication à la popularité croissante des PPP malgré les difficultés de mise en place considérables et les évaluations critiques des résultats comme ceux présentés dans les travaux de recherche universitaires (Osborne, 2000 ; Roseneau, 2000 ; Handley-Schachler, 2003 ; Klinj et Teisman, 2003 ; Pollitt, 2003). Meyer et Rowan (1977, 344) semblent indiquer que, en l'absence de preuves pour démontrer l'efficacité des innovations axées sur les tâches, le principal motif de l'adoption consiste à fournir une explication contre les nouvelles bases de l'évaluation. Le partenariat et les pratiques de gestion sont des valeurs hautement appréciées dans la culture occidentale actuelle et, selon Meyer et Rowan (1977), ils ont quasiment acquis le statut de mythe. Au cours des dernières décennies, nous avons particulièrement observé une hausse générale des idées en matière d'administration au sein du secteur public, hausse fondée sur la conviction générale voulant que la performance du secteur privé soit supérieure à celle du secteur public (Sahlin-Andersson, 1996 ; Winner, 2003). Le PPP peut être décrit comme un modèle légitimé de structure et d'action démontrant ces valeurs fortement institutionnalisées et de plus en plus diffusées par des pressions isomorphes. Il offre aux gouvernements une nouvelle légitimité suggérant la modernité et leur permet de remplacer la notion controversée de « privatisation » par une notion à connotation positive, le « partenariat ».

L'échec du point de vue du choix rationnel

D'après les méthodes du choix rationnel, la chute du projet ADONIS semble être clairement liée aux

intérêts conflictuels des partenaires, aux problèmes mandant-mandataire, aux ententes contractuelles insuffisantes ainsi qu'aux déficits organisationnels et procéduraux. D'autant que les explications et les comptes rendus, présentés aux médias ou à la Cour des comptes par les principaux acteurs pour expliquer l'échec du projet, avaient un lien avec la logique instrumentale du choix rationnel.

Au stade initial, les objectifs complémentaires semblaient être très importants pour les deux partenaires, mais à mesure que le projet avançait, les divergences d'intérêts et de stratégies sous-jacentes sont devenues de plus en plus importantes et apparentes. La principale source de conflit s'est développée autour du fait que le partenaire privé défendait la rentabilité et réclamait une augmentation des frais d'utilisation en raison du manque d'intérêt des organismes d'urgence tandis que le gouvernement, dont l'objectif politique central était le redressement budgétaire, insistait pour conserver les frais d'utilisation convenus. D'autres conflits omniprésents portaient sur la quantité des caractéristiques techniques et l'accessibilité du système aux utilisateurs commerciaux en échange de l'atteinte des objectifs du gouvernement en matière de sécurité. Ces conflits ont amené les parties à tenter de transférer les risques économiques et politiques à l'autre partie. Une séparation claire des risques et des principes, tels que l'attribution de la responsabilité d'un incident à la partie qui aurait été la mieux placée pour l'éviter à moindre coût (*cheapest cost-avoider*) ou l'assureur le moins cher, était difficilement réalisable en pratique étant donné que les risques politiques (nombre d'organismes participants) et les risques techniques (infrastructure intégrante et technique d'exploitation) du projet ADONIS se sont souvent révélés dépendants des activités des deux partenaires.

Les tensions ne provenaient pas uniquement des intérêts conflictuels entre le partenaire du secteur public et celui du secteur privé ; elles étaient aussi fortement liées aux écarts entre les partenaires qui sont devenus des sources d'instabilité du projet. Du côté du gouvernement, trois ministères participants poursuivaient des intérêts différents et l'État (*Laender*) avait aussi une influence considérable. Leurs exigences combinées se soldaient souvent

par des demandes et des priorités contradictoires pour le partenaire privé. De l'autre côté, Mastertalk, en tant que coentreprise, était aussi confrontée aux intérêts conflictuels de ses divers actionnaires. Les tensions au sein du consortium ont crû de façon quasi proportionnelle aux difficultés rencontrées pendant la mise en œuvre du projet. La complexité d'un réseau où interviennent des acteurs multiples a révélé un obstacle notoire pour suivre les recommandations du choix rationnel voulant que les objectifs et la compatibilité des partenaires soient clairement établis.

Une difficulté fondamentale similaire était liée à la conception d'un contrat relationnel adéquat. Malgré la haute priorité accordée aux aspects juridiques du contrat de plus de 2500 pages, le projet ADONIS a clairement fait ressortir les limites de la gouvernance contractuelle. En raison du large éventail d'éventualités et de la complexité technique, le contrat attribué devait laisser les spécifications techniques, les tarifs et les localités faire l'objet d'une entente ultérieure, faisant place à des problèmes mandant-mandataire. Un renvoi à la norme TETRA, connue à la grandeur de l'Europe, a constitué une tentative évidente pour maîtriser le problème des « caractéristiques cachées » et pour éviter un délai de la part d'un partenaire supérieur sur le plan technique, mais la tentative s'est révélée insuffisante. Par conséquent, le partenariat n'a cessé de créer des situations de délai où un partenaire dépendait des efforts de l'autre (par exemple, le partenaire du secteur privé avait besoin des efforts du secteur public pour des infrastructures techniques ou le recrutement d'organismes d'urgence) et où ce dernier en profitait pour améliorer sa situation.

Reconnaissant l'impossibilité des contrats tout compris (Williamson, 1985; Hart, 2003), les méthodes du choix rationnel recommandent des mesures structurelles et procédurales complémentaires. Le projet ADONIS a d'ailleurs montré à quel point il est en pratique difficile de respecter ces recommandations. Le contrat de PPP comprenait une entente selon laquelle les partenaires devaient conjointement définir le calendrier de mise en œuvre du projet et le revoir périodiquement aux étapes mentionnées au contrat. La réalisation a été fortement affaiblie par l'existence de plusieurs sous-groupes et équipes

de travail, typique de la culture politique autrichienne, et a mené à une fragmentation problématique de la gestion du projet.

Un rapport de la Cour des comptes sur l'échec du projet ADONIS, publié en 2004, confirmait ces arguments. Comme principales raisons de l'insuccès, on citait les difficultés à spécifier les détails du partenariat dans un contrat et le manque d'ententes au préalable (*ex-ante*) avec l'État (*Länder*). Le ministère de l'Intérieur s'est défendu en indiquant qu'il était impossible de clarifier tous ces aspects à l'avance.

La documentation sur les choix publics (Buchanan, 1965) fait la lumière sur un autre problème fondamental d'ADONIS lié aux caractéristiques spécifiques du produit qui fait l'objet du contrat. Le principal objectif, soit celui d'offrir un système de radiocommunication sécuritaire aux organismes d'urgence, constitue un bien de club typique : chaque organisme qui adhère au réseau peut utiliser les services offerts et les partenaires tirent profit des économies d'échelle ainsi générées tel qu'il est précisé dans le modèle de tarifs de l'abonné. La principale motivation du projet, soit l'augmentation de la sécurité publique en Autriche, représente un bien public typique. Exclure un organisme de l'utilisation du réseau, bien que généralement réalisable par contrat, serait immédiatement qualifié d'insulte à la sécurité publique. Cette possibilité renforce considérablement la position des organismes d'urgence hésitants, enclenchant le cycle vicieux des acquisitions infructueuses et des frais de location élevés.

Les méthodes du choix rationnel offrent indiscutablement une foule d'explications intéressantes permettant de mieux comprendre la dynamique de mise en œuvre d'un PPP, mais elles laissent subsister d'autres questions. L'incapacité manifeste des deux partenaires à s'attaquer aux problèmes imminents, le durcissement des positions et l'escalade des événements malgré les enjeux élevés pour les partenaires concernés semblent difficile à expliquer du point de vue de la rationalité individuelle. La principale dynamique du projet ADONIS indique des tensions très fondamentales. Le concept des logiques institutionnelles issu de la théorie néo-institutionnelle peut aider à comprendre l'inlassable dynamique qui mène à l'escalade (un large éventail

de mesures de sauvegarde pour tenter de trouver une solution acceptable pour les deux parties qui n'est pas utilisé), sans qu'aucune des parties concernées ne profite de cette escalade et de la férocité des réclamations mutuelles au stade final (le PDG de Mastertalk blâme même le « ministre fou »).

L'échec lié aux logiques institutionnelles concurrentielles

Pour analyser la dynamique des PPP, le concept néo-institutionnel des logiques institutionnelles semble présenter de l'intérêt. Dans leur célèbre article, Friedland et Alford (1991) insistent sur l'importance de comprendre la société comme un système interinstitutionnel potentiellement contradictoire. Les logiques institutionnelles se définissent donc comme des ensembles « de pratiques matérielles et de constructions symboliques qui constituent les principes organisationnels d'un domaine, que les organisations et les individus peuvent développer » (1991, 248). Les logiques institutionnelles sont des cartes cognitives, des systèmes de croyances que les participants apportent dans un domaine pour guider et pour centrer leur attention et pour donner une signification à leurs activités; elles spécifient les objectifs ou les valeurs à poursuivre et indiquent les moyens à prendre pour y parvenir. Les forces économiques ont des répercussions sur les organisations, mais la façon dont les acteurs interprètent la signification des forces économiques et leurs répercussions dépend de ces logiques institutionnelles (Thornton, 2003). Dans le cadre de la priorité assez nouvelle accordée au changement institutionnel, certaines études sur le néo-institutionnalisme (Brock, Powell et Hinings, 1999; Thornton et Ocasio, 1999; Scott *et al.*, 2000) ont souligné le rôle des logiques institutionnelles dans l'émergence de nouvelles structures ou pratiques de gouvernance. Elles représentent une « clé pour comprendre le changement organisationnel » (Brock, Powell et Hinings, 1999), et les nouvelles structures de gouvernance sont fortement fondées sur « le changement de logique pour paver la voie » (Scott *et al.*, 2000).

Comme la caractéristique d'un PPP est une interaction d'acteurs de différents domaines (secteurs public et privé), nous pouvons supposer la confrontation de deux logiques institutionnelles concurrentielles. Le secteur public forme un domaine distinct de vie institutionnelle dans le sens d'un domaine organisationnel (Sahlin-Andersson, 1996). Les pays de tradition d'État de droit (*Rechtsstaat*) semblent particulièrement caractérisés par des logiques institutionnelles (secteur public et secteur privé) très différentes. D'après le court exposé sur le contexte institutionnel du chapitre 2, nous pouvons supposer qu'il existe en Autriche d'importantes différences sectorielles quant aux diverses dimensions de la logique institutionnelle (Thornton et Ocasio, 1999; Thornton, 2002) (voir tableau).

Les méthodes du choix rationnel sont également conscientes des différences entre secteurs et les traitent comme des motifs, des objectifs et des intérêts différents, laissant ainsi supposer un niveau d'intentionnalité, de conscience et de rationalité élevé (Budäus et Eichhorn, 1997; Schaeffer et Loveridge, 2002; Hart, 2003). Par contraste, la définition institutionnelle d'un PPP attire l'attention sur les différences profondes, souvent des différences institutionnelles et culturelles inconscientes, entre le secteur public et le secteur privé, ce qui constitue une menace constante pour la réussite d'un PPP. La dynamique des logiques institutionnelles concurrentielles et leur bien-fondé pour comprendre les structures de gouvernance en évolution ont été analysés dans des études sur le néo-institutionnalisme (Cooper *et al.*, 1996; Dixon, Dogan et Kouzmin, 2004; Thornton et Ocasio, 1999; Scott *et al.*, 2000; Kitchener, 2002). Ces études confirment que la conciliation des logiques institutionnelles concurrentielles est notoirement difficile et instable. Cooper *et al.* (1996) ont étudié en détail l'apparition de formes organisationnelles hybrides fondées sur un mélange de logique de gestion et de logique professionnelle. Ils ont prévenu que ce mélange produisait des formes organisationnelles « instables ».

LES LOGIQUES INSTITUTIONNELLES DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

	LOGIQUE INSTITUTIONNELLE	LOGIQUE INSTITUTIONNELLE
	- SECTEUR PUBLIC -	- SECTEUR PRIVÉ -
IDENTITÉ	État souverain appuyé par le pouvoir des sanctions coercitives et la totale responsabilité des « tâches de l'État »	Entreprise au sein d'un environnement concurrentiel
LÉGITIMITÉ	Fondée sur la représentation démocratique, l'intérêt public et la légalité Légitimité par des procédures logique d'adéquation	Fondée sur le marché et la réussite commerciale; légitimité par des résultats logique de « conséquentialité »
STRUCTURE DE L'AUTORITÉ	Système autonome et hiérarchisé fondé sur une responsabilité administrative et politique totale et élargie, et une hiérarchie de règlements serrée	Système contractuel fondé sur l'autonomie de gestion sous l'autorité d'un PDG et des propriétaires de l'entreprise
CENTRE D'INTÉRÊT	Primauté de la politique et équilibre des intérêts conflictuels	Primauté du bien privé et des critères monétaires tels que profits ou efficience
MODE DE GOUVERNANCE	Fondé sur les ressources utilisées, les règles de procédure, la bureaucratie et le professionnalisme	Fondé sur les résultats et la mesure du rendement
LOGIQUE D'INVESTISSEMENT	Logique d'investissement : fortement procédurale	Logique d'investissement : rendement du marché

Pour comprendre la logique institutionnelle, nous avons analysé les explications des acteurs tel qu'il a été recommandé dans les études sur le néo-institutionnalisme (Meyer et Rowan, 1977; Thornton et Ocasio, 1999; Townley, 2002). Les explications de la sphère politique ont révélé une logique institutionnelle propre au secteur public. Dans les débats parlementaires, la discussion tournait surtout autour de l'adéquation des procédures et de la responsabilité politique du ministre. Les principaux sujets comprenaient le bien-fondé et l'adéquation du processus d'appel d'offres, la participation officielle/formelle de l'État et des ministères, la gestion de projets, les prévisions budgétaires, les politiques en matière d'information et le contrat signé. Le discours parlementaire a éminemment reflété les aspects d'une logique institutionnelle spécifique au secteur public, en faisant ressortir la

« légitimité par le biais de la procédure » (Luhmann, 1969) assortie d'une terminologie des tâches, des procédures et des obligations qui mettait l'accent sur les événements passés.

Les explications des partenaires du secteur privé dans le débat médiatique ont aussi fait ressortir la logique institutionnelle incompatible de leurs homologues du secteur public. Ils ont soutenu que leur retrait lié à « une responsabilité d'offrir une activité commerciale appropriée » était imputable au fait que le ministère de l'Intérieur n'était pas ouvert à la logique du marché et a ignoré l'entreprise. Ils ont vu leur partenaire violer ses obligations contractuelles pour participer au partenariat en retardant des décisions nécessaires, augmentant par conséquent les coûts du projet. Selon eux, des indiscretions intentionnelles commises par l'entremise des

médias ont rendu impossible le recrutement de nouveaux clients et les activités de financement du projet.

Il est intéressant de noter qu'au sein du débat médiatique, l'insuccès du projet était principalement attribuée à une rationalité « technico-gestionnariste », point de vue que partageait aussi le ministère de l'Intérieur. De plus, en Autriche, la logique du secteur privé jouit manifestement d'une légitimité élevée au sein du débat public, le ministère de l'Intérieur étant capable de comprendre cette logique, du moins sur le plan rhétorique. Ce dernier a expliqué que la résiliation du contrat découlait des lacunes techniques, des lacunes dans la gestion du projet, des délais de livraison, du manque de professionnalisme lors du recrutement de la clientèle et des problèmes financiers du partenaire.

La dynamique du processus dans son intégralité indique une résistance générale aux conceptions de nouveau rôle et un problème fondamental de compréhension mutuelle. Les acteurs du secteur privé ont semblé considérer le gouvernement comme une organisation hiérarchique possédant les capacités nécessaires pour gérer et faire appliquer les décisions du projet, mais ne tenant pas compte des particularités d'une « politie » fragmentée. Ses hésitations ont été considérées comme la séquelle stratégique et politique d'« organisations qui avaient l'habitude d'être subventionnées », une situation qui pourrait être maîtrisée par les pressions politiques et le marketing. Selon le PDG de Mastertalk, les problèmes imminents ont fait comprendre la « nécessité d'une gestion rigoureuse ».

De l'autre côté, les acteurs gouvernementaux ont semblé manquer de volonté pour élaborer un projet de partenariat. La hiérarchie est une partie importante du modèle de démocratie représentative et, comme dans d'autres pays (Ham et Koppenjan, 2002; Teisman et Klijn, 2002; Johnson et Osborne, 2003), le gouvernement a semblé se refuser à abandonner sa position supérieure officielle. Un échange d'information entre les acteurs et un empressement mutuel à trouver des solutions, comme l'exigent les PPP, sont peu compatibles avec ce genre de logique. Cette situation crée une menace continue pour les partenaires commerciaux

en raison d'obligations de service public non définies ou de conditions désavantageuses et hostiles (Dixon, Dogan et Kouzmin, 2004), ce qui est apparu évident dans le projet ADONIS. Après la chute, le partenaire du secteur privé a reproché au Ministère son manque de détermination à participer à un partenariat et a qualifié le ministre « de têtue » ou « d'égoцентриque ».

Selon l'État de droit (*Rechtsstaat*), la responsabilité politique rigide constitue une autre caractéristique pertinente de cette logique institutionnelle. Le PPP, en tant qu'entente organisationnelle légitimée, semblait attrayant puisqu'il permettait de transférer les risques hors du secteur public. Ayant à justifier le projet ADONIS devant le Parlement, le ministre pouvait rejeter de nombreuses accusations en faisant simplement référence à la responsabilité du partenaire du contrat. Une préférence pour les entrepreneurs publics autrichiens dans les accords de concession, permettant ainsi d'éviter les décisions conjointes avec une responsabilité conjointe problématique, a été observée dans d'autres situations (Winner, 2003).

La dynamique du projet ADONIS a révélé une bataille de revendications entre les logiques institutionnelles des secteurs public et privé. Elles sont devenues manifestes dans des stratégies très différentes; d'une part, le Ministère tentait de maîtriser le contenu du projet et de minimiser les risques politiques et, d'autre part, les acteurs du secteur privé poursuivaient la viabilité financière comme objectif principal. Bien que dans d'autres contextes (Ghere, 2001; Grimshaw *et al.*, 2002) les PPP semblent être fortement soutenus par les normes et les règlements de gestion du secteur privé, en Autriche, la logique du secteur public est en meilleure position. À l'instar de l'expérience néerlandaise (Ham et Koppenjan, 2002; Teisman et Klijn, 2002), nous observons une dominance générale du gouvernement dans le projet ADONIS. Le partenariat n'a pas révélé de structures égalitaires contrairement à leur revendication, ce qui semble être un phénomène plus général (Pollitt, 2003). Selon Dixon *et al.* (2004), cet état de fait soulève un problème considérable pour les entreprises qui doivent s'adapter à la logique du secteur public et développer des compétences de communication adéquates.

Pour qu'un partenariat réussisse, les acteurs de chaque secteur doivent adopter des caractéristiques et des points de vue qui, une fois définis, établissent l'identité de leurs homologues (Linder, 1999). Ils doivent toutefois se conformer aux logiques institutionnelles existantes dans lesquelles ils sont enracinés. On peut légitimement continuer de s'attendre à ce que la prise de décisions soit fondée sur la logique autoréférentielle plutôt que sur l'élaboration conjointe des politiques (Klijn et Teisman, 2003). Le projet ADONIS a prouvé à quel point il est difficile pour les partenaires de passer outre à leurs propres points de vue et a aussi montré qu'un manque de connaissance et de compréhension des différentes logiques du partenaire menace sérieusement le succès d'une collaboration. Dixon *et al.* (2004) préviennent que les PPP peuvent comprendre « un discours insensible ou un dialogue de sourds fondé sur la non-entente mutuelle », polarisant des points de vue contraires dans une bataille sans fin destinée à gagner l'opinion du public. C'est ce qui semble s'être passé dans le cas du projet ADONIS, ce qui a mené à de sévères accusations mutuelles, surtout dans les médias, et finalement à l'échec en une période de temps assez courte.

■ CONCLUSION

Bien que les PPP soient de plus en plus attrayants pour les pays de tradition juridique d'État de droit (*Rechtsstaat*), la voie vers leur mise en place semble, en pratique, parsemée d'obstacles comme l'a démontré notre analyse du projet ADONIS.

Une part considérable des difficultés peut très bien s'expliquer par la présence de problèmes de conception procédurale, organisationnelle et contractuelle qui trouvent leurs origines dans la rationalité individuelle et les intérêts concurrentiels, tel qu'il a été avancé par les méthodes du choix

rationnel. Le cas du projet ADONIS a également montré les difficultés pratiques que provoque l'application des recommandations du choix rationnel, du moins dans le cas de projets complexes empreints de forte incertitude.

Les expériences fructueuses de pays ayant mis en place des projets similaires (Belgique et Finlande par exemple) et l'hésitation générale persistante envers les ententes de PPP en Autriche attirent aussi l'attention sur l'environnement institutionnel général tel qu'il apparaît dans la théorie néo-institutionnelle (Thoenig, 2003). Diagnostiquant une dominance répandue des approches économiques fondées sur le choix rationnel, particulièrement dans la documentation sur la gestion publique et sur les PPP axés sur la pratique, cet article a mis de l'avant une perspective néo-institutionnaliste de rechange. En Autriche, nous observons une interaction de pressions normatives favorisant la propagation des PPP comme modèles organisationnels légitimés ainsi que de nombreux obstacles réglementaires (Constitution, cadre de réglementation, lois relatives aux marchés publics, « politique » fragmentée).

Cet article a tenté de montrer que le précepte des logiques institutionnelles concurrentielles offre un concept viable pour mieux comprendre la dynamique du PPP, qui peut être considérée comme une lutte de revendications au sein de la « zone indéterminée des secteurs public et privé » (Collin et Hansson, 2000) pour établir un lien approprié et démêler un écheveau d'autorités nées de logiques institutionnelles contradictoires. L'argument néo-institutionnaliste jette ainsi une lumière sceptique quant à la mise en place et à la réussite des PPP, particulièrement dans les pays de tradition juridique d'État de droit (*Rechtsstaat*), ce qui contraste vivement avec le tableau optimiste des programmes politiques actuels.

BIBLIOGRAPHIE

- Bastin, J. (2003). *Public-Private Partnerships: A Review of International and Austrian Experience*, dans Eilmansberger, T. et al. (2003), 1-26.
- Beirat (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen) (1998). *Innovative Kooperationen für eine leistungsfähige Infrastruktur. Eine Bewertung des Potentials von Public Private Partnership*. Korneuburg: Ueberreuter.
- Brock, D., M. Powell et C. R. Hinings (eds.) (1999). *Restructuring the Professional Organization: Accounting, Health Care and Law*. London: Routledge.
- Buchanan, J. (1965). «An Economic Theory of Clubs», *Economica*, 33, 1-14.
- Budäus, D. (ed.) (1998). *Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*. Baden-Baden: Nomos.
- Budäus, D., et P. Eichhorn (eds.) (1997). *Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung*. Baden-Baden: Nomos.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) (2004). *Public Private Partnership International. Ein Unternehmerleitfaden für PPP-Engagements im Ausland*. Berlin.
- Castells, M. (1996). *The Rise of Network Society*, Oxford: Blackwells.
- Collin, S.-O., et L. Hansson (2000). «The propensity, persistence and performance of public-private partnership in Sweden», dans Osborne (2000), 201-218.
- Cooper, D. J., C. R. Hinings, R. Greenwood et J. L. Brown (1996). «Sedimentation and Transformation in Organizational Change: The Case of Canadian Law Firms», *Organization Studies*, 17/4, 623-647.
- DiMaggio, P., et W. Powell (1983). «The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields», *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- DiMaggio, P., et W. Powell (1991). «Introduction», dans Powell, W. et DiMaggio, P.J.D. (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1-41.
- Dixon, J., R. Dogan et A. Kouzmin (2004). «The Dilemma of Privatized Public Services: Philosophical Frames in Understanding Failure and Managing Partnership Terminations», *Public Organization Review*, 4, 25-46.
- Eilmansberger, T. et al. (eds.) (2003). *Public Private Partnership*. Vienna: Linde Verlag.
- Greve, C. (2003). «Public-Private Partnerships in Scandinavia», *International Public Management Review*, 2/4, 59-68.
- Grimshaw, D., S. Vincent et H. Willmott (2002). «Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services», *Public Administration*, 80/3, 475-502.
- Ham, H., et J. Koppenjan (2002). «Building Public-Private Partnerships. Assessing and managing risks in port development», *Public Management Review*, 4/1, 593-616.
- Hammerschmid, G., et R. Meyer (2005). «New Public Management in Austria – Local Variation of a Global Theme?», *Public Administration*, forthcoming.
- Handley-Schachler, M. (2003). «Can the Private Finance Initiative be Used in Emerging Economies? – Lessons from the UK's Successes and Failures», *Managerial Finance*, 5-6/29, 36-51.
- Hart, O. (2003): «Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an Application to Public-Private Partnerships», *The Economic Journal* 113/486, 69-76.
- Johnson, C., et S.P. Osborne. (2003). «Local Strategic Partnerships, Neighbourhood Renewal, and the Limits to Co-governance», *Public Money & Management*, July, 147-154.
- Kickert, W., E. H. Klijn et J. Koppenjan (eds.) (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.
- Kitchener, M. (2002). «Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields: The Case of Academic Health Centre Mergers», *Organization Studies*, 23/3, 391-420.
- Klijn, E.-H., et G. R. Teisman (2003). «Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases», *Public Money & Management*, July 2003, 137-146.

- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London *et al.*: Sage.
- Kouwenhoven, V. (1993). «The rise of the public private partnership: a model for the management of public-private cooperation», dans Kooiman (ed). *Modern Governance: new Government-Society Interactions*. London: Sage
- Linder, S. H. (1999). «Coming to Terms With the Public-Private Partnership. A Grammar of Multiple Meanings», *American Behavioral Scientist*, 43,1, 35-51.
- Luhmann, N. (1969). *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- McQuaid, R. W. (2000). «The theory of partnership: why have partnerships?», dans Osborne (2000), 36-56.
- March, J. G., et J.P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Mayntz, R., et F. W. Scharpf (1995). *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Bd. 23. Frankfurt a.M.: Campus.
- Meyer, J., et B. Rowan. (1977). «Institutionalized organizations: Formal structures as myth and ceremony», *American Journal of Sociology*, 83/2, 340-363.
- Naschold, F. (1996). *New frontiers in public sector management: trends and issues in state and local government in Europe*. Berlin: De Gruyter
- Osborne, S. P. (ed.) (2000). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.
- Osborne, D., et T. Gaebler (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Roggencamp, S. (1999). *Public Private Partnership. Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Rosenau, P. V. (ed.) (2000): *Public-Private Policy Partnerships*, London: MIT Press.
- Roth, K. (2004): *Public Private Partnership-Projekte in Österreich. Eine empirische Analyse im Internet*, Vienna University, 2004.
- Sahlin-Andersson, K. (1996). «Imitating by editing success: the construction of organization fields», dans Czarniawska, B. et Sevón, G. (eds.). *Translating organizational change*. Berlin: de Gruyter, 69-92.
- Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Seven Bridges Press.
- Schaeffer, P. et S. Loveridge. (2002). «Toward an Understanding of Types of Public-Private Cooperation», *Public Performance & Management Review*, 2/26, 169-189.
- Schuppert, G. F. (2000). *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*. Baden-Baden: Nomos.
- Scott, W. R., M. Ruef, P. J. Mendel et C. Caronna (2000). *Institutional Change and Healthcare Organizations. From Professional Dominance to Managed Care*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Teisman, G. R., et E.-H. Klijn (2000). «Public-private partnerships in the European Union: officially suspect, embraced in daily practice», dans Osborne (2000), 165-186.
- Teisman, G. R., et E.-H. Klijn (2002). «Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?», *Public Administration Review*, 62/2, 197-205.
- Thoenig, J.-C. (2003). «Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness», dans Peters, G. B. and Pierre, J. (eds.). *Handbook of Public Administration*. London *et al.*: Sage, 127-137.
- Thornton, P. H. (2002). «The Rise of the Corporation in a Craft Industry: Conflict and Conformity in Institutional Logics», *Academy of Management Journal*, 45/1, 81-101.
- Thornton, P. H., et W. Ocasio (1999). «Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990», *The American Journal of Sociology*, 105/3, 801-843.

- Townley, B. (2002). «The Role of Competing Rationalities in Institutional Change», *Academy of Management Journal*, 45/1, 163-179.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism - Firms, Markets and Relational Contracting*. New York and London : The Free Press.
- Winner , M. (2003). «Kontrollinstrumente und Effizienzicherung - Überlegungen zur Vertragsgestaltung», dans Eilmansberger, T. *et al.* (2003), 223-242.
- Ziekow, J. (2002). «Public Private Partnership und Verwaltungsverfahrenrecht», dans Sommermann, K.-P. and Ziekow, J. (eds.). *Perspektiven der Verwaltungsforschung*. Berlin : Duncker & Humblot, 269-316.
- Ziller, J. (2003). «The Continental System of Administrative Legality», dans Peters, B. G. and Pierre, J. (eds). *Handbook of Public Administration*. London *et al.* : Sage, 260-268.

Nouveaux partenariats entre le public et le privé : conditions d'émergence d'un modèle québécois

Par **Pierre Bernier**

Professeur associé à l'École nationale d'administration publique du Québec

pierre.bernier@enap.ca

Depuis plusieurs années, au Québec comme dans toutes les démocraties occidentales, l'idée d'un partenariat accru entre les secteurs public et privé fait son chemin car il est jugée souhaitable, voire nécessaire, dans l'intérêt public. Toutefois, le vocable « partenariat » recouvre à l'évidence des réalités dont la portée et l'ambition sont très diverses selon les pays, les époques, l'idéologie des gouvernants et, surtout, les valeurs entretenues au sein de la société à l'égard du service public.

De fait, tous les pouvoirs publics des sociétés développées reconnaissent aujourd'hui être continuellement à la recherche d'un difficile équilibre entre plusieurs exigences incontournables : maîtriser les déficits publics, contenir les charges fiscales, rembourser la dette, assurer la croissance économique, respecter les engagements pris devant l'électorat pour faire face aux besoins anciens et nouveaux des diverses composantes de la société et se conformer aux exigences des traités internationaux. Face à ces défis de la gouvernance contemporaine, les modes classiques d'action publique ne suffisent plus et divers types de « relations de partenariats public-privé » sont envisagés, sous certaines conditions, comme des voies de solutions innovantes et judicieuses.

Or la notion de « partenariat public-privé » pour la production et la prestation de biens et de services publics dont il est abondamment question ces temps-ci ne se résume évidemment pas à une élémentaire affaire de rapports économiques harmonieux entre un client public et un producteur privé comme c'est le cas pour l'acquisition de simples fournitures. L'enjeu est beaucoup plus important. Le statut, l'origine, les ressources du producteur ou du dispensateur d'un service public

ne sont évidemment pas sans effets. S'il relève du droit privé, les objectifs corporatifs focalisent légitimement sur des priorités et des façons de faire qui, poussées au-delà d'un certain seuil, peuvent s'avérer incompatibles avec l'intérêt général. De même, le recours par les pouvoirs publics au partenariat en tant que mode de production et de gestion exige que les représentants de la partie publique maîtrisent et fassent partager les préceptes des « services publics d'intérêt général » valorisés par la collectivité desservie pour que les textes des conventions qui régissent le partenariat, quel que soit le secteur ou le produit, se conforment aux exigences éthiques et juridiques qui se rattachent à ces préceptes.

Ainsi, les principes et les contraintes qui différencient les services publics de ceux offerts habituellement dans le libre marché doivent imprégner les contrats et baliser les rapports entre les trois catégories d'acteurs concernés par toutes prestations de services publics : l'administration, les entreprises et les citoyens en tant que contribuables et usagers. Tous sont détenteurs d'obligations et de droits que ces ententes doivent respecter et garantir de façon pérenne.

Les PPP, une actualité québécoise

Dans cette perspective, on comprend mieux que le Gouvernement du Québec, publiant une « politique cadre sur les partenariats public-privé » et faisant adopter le 15 décembre 2004 une loi organique (Loi 61) visant à créer une agence des partenariats public-privé, organisme mandataire de l'État doté d'emblée de larges pouvoirs, n'a pas seulement fait connaître les contours d'une doctrine permettant la réorganisation de la production et de la prestation en partenariat de services publics dans tous les

champs de l'action de l'État. Il a ouvert simultanément un large débat qui conduira à l'éclaircissement de la notion de « partenariat public-privé à la québécoise », mode d'action publique que le gouvernement entend promouvoir au cours des prochaines années et à la clarification de la substance et de la portée du précepte québécois de « service public d'intérêt général » qui a progressivement pris forme au cours des dernières décennies.

Pas étonnant non plus que les enjeux mis en lumière par une telle formalisation de cette orientation gouvernementale mobilisent depuis lors l'attention des députés et de nombreuses composantes de l'opinion publique même après l'adoption de la loi créant l'agence. De fait, divers facteurs intrinsèques à la société québécoise peuvent expliquer la manifestation d'un intérêt aussi vif à l'égard de ce qui touche, directement ou indirectement, à la notion de service public d'intérêt collectif. Les effets conjugués de ces facteurs combinés aux analyses des écueils structurels inhérents à ce mode de gestion publique continueront vraisemblablement de susciter une attention dont l'ampleur dépasse déjà les prévisions de nombreux acteurs et observateurs.

■ ATTACHEMENT DE LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE À L'ÉVOLUTION DES SERVICES PUBLICS

Au Québec, un attachement singulier aux services publics

La notion « service public » est aujourd'hui un sujet de réflexion dans de nombreux pays. Sous la pression de facteurs internes et externes dont les effets s'additionnent, on met sous examen aussi bien les finalités des services publics que leur qualité et leur quantité ainsi que les contrôles démocratiques qui doivent s'exercer sur ces produits générés par l'action des pouvoirs publics et financés par les ressources provenant des contribuables.

Au Québec, l'attachement de la population aux services publics d'intérêt collectif est un phénomène d'une importance et d'une intensité singulières. Le préjugé favorable, largement partagé, conduisant à l'acceptation de divers mutualismes sous l'autorité de l'État le caractérise par rapport à ce qu'on observe généralement dans les sociétés limitrophes.

De ce point de vue, la société québécoise semble plus près des valeurs caractéristiques de la plupart des démocraties d'Europe continentale que de celles de ses voisines nord-américaines.

Le fait d'une culture française en Amérique ?

L'État québécois est le seul État francophone en Amérique du Nord. Son expérience historique illustre et explique l'existence, aujourd'hui, d'une société dont les caractéristiques sont uniques. Majoritairement francophone, elle est, sur le plan linguistique, largement minoritaire à l'échelle continentale. Néanmoins, l'administration québécoise pense et agit en français et les services publics sous son égide sont conçus et dispensés dans cette langue. Cette administration publique est ainsi objectivement au centre des stratégies visant le maintien et le développement de la culture française et se doit d'incarner dans ses actions la prédominance des croyances et des convictions manifestées par la collectivité.

Dans cette perspective, l'État du Québec et son administration restent perçus comme les premiers défenseurs de l'intérêt individuel et collectif par la majorité des Québécois et responsables de l'organisation des solidarités requises par la population. Celles-ci se matérialisent, au premier chef, par la production et la prestation des services publics respectant les critères qu'induit la poursuite incessante de l'intérêt général et du bien commun.

En outre, cette collectivité attend des autorités politiques qu'elles agissent spontanément comme le gouvernement national d'un État disposant de toutes les compétences nécessaires pour défendre et promouvoir ce bien collectif, mais aussi un État qui dispose, même fédéré, des moyens de mobiliser et d'utiliser dans la transparence les ressources publiques essentielles. De fait, l'État québécois jouit spontanément d'une légitimité pour se poser en défenseur des intérêts de la société au sein de toutes les instances qui le requièrent.

Aussi, l'administration publique québécoise est, à ces fins, constituée d'un ensemble d'institutions ou d'organisations de droit public dont le personnel est responsable de la conception, de la production, de la gestion et du contrôle des biens et des services

publics. Fruits d'un régime démocratique, leurs statuts (lois constitutives et règles organiques) et les modes de prestation qui leur sont associés, comme d'ailleurs la gestion interne des structures organisationnelles, doivent correspondre, pour conserver pertinence et acuité, aux valeurs dominantes et aux exigences qu'entretient la société québécoise à l'égard du service public.

Au cœur même de cette société politique, les règles héritées du passé déterminent également un ensemble d'institutions qui encadrent les services publics dans une architecture de contrepois compatibles avec les principes du système politique. L'autorité du pouvoir exécutif, qui est secondée par une fonction publique neutre, probe, impartiale et loyale à un gouvernement élu dans le respect des règles démocratiques, y est considérable. Inscrits dans une division des pouvoirs étatiques dont la dynamique institutionnelle est régie par les principes du parlementarisme britannique, les chefs de l'administration publique y sont les ministres qui siègent à l'Assemblée nationale. Sous la direction du Premier ministre, ces titulaires de charges publiques doivent leurs responsabilités au soutien dont le gouvernement bénéficie de la part de la majorité des parlementaires désignés par l'électorat et leur sont directement imputables de leurs actions tout comme de leurs omissions.

Une définition consensuelle de l'intérêt général et du bien commun

Autre valeur profondément enracinée dans l'esprit des Québécoises et des Québécois: la conviction qu'il faut pratiquer une réelle concertation des diverses composantes de la société civile avec l'État lorsque vient le moment de débattre d'enjeux majeurs de gouvernance, c'est-à-dire ceux susceptibles d'affecter les droits et l'économie générale des rapports sociaux, économiques et politiques ou de relever les défis collectifs qui exigent la mobilisation des forces vives de la société. Au Québec, ces rapports s'inscrivent dans une longue tradition marquée de la vision selon laquelle une bonne politique publique et les pratiques qui en découlent doivent être la résultante d'une participation transparente des diverses composantes de la société civile (individus, groupes, entreprises) lors de son élaboration

comme de son évaluation, voire le résultat d'une réelle concertation entre eux et avec l'État pour que l'acuité des décisions du parlement et du gouvernement soit assurée dans la durée.

Ainsi, depuis les années 1960 avec l'élection « quasi référendaire » sur la nationalisation des compagnies d'électricité, les gouvernements québécois successifs, soutenus en cela par la Fonction publique de l'État, privilégient un type d'action publique qui, au-delà des scrutins électoraux périodiques, favorise une définition consensuelle des principaux éléments constitutifs du « bien commun » et de l'« intérêt général ». On vise ainsi à ce que tout bien ou service public déterminant repose d'abord sur un degré suffisant de consensus sociopolitique plutôt que sur la capacité de l'État de recourir à la coercition, à l'interdiction ou à l'obligation assortie de sanctions que tout gouvernement peut toujours légitimement invoquer dans la gestion des affaires publiques.

Dans ce cadre, le Parlement québécois a délégué d'importants pouvoirs à des organismes autonomes, notamment à des organismes non judiciaires, dont l'utilité leur a acquis également une notoriété et une pérennité certaines. À titre d'exemple, le Vérificateur général, le Protecteur du citoyen, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, la Commission d'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, voire le récent Commissariat chargé de surveiller les pratiques du lobbyisme, ou, sur un autre plan, les tribunaux administratifs, contribuent à assurer un équilibre interne d'ordre quasi constitutionnel aux yeux de nombreux citoyens.

En effet, pour une majorité de citoyens, l'existence de ces institutions ou autorités, dont la majorité se rapporte directement et publiquement à l'Assemblée nationale, est essentielle à la recherche durable du bien commun. Dans l'esprit de la grande majorité des Québécois, toutes ces institutions veillent effectivement, à leur façon, à garantir l'équité, la transparence et la saine utilisation des fonds publics servant à rendre disponibles et accessibles les biens et les services publics de qualité au moindre coût. Et ils comprendraient mal qu'elles soient exclues de la supervision et du contrôle des services publics offerts en partenariat comme l'ont démontré les consultations précédant

l'adoption du projet de loi sur l'Agence des partenariats public-privé.

Les effets de ces acquis institutionnels au service du bon fonctionnement de la démocratie québécoise balisent toute notre réflexion. Conscientes de constituer une société minoritaire, la plupart des composantes de la société québécoise considère d'instinct, particulièrement en matière de service public d'intérêt général, que sa situation requiert « plus d'État » que les sociétés voisines, partenaires ou concurrentes. Cela ne lui interdit toutefois pas d'aller progressivement vers moins d'État et ne la soustrait pas à la nécessité de « mieux d'État ». Mais ces convictions profondes exigent des gouvernements réformateurs le respect d'un processus de maturation des changements qui démontre leur maîtrise et leur considération des principes qui encadrent le « service public à la québécoise ». Aussi, lorsqu'un gouvernement remet en cause l'architecture des services publics à l'échelle nationale ou territoriale, où même celle, de portée plus limitée, des processus de leur production ou de leur prestation sans prendre cette précaution, il risque un échec que la substance de son projet ne mérite peut-être pas.

■ DIVERSIFICATION DES MODES D'ENCADREMENT DE LA PRODUCTION ET DE LA DISTRIBUTION DES BIENS ET DES SERVICES PUBLICS

Une croyance ancrée dans l'esprit de la population québécoise est à l'effet que tout service public, parce qu'il est sous l'égide de l'État, est le produit de l'action des fonctionnaires oeuvrant à l'intérieur de l'administration gouvernementale. De fait, la Fonction publique de l'État, qui compose le personnel des ministères, est effectivement toujours associée à la conception et au processus entourant les décisions du gouvernement et du parlement. Toutefois, cette implication automatique ne concerne qu'un des deux rôles que peut assumer cette institution : le « rôle soutien et conseil à l'Autorité constituée » que la loi ou les conventions

confèrent à ce groupe particulier de travailleurs du secteur public. Quant au rôle d'agent responsable de la production et de la distribution des biens ou de la prestation des services publics, la situation est depuis de nombreuses années beaucoup plus complexe et nuancée (la Fonction publique québécoise ne représentant qu'environ 16 % de l'effectif du secteur public québécois). Il en résulte un constat déterminant : contrairement à d'autres sociétés, la fonction publique de l'État québécois n'a pas, et ce depuis longtemps, le monopole de la production et de la prestation directe des services publics d'intérêt général.

Panoplie des options déjà pratiquées au Québec pour la production et la prestation des services publics

Lorsque l'État décide, motivé en cela par la vision que le gouvernement entretient de l'intérêt général et du bien commun, de conférer ou de maintenir le statut public à un bien ou un service, le Pouvoir exécutif a pleine latitude pour choisir comment et par quelle structure (de droit public ou de droit privé à but lucratif ou non) le produit et le service sous sa compétence seront rendus disponibles et accessibles aux citoyens qui y ont droit.

Ainsi, le Conseil des ministres dispose théoriquement de cinq options au plan organisationnel :

- Option 1** Une structure ministérielle
- Option 2** Un organisme de statut public jouissant d'une marge d'autonomie administrative (exemples : offices, régies, agences, sociétés, etc.)
- Option 3** Une structure de niveau infraétatique à vocation territoriale dont les autorités sont élues (ex. les municipalités)
- Option 4** Une entreprise du secteur privé à but lucratif ou non lucratif
- Option 5¹** Une instance supraétatique (voire supranationale) publique ou privée

¹ On note traditionnellement que les États fédérés canadiens (provinces) optent pour une des quatre premières options. Les provinces les plus peuplées, dont le Québec, redoutent généralement une intervention déstabilisante du palier fédéral en cas de recours à la cinquième option.

■ UNE TRADITION QUÉBÉCOISE DE DIVERSITÉ ET EXPÉRIENCES DES RELATIONS CONTRACTUELLES

Un encadrement des gestions partenariales (public-public ou public-privé) pour éviter le « laisser-faire »

Si une organisation infraétatique publique (option 3) ou une entité de droit privé (option 4) est jugée plus appropriée (décision politique), le gouvernement doit à la fois décider quelles normes prescriptives sont jugées nécessaires, par quels moyens il les imposera, comment sa fonction publique exercera un contrôle de leur respect et par quel instrument juridique il les fera connaître au partenaire (maître d'ouvrage) et aux citoyens, notamment, les normes et les standards d'accessibilité aux services et toute autre prescription entourant les modalités de transactions avec les citoyens-usagers.

De fait, le gouvernement, dans le cadre d'une politique publique, demeure toujours le seul acteur responsable devant le parlement, c'est-à-dire qu'il doit, en tout temps, s'avérer en mesure d'assumer l'obligation de prévenir, l'obligation d'agir à temps, celle, le cas échéant, de réparer et l'obligation de rendre compte de ses actions ou omissions au parlement et à la population. Traditionnellement, les gouvernements démocratiques recourent à quatre procédés pour garantir la qualité des produits et le respect des standards d'accessibilité requis.

On peut les rappeler comme suit :

- L'Autorité constituée définit dans une loi le cadre et les paramètres d'action du producteur des services. Cette approche est généralement suffisante quand la production et la livraison du bien ou la prestation du service sont confiées à une instance ou à une entité qui relève du droit public (municipalités, organismes ou sociétés publics dans le cadre d'une décentralisation administrative).
- L'État impose par une loi des normes et des modalités précises pour le processus et les standards de production, ceux de l'offre et des transactions avec les citoyens concernant un bien ou un service reconnu d'intérêt public. Cette formule est jugée

nécessaire lorsqu'une entité qui relève du droit privé est en cause : entreprises à but lucratif ou non lucratif, individus membres d'une corporation professionnelle, etc.

Aujourd'hui, pour atteindre les mêmes fins, plusieurs États de droit ont recouru au « contrat » (contrat de délégation de gestion d'un service ou contrat de partenariat public-privé) plutôt qu'à la régulation législative, celle-ci étant jugée trop lourde ou pas suffisamment flexible pour faire face à certains besoins, notamment dans un contexte de globalisation et de libération des échanges des biens et des services.

- L'État peut décider de contribuer partiellement, soit financièrement par des subventions au fonctionnement de l'entité dispensatrice soit techniquement (exemples : prêts de ressources humaines, matérielles, mise à disposition du domaine public, etc.), moyennant, en contrepartie, l'imposition de conditions contraignantes à son soutien. Ce procédé est depuis longtemps utilisé au Québec lorsqu'un organisme sans but lucratif est appelé à offrir des services jugés d'intérêt public. Dans la perspective du développement de coresponsabilités avec des entreprises du marché (exemples : concessions, délégations de gestion, PPP), le cadre contractuel est le véhicule pour regrouper les engagements et obligations réciproques.
- L'État peut également intervenir, en tout temps, sur la demande. Il s'assure alors que les citoyens peuvent se procurer le produit ou le service disponible en réglementant le marché pour son acquisition ou en fournissant à la population ciblée les moyens financiers de l'acquérir (exemples : fiscalité particulière ou programme de transferts financiers aux personnes).

Par ailleurs, on doit évidemment prendre acte, si la puissance publique compétente ne juge pas pertinent d'intervenir d'une façon spécifique selon un ou plusieurs de ces modes, que le gouvernement opte pour n'assumer aucune responsabilité directe autre que celles rattachées au maintien du bon ordre public.

On estime alors que, du point de vue de l'État central, la production et la livraison du bien ou la prestation du service aux citoyens sont objet d'une dévolution. On est alors face à une cession de compétence à l'endroit d'une instance publique dont les dirigeants sont soumis à un contrôle démocratique (par exemple une municipalité) ou face à une privatisation au profit d'une structure d'économie libérale ou d'économie sociale qui n'est soumise qu'aux règles générales qui encadrent le libre marché.

La diversité québécoise des modes d'encadrement des services publics d'intérêt général

Les pouvoirs publics québécois ont utilisé depuis longtemps toute cette panoplie de moyens d'action régis par le droit public pour rendre disponibles et accessibles les biens et les services publics aux citoyens qui y ont droit ou pour satisfaire les besoins nécessaires au bon fonctionnement des institutions publiques et des administrations qui les composent. Si la régie directe et la création de structures de droit public (commissions, offices, sociétés, établissements, etc.) constituent les modes d'organisation pour la production et les prestations les plus courants, le recours aux acteurs qui relèvent du droit privé a été constant au cours des diverses périodes de l'histoire récente.

En matière de service d'intérêt général, la régie directe par les ministères ou le recours à une structure de droit public restent les modes utilisés le plus naturellement. Ils permettent en effet aux autorités politiques d'impulser et de contrôler plus facilement l'action de l'administration et d'en rendre compte au parlement et à la population. L'exercice de cette imputabilité est alors éclairé par les analyses, les observations et les recommandations des institutions de contrôle du pouvoir exécutif que sont le Vérificateur général, le Protecteur du citoyen, la Commission d'accès à l'information, etc. qui se rapportent directement au parlement.

Néanmoins, l'appel au secteur privé à des fins spécifiques (réalisation de travaux, fourniture d'équipements ou de services professionnels, sous-traitance de la gestion de prestations spécifiques aux citoyens) est depuis longtemps fréquent. De fait, à l'instar de la plupart des pays de l'OCDE,

l'administration publique québécoise y consacre, bon an mal an, de 25 % à 30 % des dépenses publiques. Toutefois, pour des motifs de rigueur et de transparence, il est encadré par un droit administratif qui s'est précisé au fil des ans pour réduire les risques de dérives inhérents aux rapports entre les cultures des entités de droit privé et celles du secteur public. Aujourd'hui, ce droit administratif est adapté à l'évolution des besoins les plus concrets en matière de fournitures et autres intrants nécessaires au bon fonctionnement de l'administration publique tout en garantissant le respect des valeurs et des normes de conduite correspondantes aux hauts standards éthiques et déontologiques attendus par la population concernant tout ce qui a trait au service public.

Les relations contractuelles existantes entre le secteur public québécois et le secteur privé : « marchés publics » et « alliances »

Au Québec, les relations contractuelles existantes entre l'État, ses mandataires ou les instances territoriales décentralisées (municipalités, commissions scolaires) et les entreprises du secteur privé prennent principalement deux visages : le « contrat de marchés publics », d'une part, et les « alliances » *ad hoc* ancrées sur des protocoles d'entente ou des conventions spécifiques, d'autre part.

Les « **contrats de marchés publics** » prennent la forme de conventions qui instaurent des relations de client à fournisseur entre les ministères ou d'autres catégories d'organisations publiques, et les entreprises privées au terme d'un processus rigoureux d'appel d'offres décrit dans un texte de loi. Le prix versé par l'administration publique est la contrepartie immédiate de la prestation reçue et les relations entre les cocontractants sont régies par un texte contractuel de fourniture, de travaux ou de services professionnels, pendant toute sa durée, généralement limitée. L'entreprise ne court d'autre risque que celui de tout fournisseur. Depuis les années 1960, la majorité des cas d'impartition ou de sous-traitance de services relève de ce mode contractuel.

Sous le vocable générique de « **alliances** », on peut regrouper les relations traditionnelles diverses qui prévalent aujourd'hui entre les pouvoirs publics et

nombre d'entités privées – notamment des organisations à but non lucratif (OSBL) – conduisant à la production et à la prestation de services ou à l'exploitation de ressources du domaine public. Cette forme de rapports formalisés permet de confier à un tiers, sous l'autorité d'une administration publique (ministère, organisme gouvernemental, services municipaux), la gestion d'une activité ou d'un service à la population selon des modalités et des exigences prédéterminées et convenues entre les parties.

Il s'agit donc bien ici d'activités à caractère public assurées par des entités de droit privé. Par contre, à la différence des « marchés publics » déjà évoqués, l'entité privée se voit alors transférer une part importante ou même la totalité du risque lié à la production et à la consommation du produit ou du service qu'elle prend en charge.

Au Québec, plusieurs de ces ententes bénéficient d'un dispositif réglementaire particulier; par exemple les concessions de territoires publics pour la mise en valeur de ressources forestières, fauniques ou minérales; ou bien encore les règles de reconnaissance et de financement des établissements privés dans les domaines de l'éducation, du gardiennage, de l'hébergement, voire de certains services à caractère culturel ou pour l'encadrement du sport amateur et des activités de loisirs en milieu municipal.

Mais d'autres font l'objet d'une réglementation minimale, tels les baux emphytéotiques qui ne touchent qu'une partie du partenariat. Force est de constater que cette dernière catégorie d'alliances aux accents de « joint venture » ne fournit pas toujours le degré de sécurité juridique et financière attendu des parties.

Les PPP: des contrats d'un nouveau type à développer et à baliser

Toute forme de délégation ou de partage de responsabilités liée à la production et à la gestion des services publics au secteur privé reste complexe. Les contrats de PPP le sont encore davantage dans la mesure où ils portent sur une longue période et impliquent des investissements lourds pour les deux parties. Qui plus est, les montages financiers peuvent évoluer dans le temps et les interlocuteurs changer. D'où l'extrême difficulté de prévoir dans le contrat un contrôle des ouvrages, de leur entretien et éventuellement des services qu'ils supportent qui puissent sur le long terme mener à des jugements équitables.

Ces conventions impliquent trois partenaires dont les droits sont en jeu: l'État, l'entreprise et les citoyens. Les conditions du respect des droits des citoyens (contribuables ou éventuels usagers) exigent d'être bien circonscrites dès lors que la fonction publique de l'État, dont c'est la première mission en vertu de la Loi sur la fonction publique (article 2), n'est pas le fournisseur direct. Et ce, non seulement parce que l'opérateur sera parfois partiellement rémunéré par une redevance payée directement par les usagers – le plus souvent cette rémunération viendra directement des pouvoirs publics au prorata de la fréquentation si les produits s'y prêtent – mais également parce que les responsabilités (obligations) acceptées par les signataires du contrat concernent un service public d'intérêt général à la population², statut attribué à un service qui confère des droits notamment de qualité, de disponibilité continue, de transparence et d'accessibilité pour les citoyens visés.

² Dans le cadre canadien, tous les paliers étatiques partagent une notion de services publics qui, notamment à la lumière des jugements des tribunaux, repose pour l'essentiel sur les trois mêmes principes:

- Le principe de l'égalité des citoyens. Tout citoyen qui se trouve dans la même situation doit bénéficier du service, payer le même prix ou remettre la même redevance, sans discrimination.
- Le principe de la continuité. Un service public doit être disponible et accessible tant que la mesure n'a pas été formellement abrogée.
- Le principe de la transparence. Le citoyen doit pouvoir connaître à priori les coûts pour l'acquisition d'un service public ou pouvoir accéder légalement aux critères et barèmes pour s'assurer que les conditions de la prestation qu'il obtient ne sont pas arbitraires.

Pour ces motifs, tout dispensateur d'un service public, qu'il agisse d'autorité ou sur demande volontaire d'un citoyen, est tenu de protéger les droits de son interlocuteur et de l'inciter à leur exercice, en conformité avec toutes les lois qui les régissent.

Plusieurs critères doivent donc être respectés pour que le mode « partenarial » entre structures de droit public et de droit privé pour la production et la distribution des biens et services puisse s'avérer équilibré, efficace et respectueux de leur statut d'intérêt public. Ces critères comprennent d'abord la reconnaissance formelle par le parlement et le gouvernement de l'intérêt public du service ou de l'équipement objet du partenariat, puis, ensuite, l'existence de liens contractuels durables entre l'État et le partenaire privé ainsi qu'entre ce dernier et les citoyens-usagers, y compris dans l'éventualité de mutation corporative comme la vente des actifs de l'entreprise ou la prise de contrôle par des tiers et la cessation des activités.

Les rubriques du contrat doivent également porter sur la détermination des champs d'autonomie de l'opérateur par rapport à l'autorité publique pour la production et l'exploitation du bien ou du service, le transfert éventuel au partenaire de droit privé de prérogatives publiques si le service s'y prête (exemples: manipulation de renseignements personnels, réduction des impôts fonciers, organisation de la sécurité, etc.), les moyens de contrôle publics de ces délégations et, surtout, la nature et les modalités du financement et de la rémunération du maître d'ouvrage privé, notamment à partir des revenus provenant des citoyens-contribuables (et non des citoyens-usagers comme c'est le cas fréquemment pour les simples délégations de gestion) assorties d'une formule équitable de partage des risques.

Ainsi, on comprend mieux pourquoi, dans les champs de compétence des pouvoirs publics, ces conditions semblent plus faciles à réunir dans le domaine des infrastructures ou de la distribution à caractère commercial et industriel, l'énergie, la distribution de l'eau ou de l'électricité et les télécommunications, mais plus difficiles à respecter pour les services à caractère social ou sanitaire. Plusieurs pays excluent même le recours à ces formules de partenariat ou même de délégation pour des services sensibles relevant de la mission régaliennne (sécurité, justice, défense, relation internationale, transaction avec les citoyens non respectueux de la loi).

On mesure aussi davantage la nécessité de mieux définir ce qui doit caractériser juridiquement le concept de « contrat de partenariat public-privé » de celui d'une simple gestion déléguée par les pouvoirs publics dans le cadre des règles existantes des marchés publics. Cette réflexion devrait permettre de développer et de fixer les contraintes juridiques et opérationnelles propres à ce mode de cogestion et jugées acceptables par les parlementaires, préciser le cadre éthique et déontologique des acteurs, déterminer les principes et modalités du contrôle exercé par les institutions redevables à l'Assemblée nationale, etc., et qui plus est, clarifier les contours et les critères du « service public d'intérêt général » pratiqué au Québec dans les secteurs visés.

D'où également l'opportunité d'envisager l'adoption, au terme de cette seconde étape, d'un code régissant les contrats de PPP (exemple: un règlement adopté par le gouvernement en vertu d'une loi cadre sur les services publics) différent du « code des délégations de gestion des services publics » que l'on retrouve au Québec dans un chapitre du règlement qui couvre les contrats de fournitures. Prenant en compte les règles qui régissent les marchés internationaux, il est dans l'intérêt des parties (sécurité juridique et financière) de prévoir explicitement la façon dont les acteurs doivent se conduire eu égard au fait qu'il s'agit de services publics d'intérêt collectif et les recours possibles en cas de litige aussi bien pour les citoyens, que pour les entreprises et les Pouvoirs publics signataires.

Vers des PPP à la québécoise ?

Le concept de « partenariat public-privé » dont il est question au Québec a une signification et une portée précises selon les déclarations ministérielles officielles même si celles-ci laissent la porte ouverte à divers développements futurs qui vont au-delà des infrastructures et des services qu'ils supportent directement.

Il faut savoir en effet qu'il s'agit essentiellement d'un instrument de gestion publique souvent désigné par l'acronyme « PPP » (ou « 3P »). Il renvoie à un mode d'action permettant aux pouvoirs publics d'assumer certaines de leurs responsabilités reliées au support, à la production et à la prestation de biens et de

services publics dans le cadre d'une relation qui s'apparente à une cogestion avec des acteurs de droit privé.

Autrement dit, ces partenariats sont des pratiques de coopération formelle (contractuelle) entre les autorités politiques (maître d'œuvre) et les entreprises (maître d'ouvrage) pour exécuter une mission d'intérêt général ou de service public. Dans les États où cette option a été privilégiée (notamment en Grande-Bretagne avec les PFI), les conventions sont généralement globales, c'est-à-dire qu'elles couvrent la conception, la construction ou la rénovation d'une infrastructure mais aussi son financement, sa gestion et son entretien et, le cas échéant, la fourniture du ou des services publics que cette infrastructure supporte.

Pour certains analystes, ces nouveaux types de contrats empruntent alors à la logique de la « concession », voire à celle de la « franchise » en ce qui concerne la production et la prestation de services publics d'intérêt général. Pour d'autres, il s'agit uniquement d'une formalisation de pratiques de collaboration (« alliances ») qui n'offraient pas antérieurement de garanties juridiques et financières suffisantes.

Les normes européennes en matière de PPP

En Europe, les pratiques nationales dites « partenariats public-privé » prolifèrent dans plusieurs États membres de l'Union sans ligne directrice communautaire. Inquiète de l'impact négatif de cette confusion sur la libre circulation des biens et des services garantis par les Traités successifs, la Commission européenne a dressé une liste de caractéristiques communes à ce type d'opérations. On peut les résumer comme suit :

- La durée relativement longue de la relation, impliquant une coopération entre le partenaire public et le partenaire privé sur différents aspects d'un projet.
- Le financement du projet assuré en partie par le secteur privé, y compris par le biais de montages complexes entre plusieurs acteurs. Des financements publics, parfois très importants, peuvent néanmoins s'ajouter aux financements privés.

- Le rôle important de l'opérateur économique qui participe à différents stades du projet (conception, réalisation, mise en œuvre, financement).
- L'intervention du partenaire public centrée essentiellement, d'une part, sur la définition des objectifs à atteindre en termes d'intérêt public, de qualité des services offerts et de politique des prix et, d'autre part, sur le contrôle du respect de ces objectifs.
- La répartition des risques entre le partenaire public et le partenaire privé sur lequel sont transférés des aléas habituellement supportés par le secteur public.
- Une répartition précise des risques au cas par cas, en fonction des capacités respectives des parties en présence à évaluer, à contrôler et à gérer ceux-ci.

On note, de fait, que tous les types de conventions de partenariat associés à la production et à la prestation de services publics (« délégation de service public » et, depuis juin 2004, « contrat de PPP » en France, « contrat de concession » en Belgique, montages de type « BOT » Built, Operate, Transfer dont les contrats « Private Finance Initiative » PFI en Grande-Bretagne, etc.) n'impliquent pas nécessairement que le partenaire privé assume tous les risques où même la part la plus importante des risques liés à l'opération.

■ AVANTAGES ET LIMITES DE LA FORMULE DES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

On observe quatre situations où la formule des contrats de PPP est préférée à la régie directe par l'État ou par une instance territoriale ou à la simple délégation de gestion :

- lorsque le projet requiert un niveau élevé de technicité,
- lorsque le projet nécessite des investissements importants,
- lorsque le financement du projet repose plus sur le contribuable que sur le citoyen bénéficiaire du service,

- lorsque le secteur privé est mieux à même d'assurer la qualité et l'efficacité d'un bien ou d'un service d'intérêt collectif que les Pouvoirs publics concernés.

Ces quatre critères peuvent, pour une administration, justifier logiquement la conclusion d'un partenariat avec le privé si l'opportunité d'agir dans un domaine est requise par les autorités politiques garantes de l'intérêt public et du bien commun. L'optimisation des possibilités d'un tel contrat de partenariat public-privé permet alors de pallier à des contraintes conjoncturelles ou des difficultés structurelles rencontrées par les administrations publiques (ressources matérielles, technologiques, financières ou humaines) pour répondre à des besoins prioritaires et financièrement lourds jugés relever de la sphère des services publics.

Les avantages recherchés

Pour le secteur public et les citoyens qu'il sert, le premier avantage de recourir à cette option, quand la régie directe n'est pas la plus avantageuse, est de maintenir un bien ou une activité utile à la population dans le cadre de la sphère et des principes qui sous-tendent les services publics d'intérêt général.

Dans le cas contraire, une infrastructure ou un service pourraient être privatisés, ou encore le demeurer, voire éventuellement disparaître si la dynamique du marché ne génère pas un niveau de demande suffisant pour intéresser les investisseurs et les producteurs privés agissant de leur propre initiative. On comprendra que les pouvoirs publics, qui en ont la compétence juridique, répugnent aujourd'hui de recourir à la coercition d'acteurs privés par la régulation du marché et excluent généralement, sauf situation d'extrême urgence, toute mobilisation forcée.

Par ailleurs, divers avantages intrinsèques à ce mode de coopération public-privé sont ainsi recensés par les analystes :

- Dans une économie ouverte, le financement nécessaire pour faire face, par exemple, à une rénovation majeure ou à l'extension d'un équipement collectif (secteur de la santé ou de l'éducation, transport en commun, service des eaux, etc.) peut connaître une croissance significative du fait de la mobilisation de capitaux privés.
- La flexibilité du secteur privé performant contrebalance, si elle est utilisée à bon escient, la lenteur légitime des règles de procédure du secteur public permettant ainsi une meilleure adaptation des moyens aux fins.
- Grâce aux PPP, les autorités publiques et les citoyens peuvent souvent accéder plus rapidement aux innovations technologiques résultant du dynamisme de la recherche privée.
- Le recours au secteur privé permet, dans certains cas, des économies d'échelle que les municipalités, même de taille moyenne, ou des organismes gouvernementaux spécialisés ne peuvent espérer atteindre.
- Pour les entreprises et leurs investisseurs, les contrats de PPP réussis ouvrent des perspectives de croissance. Les sociétés privées peuvent, le cas échéant, se prévaloir de leurs expériences concluantes dans un pays pour obtenir des marchés à l'étranger grâce à la caution étatique qu'elles peuvent fournir.

Les écueils intrinsèques associés au recours à cette formule

Une fois le principe du recours à cette option pour l'action publique décidé, le premier écueil est d'ordre politique. Il porte sur la délimitation des champs et des besoins que l'Autorité publique pourra éventuellement couvrir par de tels partenariats.

Ainsi, des États interdisent formellement le recours aux PPP dans certains domaines telles les relations extérieures, l'administration de la justice ou les fonctions de police. D'autres États, au contraire, restent ouverts à cette option quelle que soit la sensibilité du champ de compétence étatique au cas où, par exemple, des propositions non sollicitées s'avèreraient intéressantes dans le futur. Finalement, certains États, soutenus par une opinion publique soucieuse que s'exerce un contrôle transparent sur l'évolution des services publics, établissent clairement dans une loi les critères d'un recours éventuel aux contrats de

partenariat public-privé. On peut y retrouver, par exemple, que l'option PPP ne sera envisagée pour un service public d'intérêt général qu'à condition que la production de celui-ci nécessite une infrastructure complexe (équipement, technologies, etc.) qui exige des investissements lourds pour son implantation et son entretien ou qui nécessite l'embauche et la rétention d'un personnel hautement technique dans un domaine où les qualifications évoluent rapidement.

• **Le respect d'une procédure exigeante.** Au-delà de ce débat général sur les limites des champs des PPP, les écueils nés du recours à la formule apparaissent lors de son application. La définition précise des besoins formulés en matière de résultats attendus du partenariat pour permettre une décision éclairée des autorités politiques, le processus de recueil de propositions adéquates en nombre suffisant, celui de leur mise en concurrence et l'étape du choix dans la transparence du ou des partenaires privés sont des stades cruciaux.

• **Une négociation complexe.** La négociation d'un contrat de partenariat à long terme (souvent plus de vingt ans), principalement les clauses sur la qualité des ouvrages et de la maintenance par rapport aux coûts finaux pour les contribuables, les articles fixant l'accès à l'information pertinente (financière, technique, organisation du travail, etc.) permettant le suivi et le contrôle – notamment celui des parlementaires – ou les clauses du contrat autorisant l'évolution de la convention et de son financement sont des obstacles difficiles à franchir. En particulier si les entreprises sont étrangères et que le produit exige qu'elles apportent des adaptations à leurs procédés ou à leurs façons de transiger avec l'administration ou les citoyens pour répondre aux normes domestiques.

Pour autant, tout contrat (sphère publique et sphère privée) visant un véritable partenariat suppose l'existence d'un secteur privé développé et intéressé à une répartition des risques techniques, financiers et, le cas échéant, commerciaux. Ainsi, dans le cas d'un contrat de PPP, la négociation doit conduire à ce que le public et le privé supportent le risque qu'ils maîtrisent le mieux dans la conjoncture. Le constructeur est, par exemple, le mieux placé pour

maîtriser le risque de la construction alors que, dans la phase d'exploitation d'un service, les risques se partagent facilement entre les actionnaires, l'opérateur et la puissance publique contractante.

• **Les écueils d'ordre juridique.** Au-delà de la création d'un organisme public voué au développement des PPP comme l'Assemblée nationale du Québec l'a décrété en décembre 2004, le gouvernement et le parlement ont à décider si l'État aura recours à une loi particulière pour encadrer les modalités de mise en œuvre de ces conventions. Ainsi, au Québec, suivra-t-on le modèle retenu par la France qui a adopté récemment une règle juridique spécifique? Se contentera-t-on d'amender le règlement existant sur les marchés publics? Ou encore, à l'instar de la Grande-Bretagne et de plusieurs pays de la common law, tentera-t-on d'agir par de simples contrats de droit commun régis au Québec par les principes du Code civil?

Si aucune règle de droit spécifique permettant un contrôle judiciaire exercé par les autorités compétentes ne vient encadrer ces nouvelles conventions, les expérimentations décidées risquent de susciter la suspicion et de nourrir la controverse malgré tous les discours normatifs ou les guides de saines pratiques qui auront pu être publiés. Les débats d'opportunité à recommencer, les coûts et les délais, à la suite notamment de toute contestation publique des choix qui auront été faits, risquent de faire apparaître ce mode de gestion publique comme une solution peu transparente et porteuse d'un trop grand risque éthique suscitant un péril politique dont plusieurs élus voudront faire l'économie.

• **Des expertises requises dans l'administration publique.** Comme pour chacun des autres modes de gestion publique, les administrations publiques doivent disposer d'un personnel doté de compétences spécifiques pour faire face aux exigences liées à la négociation et à l'exécution des conventions de partenariat public-privé. L'expérience et la formation de négociateurs publics s'avèrent ainsi essentielles pour la réussite de telles opérations où doit primer constamment l'intérêt public.

Par ailleurs, après la conclusion d'un partenariat pour la production d'un bien ou la prestation d'un service, l'administration est logiquement tentée d'abolir ses propres services techniques afférents. Toutefois, elle devra prendre soin de maintenir un nombre minimal d'experts qui seront nécessaires au suivi du partenariat et de la convention.

Si une entité publique doit revenir en régie directe au terme de l'entente ou à cause de carences du partenaire privé, elle devra reconstituer sa capacité technique sur un marché de l'emploi qui peut être difficile; notamment quand la responsabilité de la sauvegarde de l'information, de l'entretien de l'équipement ou de la prestation du service présente des caractéristiques particulières ou qu'ils sont marqués par des normes techniques peu répandues propres à l'ancien partenaire.

• **Les écueils reliés au financement.** Les pouvoirs publics parviennent généralement plus facilement à financer certains investissements à long terme et à moindre coût que les entreprises privées. Ces dernières subissent les contraintes des marchés aussi bien pour réunir les sommes nécessaires que pour assurer une rentabilité financière satisfaisante pour les actionnaires. L'entité publique devra donc fournir une garantie (garantie à l'emprunt, garantie de recettes) à l'entreprise, qui empruntera sur les marchés financiers, pour contenir les coûts du loyer de l'argent nécessaire à l'investissement. Évidemment, ces engagements à long terme, s'ils sont correctement déclarés et pris en compte, limiteront d'autant la flexibilité budgétaire recherchée par les pouvoirs publics.

Pour cette raison, on tentera de centraliser l'information, voire la prise de décision, concernant les divers projets sectoriels en vue de sauvegarder les grands équilibres financiers. Cette centralisation obligée heurte les efforts de responsabilisation accrue et d'imputabilité conduits depuis plusieurs années au Québec comme au sein de nombre d'administrations publiques occidentales.

■ LA NÉCESSAIRE REMISE EN CAUSE DE LA CULTURE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES ET PRIVÉES

Au terme de ce tour d'horizon, on devine qu'en l'absence d'une culture appropriée de fonctionnement en partenariat, aussi bien dans les structures publiques que dans les structures privées chargées de négocier de telles ententes, les dangers de blocages ou de dérives restent élevés aussi bien avant qu'après la conclusion d'une entente. Plusieurs États, réduits à une expérimentation aléatoire, en ont fait l'expérience, notamment dans les secteurs des infrastructures pour les services de proximité.

Pour réussir pleinement, cette formule semble exiger que les intervenants remettent en question une partie de leur patrimoine organisationnel, tangible et intangible, et en façonnent un nouveau qui soit fonctionnel, qui tienne compte des contraintes du projet et qui satisfasse aux exigences des autorités auxquelles des comptes doivent être rendus. C'est-à-dire, d'un côté les actionnaires et les autres investisseurs nécessaires au financement des investissements privés et, de l'autre, le parlement qui détient la mission inaliénable du contrôle de l'action du gouvernement et celle, au final, de l'adoption des règles juridiques qui déterminent le degré d'autonomie des instances territoriales décentralisées.

Les premiers, légitimement, s'intéresseront d'abord aux modalités de financement et aux revenus dont ils pourront disposer. Pour leur part, les parlementaires voudront veiller à ce que ces contrats ne soient conclus qu'à bon escient, que l'attribution de ces nouvelles formes de convention comprenne toutes les garanties de transparence à la suite de l'application rigoureuse d'une procédure publique soumise aux contrôles d'un droit administratif adapté et enfin que ces contrats, fréquemment complexes, soient rédigés avec la précision requise pour répartir équitablement les risques tout en garantissant aux citoyens que les exigences du service public seront respectées.

Reste un groupe d'acteurs de la sphère publique dont le point de vue s'avère déterminant : celui des travailleurs (syndiqués ou non) du secteur public. Généralement, la mobilisation pour ou contre le recours à ce mode de gestion en partenariat avec des entités privées (à but lucratif ou non) est d'abord fonction des garanties qui leur sont données quant au respect de leurs conditions de travail dans

cet environnement : à savoir en quoi et comment ils pourront bénéficier de tout le support législatif et managérial requis pour leur permettre d'opérer quotidiennement en conformité avec les valeurs et les hauts standards éthiques et professionnels qui caractérisent le service public et à l'égard desquels les citoyens manifestent un attachement prioritaire en exigeant que des comptes soient rendus.

BIBLIOGRAPHIE

- Assemblée nationale du Québec. Projet de loi no 61. *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, Éditeur officiel du Québec, 2004.
- Assemblée nationale du Québec. *Compte rendu « in extenso » des travaux de la Commission des finances publiques sur le projet de Loi sur l'Agence des partenariats public-privé*, 2004, [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/commissions/cfp/index.shtml#Journaldesdebats>
- Conseil du trésor. « Orientations sur l'évaluation de l'option du Partenariat public-privé pour réaliser des projets majeurs d'investissement », dans *Recueil des politiques de gestion*, vol.10, chap.1, sujet 2/ C.T.199534, 2003-2004.
- Conseil du trésor. *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, Québec, juin 2004, [en ligne], www.tresor.gouv.qc.ca
- Commission des communautés européennes. *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, Bruxelles, avril 2004, [en ligne], www.europa.eu.int/comm/off/green/index_fr.htm
- Cossalter, Philippe. *Private Finance Initiative*, Institut de la Gestion Délégué, France, mars 2001, 88 p.
- Royaume-Uni. *Guidelines of best practice for audit of risk in public/private partnerships*, UK National Audit Office, Londres, octobre 2003, [en ligne], www.nao.gov.uk/intosai/wgap/ppp.htm
- République française. « Ordonnance sur les contrats de partenariat », *Journal officiel*, Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 publiée dans JO n° 141 du 19 juin 2004, page 10994, [en ligne], www.legifrance.gouv.fr
- L'Observatoire de l'administration publique. « La fonction publique de l'État n'a pas le monopole des services publics », *Le Soleil*, 1^{er} mars 2004, série : Analyse de l'État du Québec (9), [en ligne], www.enap.ca/enap-fra/observatoire/obs-presse.html

Prochain numéro en mai 2005

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : OÙ EN EST LE FONCTIONNAIRE ?

Nous consacrons le prochain numéro de *Télescope* à paraître en mai à la gestion des ressources humaines (GRH) dans l'administration publique. Sur ce sujet complexe et dont l'étendue est fédératrice par nature, il est difficile de prétendre à l'exhaustivité. Aussi avons-nous décidé d'aborder ce thème à partir justement de la mal nommée ressource humaine, c'est à dire de la personne.

Aux experts internationaux que nous avons réunis, nous avons posé la question suivante : qu'est devenu l'individu (fonctionnaire) après deux décennies de réformes ? De ces vingt et quelques années de changements ininterrompus, on peut extraire des développements maîtres : la fin des régimes providentiels, l'avènement de la société informationnelle ou la mondialisation et l'instantanéité des échanges par exemples. Sur ce fond de scène, les gestionnaires publics ont appris par cœur un certain nombre de mots-clefs : approche clientèle, gestion par résultats, imputabilité, déconcentration, assouplissement des procédures, agences, contractualisation, partenariat, etc.

Dans ce grand chambard des techniques, des pratiques et des consciences, où se situe le gestionnaire public, ancré légitimement sur les certitudes nées de la qualité de son travail et la fidélité aux valeurs du service public dont il comprend mal la remise en cause. A-t-il conservé les mêmes réflexes professionnels, le même attachement à la défense de l'intérêt général, la même loyauté envers l'autorité démocratique élue ?

Entre les préceptes du nouveau management public et, on n'aurait garde de les oublier, les inconnues de l'équation démographique, nos auteurs éclairent le parcours des individus travaillant au sein des administrations publiques.

L'Observatoire de l'administration publique

un pôle institutionnel de recherche voué à l'analyse comparative des
systèmes de gouvernance



Dans un contexte politique et socio-économique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète, les États et les organisations publiques affrontent des problématiques dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier. L'efficacité des administrations publiques exige une mise en perspective des expériences et des modèles de gestion.

Depuis sa création en 1993 **L'Observatoire de l'administration publique** recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde et pose un regard comparatif sur les changements initiés par les États, acteurs centraux de la gouvernance. Il examine et étudie la mise en œuvre des réformes des administrations publiques engagées dans les pays développés ou en transition. Ses champs de recherche portent sur le rôle, les fonctions et l'organisation de l'État, les ajustements des politiques et programmes et la gestion publique.

INFORMATION ET ABONNEMENTS AUX PUBLICATIONS

Secrétariat de L'Observatoire de l'administration publique
Madame Danyelle Landry
ENAP
555, boulevard Charest Est, Québec (Québec)
G1K 9E5 Canada
TÉLÉPHONE : (418) 641-3000, POSTE 6574
TÉLÉCOPIEUR : (418) 641-3057
Internet : <http://enap.quebec.ca/observatoire>

LA RECHERCHE COMMANDITÉE

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique effectuent, sur une base contractuelle, à la demande de ministères ou d'organismes publics, des études comparatives sur les modes de gestion, les politiques et les programmes implantés au sein des administrations publiques à l'étranger et au Québec. Cette activité, inscrite dès l'origine dans la mission de L'Observatoire, a vu son volume croître et se diversifier au fil des années pour devenir aujourd'hui un des points forts de son action. Les investigations de L'Observatoire portent sur les stratégies d'intervention dans les administrations publiques : réorganisation des appareils étatiques, décentralisation administrative, utilisation des technologies de l'information, étalonnage, mesure de la performance, planification stratégique, gestion financière, management des ressources humaines, gestion de l'interface public privé, éthique, etc. Elles prennent les formes les plus variées : comparaison de programmes et de politiques, mise en lumière d'expériences innovantes, analyse de réformes administratives, veille spécifique, etc.

LES PUBLICATIONS

L'Observatoire de l'administration publique a créé un dispositif intégré de communication aux fins d'assurer la diffusion de ses travaux de veille et de recherche.

OBSERVGO, bulletin électronique hebdomadaire, collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références

VIGIE, lettre bimestrielle thématique, publie de courts articles et des nouvelles brèves sur les tendances et innovations administratives et présente des ouvrages récemment parus dans le domaine du management public

TÉLESCOPE est une revue trimestrielle d'analyse comparative en administration publique qui réunit des experts internationaux sur des problématiques spécifiques

Les publications de L'Observatoire sont disponibles sur internet :
<http://enap.quebec.ca/observatoire>

UNE ÉQUIPE AU CŒUR DE LA CONNAISSANCE

L'Observatoire de l'administration publique s'appuie sur un groupe de professeurs, de professeurs associés et d'attachés de recherche. Il fait appel en outre à l'expertise des professeurs de l'École nationale d'administration publique du Québec et associe des étudiants à ses projets de recherche. Animateur de plusieurs réseaux de correspondants, il mobilise enfin des compétences en provenance du Québec et du monde entier, praticiens ou universitaires spécialistes de l'administration publique.



L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

Télescope est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée quatre fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique. Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies. *Télescope* bénéficie du soutien financier de L'ENAP du Québec et du gouvernement du Québec.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
TÉLESCOPE

DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA
ISSN 1203-3294



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE
E N A P