

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 tarifant 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.