



Les défis du partenariat dans les administrations publiques

Un regard systémique - Théorie et pratique

Sous la direction de
Michel Boisclair et Louis Dallaire



Presses de l'Université du Québec



**Les défis du partenariat
dans les
administrations publiques**

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450

Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone : (418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096

Courriel : puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

CANADA et autres pays

PROLOGUE INC.

1650, boulevard Lionel-Bertrand (Québec) J7H 1N7

Téléphone : (450) 434-0306 / 1 800 363-2864

FRANCE

AFPU-DIFFUSION

SODIS

BELGIQUE

PATRIMOINE SPRL

168, rue du Noyer

1030 Bruxelles

Belgique

SUISSE

SERVIDIS SA

5, rue des Chaudronniers,

CH-1211 Genève 3

Suisse



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels.

L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Les défis du partenariat dans les administrations publiques

Un regard systémique - Théorie et pratique

Sous la direction de
Michel Boisclair et Louis Dallaire

2008



Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIE) pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible grâce à l'aide financière de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC).

Mise en pages : PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Couverture : RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2008 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2008 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2008

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada

Imprimé au Canada

REMERCIEMENTS

La rédaction d'un livre pour des personnes dont ce n'est pas le premier métier constitue une démarche personnelle et professionnelle qui peut comporter de nombreuses embûches, mais qui peut être également une source de multiples apprentissages et de grandes satisfactions. C'est ce que nous avons vécu, Louis Dallaire et moi, en dirigeant les auteurs qui ont collaboré à ce collectif.

Le présent ouvrage résulte d'un ensemble d'événements et d'activités parmi lesquels nous trouvons nos formations respectives à l'École nationale d'administration publique, notre intérêt pour la collaboration interorganisationnelle, nos nombreuses expériences comme « initiateur » et gestionnaire de nombreux partenariats, mais également tous les réseaux dans lesquels nous avons œuvré au cours des trente dernières années, ceux de l'éducation et, plus particulièrement, ceux de l'éducation des adultes.

C'est en tenant compte de tout ce cheminement que nous exprimons notre gratitude envers des personnes significatives dont la rencontre, sur nos chemins personnels et professionnels, nous a permis d'évoluer tous les jours, dans le vaste monde de l'éducation des adultes et, plus récemment, dans le monde universitaire.

Nous tenons également à remercier plusieurs personnes qui nous ont accompagnés ou qui ont joué un rôle primordial dans nos carrières respectives à l'éducation des adultes. Nous remercions nos anciens professeurs qui nous ont guidés tout au long de ces années et nos professeurs actuels qui continuent à le faire...

Nous tenons à remercier Les Presses de l'Université du Québec, en particulier madame Céline Fournier, directrice générale, pour sa confiance et son soutien tout au long de la préparation de cet ouvrage.

Nous sommes en outre reconnaissants au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'avoir soutenu un partenariat prometteur avec l'École nationale d'administration publique grâce auquel nous avons pu mettre à la disposition des réseaux cet outil de réflexion et de référence. Nous voulons notamment souligner l'apport de monsieur Luc Desgagnés, directeur de la gestion des ressources, ainsi que celui de madame Marie-Hélène Morin pour le travail exceptionnel de présentation de ce document.

Nous ne saurions évidemment oublier toutes les personnes inscrites à nos ateliers et toutes celles inscrites au cours ENP 7172 sur le thème des partenariats dans les administrations qui, par leur intérêt et leurs questions, nous ont forcé à pousser nos recherches et notre réflexion sur les principaux enjeux du partenariat dans les administrations publiques. C'est en grande partie à eux que nous devons cet ouvrage collectif.

Enfin, un tel effort serait impossible sans le soutien au quotidien des personnes qui nous entourent. Aussi, nous nous devons de remercier vivement nos épouses respectives qui nous ont accompagnés tout au long de la rédaction de cet ouvrage.

Michel Boisclair, M.A.P.

Louis Dallaire, M.A.P.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	VII
Avant-propos	XIX
Introduction <i>Michel Boisclair et Louis Dallaire</i>	1
Partie 1	
QUESTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS ET ÉTHIQUES DES PARTENARIATS	15
Chapitre 1	
Le partenariat : histoire de sociétés, de sciences et de technologies <i>Louis Dallaire</i>	17
Chapitre 2	
Culture et partenariat : lorsque la raison du plus fort n'est pas toujours la meilleure! <i>Raymond Vaillancourt</i>	43
2.1. La culture : un iceberg!	46
2.2. Une lunette « teintée ».....	46
2.3. Une façon de parler de soi.....	47
2.4. Une valeur symbolique pour les managers	48
2.5. La notion d'élasticité	49
2.6. Développer une culture commune.....	52

2.7. La nécessité du partenariat	52
2.8. Le partenariat : source de changement culturel	54
Conclusion.....	56

Chapitre 3

Pour une saine gestion des enjeux éthiques découlant des partenariats privé-public.....	57
<i>Yves Boisvert et Allison Marchildon</i>	
3.1. Présentation	59
3.1.1. La dimension éthique des PPP.....	60
3.1.2. Les deux défis éthiques des PPP	62
3.1.3. La structure du texte	64
3.2. Créer une relation de confiance : le défi éthique premier des PPP	64
3.2.1. Risque de choix inadéquat des services à déléguer et des partenaires : l'enjeu de la compétence et de la rigueur, de l'environnement et du social	68
3.2.2. Risque de confiance aveugle envers les partenaires : l'enjeu de la qualité du service	68
3.2.3. Risque de partage des rôles inadéquat : l'enjeu de la compétence, de la confidentialité, du bien commun, de l'équité, de la justice sociale et de l'universalité	69
3.2.4. Risque de partage inégal des responsabilités : l'enjeu de l'équité et de l'imputabilité	70
3.3. Minimiser les conflits d'intérêts potentiels, un deuxième défi de taille pour les PPP.....	71
3.3.1. Les risques de conflits d'intérêts particuliers au contexte québécois	73
3.4. Des pistes pour une saine gestion des risques éthiques des PPP : équité, rigueur et transparence	75
3.4.1. Des initiatives déontologiques : règles claires et contrôles rigoureux	76
3.4.2. Des initiatives éthiques : sensibilisation et formation	79
Conclusion.....	81

Chapitre 4

L'importance de la confiance dans le partenariat :

diagnostic à faire	83
<i>Louis Dallaire et Michel Boisclair</i>	
4.1. La confiance : une condition essentielle	85
4.1.1. La confiance interpersonnelle	87
4.1.2. La confiance interorganisationnelle.....	88
4.1.3. La confiance institutionnelle	89
4.2. Les facteurs organisationnels : une source de succès	90
4.2.1. Les facteurs reliés à la conscience	90
4.2.2. Les facteurs reliés à la convergence	91
4.2.3. Les facteurs reliés à la compétence.....	92
4.3. Les facteurs de résilience : la force d'une organisation	93
4.3.1. La résilience individuelle.....	94
4.3.2. La résilience organisationnelle	94
4.3.3. La résilience institutionnelle	95
Conclusion.....	95

Partie 2

QUESTIONNEMENTS ÉCONOMIQUES

ET JURIDIQUES DES PARTENARIATS	97
---	-----------

Chapitre 5

L'environnement comptable et économique

des partenariats public-privé.....	99
<i>Denis Gendron</i>	
5.1. Théorie économique néolibérale	102
5.1.1. La concurrence.....	103
5.1.2. L'information disponible.....	104
5.2. Théorie des droits de propriété.....	105
5.3. Théorie de la firme.....	108
5.4. Théorie de la légitimité	109
5.5. Théorie des choix publics	111
5.6. Caractéristiques de l'entreprise publique	112
5.6.1. Gestion des organisations.....	113
5.6.2. Biens publics et monopole naturel	116
5.7. Processus de « corporatisation »	116
Conclusion.....	117
Références	118

Chapitre 6

Les aspects juridiques des partenariats public-privé :

quelques pistes de réflexion	121
<i>Marc Leclerc</i>	
6.1. Questions fondamentales	124
6.1.1. Sélection du type de partenariat public-privé le plus approprié	124
6.1.2. Compatibilité entre les ententes de partenariat public-privé et les règles relatives à l'aide étatique ..	125
6.1.3. Définition d'un niveau approprié de contributions financières du partenaire public	125
6.1.4. Protection de l'intérêt public	125
6.1.5. Préservation de l'accès à un marché ouvert et de la concurrence	126
6.1.6. Facteurs de succès et de contraintes	126
6.1.7. Échéancier	127
6.1.8. Exigences futures des partenariats public-privé	127
6.2. Structure des partenariats public-privé	128
6.2.1. Conception et construction (<i>Design-Build</i> ou DB) ...	129
6.2.2. Contrat d'exploitation et d'entretien (<i>Operation & Maintenance Contract</i> ou O & M)	129
6.2.3. Conception, construction, financement et exploitation (<i>Design-Build-Finance-Operate</i> ou DBFO)	129
6.2.4. Construction, détention et exploitation (<i>Build-Own-Operate</i> ou BOO)	130
6.2.5. Construction, détention, exploitation et transfert (<i>Build-Own-Operate-Transfer</i> ou BOOT)	130
6.2.6. Achat, construction et exploitation (<i>Buy-Build-Operate</i> ou BBO)	130
6.2.7. Licence d'exploitation (<i>Operation Licence</i>)	131
6.2.8. Financement seulement (<i>Finance Only</i>)	131
6.3. Environnement contractuel	132
6.3.1. Acquisition d'un service	132
6.3.2. Étapes d'un partenariat public-privé	134
6.4. Composition	135
6.4.1. Partenaire public	136
6.4.2. Partenaire privé	137
6.4.3. Société de projet	137
6.4.4. Institutions financières	138

6.4.5. Assureurs	139
6.4.6. Fournisseur de biens.....	139
6.4.7. Exploitant	140
6.4.8. Responsable de l'entretien	140
6.4.9. Renouvellement des équipements.....	140
6.5. Cadre juridique et partage des risques	141
6.5.1. Risques reliés à la construction des infrastructures	141
6.5.2. Risques reliés à l'exploitation du partenariat public-privé	142
6.5.3. Risques reliés à l'obsolescence et aux changements technologiques.....	143
6.5.4. Risques réglementaires, y compris les changements à la fiscalité.....	143
6.5.5. Risques reliés au financement.....	144
6.5.6. Risques reliés à la gouvernance et à un appui politique durable.....	144
6.6. Autres considérations juridiques reliées aux ententes de partenariat public-privé.....	145
6.6.1. Symétrie des obligations entre les diverses parties ..	145
6.6.2. Précision et prévisibilité des coûts et des obligations	146
6.6.3. Réduction des frais de transaction.....	146
6.6.4. Force majeure	147
6.6.5. Résiliation de l'entente	147
6.6.6. Protection des usagers.....	148
6.6.7. Processus transparent et juste.....	148
6.6.8. Appui financier du gouvernement	149
6.7. Analyse d'une entente de partenariat public-privé.....	149
6.7.1. Forme de la société de projet	150
6.7.2. Cautionnement des obligations de la société de projet par une tierce partie	150
6.7.3. Cession des droits du partenaire privé	151
6.7.4. Responsabilisé relative au financement du projet ...	151
6.7.5. Identification des autres conventions dont la signature sera requise reliées à l'entente principale.....	151
6.7.6. Rôles du partenaire public et du partenaire privé à l'égard des tâches préalables au financement	152
6.7.7. Compensation du partenaire privé pour les dépenses préalables au financement	152

6.7.8. Compensation du partenaire privé pour les sommes engagées dans le projet.....	153
6.7.9. Les obligations du partenaire public en matière d'expropriation	154
6.7.10. Pouvoirs du partenaire public d'établir les normes qui doivent être respectées en matière de conception, de construction, d'exploitation et d'entretien	154
6.7.11. Paiement de redevances par le partenaire privé au gouvernement	154
6.7.12. Mode de fixation des frais d'utilisation	155
6.7.13. Partage de tout surplus résultant de l'exploitation d'un partenariat public-privé	155
6.7.14. Durée de l'entente et option pour étendre celle-ci...	155
6.7.15. Principaux résultats attendus des parties tant pour le partenaire public que pour le partenaire privé	156
6.7.16. Mesures de compensation prévues si une partie résilie l'entente de façon anticipée	156
6.7.17. Normes de performance et garanties de performance.....	157
6.7.18. Droits et obligations du partenaire privé de fournir des améliorations et d'étendre le projet..	157
6.7.19. Responsable de l'exploitation et de l'entretien de l'équipement et contraintes auxquelles il est assujéti	158
6.7.20. Dispositions qui assurent au partenaire privé certaines restrictions en matière de concurrence de tiers et dommages en cas de défaut	158
6.7.21. Rendement raisonnable accordé au partenaire privé et calcul de ce rendement	159
6.7.22. Cas de défaut de la part du partenaire privé et recours ouverts au partenaire public.....	160
6.7.23. Autres droits accordés au partenaire public de résilier l'entente et, le cas échéant, l'indemnité payable par celui-ci	160
6.7.24. Cas de défaut du partenaire public et recours disponible au partenaire privé.....	160
6.7.25. Droits et recours de l'institution financière en cas de défaut du partenaire privé et inclusion de ces droits et recours dans l'entente principale	161
6.7.26. Obligations d'indemnisation de chacune des parties	161

6.7.27. Obligation d'information du partenaire privé (informations conservées, vérification, divulgation au partenaire public)	162
6.7.28. Conditions à respecter par le partenaire privé pour céder ses droits dans la convention	162
6.7.29. Droits accordés par le partenaire privé aux institutions financières qui financent le projet ..	163
6.7.30. Mode de règlement des différends	163
6.7.31. Dispositions particulières relatives à la tarification ..	164
6.7.32. Clauses de limitation de responsabilité	164
6.7.33. Subventions que le partenaire public consent à accorder au partenaire privé	164
6.7.34. Autres considérations	165
Conclusion.....	166
Annexe – Les diverses formes de partenariat public-privé.....	169
Partie 3	
ORGANISATION ET MANAGEMENT DES PARTENARIATS	171
Chapitre 7	
Gérer l'interface politique, organisationnelle et économique des PPP	173
<i>Bachir Mazouz et Noureddine Belhocine</i>	
7.1. Le PPP, une notion polysémique.....	176
7.2. La problématique de gestion des PPP	179
7.2.1. La phase de préparation de l'association : le sous-système politique	180
7.2.2. La phase de l'organisation et de la mise en œuvre : le sous-système organisationnel	180
7.2.3. La phase des résultats : le sous-système économique	180
7.3. Typologie des PPP	182
7.3.1. La proximité de la cible	183
7.3.2. La capacité à générer des projets.....	183
7.3.3. Le partenariat de circonstance	184
7.3.4. Le PPP élémentaire.....	188
7.3.5. Le PPP adhésif ou symbiotique.....	193
7.3.6. Le PPP prospectif.....	195
En guise de conclusion	197
Bibliographie sélective.....	199

Chapitre 8

Les PPP, des projets risqués ?	201
<i>Lise Préfontaine</i>	
8.1. Définition, typologies des risques de projets et des réponses associées	204
8.2. Particularités des projets PPP	206
8.3. Typologie proposée pour l'étude des risques de PPP	207
8.4. Stratégie de recherche	209
8.5. Les risques typiques dans les projets PPP	210
8.5.1. Les risques externes	210
8.5.2. Les risques internes	213
8.6. La gestion du risque dans les projets de collaboration, les leçons apprises	216
Références	217

Chapitre 9

Le partenariat : un processus managérial	219
<i>Louis Dallaire</i>	
9.1. Le partenariat : un choix stratégique ; son ancrage dans l'organisation	223
9.2. Le besoin	227
9.2.1. Les éléments constitutifs du dossier	228
9.2.2. Énoncé de la problématique	228
9.2.3. Établir une documentation appropriée	229
9.2.4. Les résultats recherchés	230
9.3. Élaboration des solutions	232
9.3.1. Le statu quo	232
9.3.2. Amélioration de la situation actuelle	233
9.3.3. Autres solutions	234
9.4. Évaluation et choix des solutions	235
9.4.1. L'évaluation préliminaire	235
9.4.2. Le classement des solutions	237
9.4.3. L'évaluation détaillée	238
9.4.4. Le choix de la solution	238
9.5. L'approche PPP	239
9.5.1. La valeur d'un choix PPP	239
9.5.2. Les caractéristiques	241
9.5.3. L'intérêt du secteur privé	242
9.6. Analyse de la valeur du mode PPP	243
9.6.1. Le risque	243
9.6.2. La performance	246
9.6.3. Le coût	247

Chapitre 10

De l'union du partenariat et du conflit : quelques clés pour l'émergence d'un dialogue	249
<i>Nancy Lauzon et Marc Therrien</i>	
10.1. Le partenariat vu comme une action organisée à plusieurs.....	253
10.2. Les ressources dont disposent les porteurs de dossier ...	254
10.2.1. Des savoirs théoriques sur les conflits	255
10.2.2. Des savoirs sur l'environnement	257
10.2.3. Des savoir-faire interactionnels clés.....	260
10.2.4. Des savoir-être	265
10.2.5. Enfin, construire collectivement « d'humbles réalisations vraies ».....	271
Conclusion.....	272
Références	273

Partie 4

LES PARTENARIATS EN PRATIQUE	277
---	------------

Chapitre 11

L'État local à l'épreuve des nombreux partenariats multipartites	279
<i>Gérard Divay</i>	
11.1. La diversité des partenariats locaux	283
11.2. Défis de management public des partenariats locaux	286
11.3. Le paradigme d'action publique en question	291
11.4. Le partenariat: une occasion de transformation pour l'État local?	296
Références	297

Chapitre 12

Le partenariat décisionnel en éducation : l'étude des conseils d'établissement québécois	299
<i>Marjolaine St-Pierre</i>	
12.1. Le contexte	302
12.2. Le processus décisionnel	303
12.3. Le partenariat.....	304
12.4. Le partenariat décisionnel en éducation	306
Conclusion.....	313
Références	314

Chapitre 13

Les partenariats en formation professionnelle et technique : un regard sur les pratiques d'ici et d'ailleurs	317
<i>Louis Dallaire</i>	
13.1. Mise en contexte	319
13.2. L'idée de partenariat.....	320
13.3. Les résistances au partenariat	322
13.3.1. La condition d'incertitude	322
13.3.2. L'atteinte au prestige personnel	324
13.3.3. Le partage du pouvoir	325
13.4. Le partenariat et ses formes	325
13.4.1. La nature	327
13.4.2. Les acteurs.....	327
13.4.3. Les enjeux.....	328
13.5. Les formes de partenariat	330
13.6. Le partenariat public-privé.....	331
13.7. D'autres modes d'intervention.....	333

Chapitre 14

Vers un nouveau mode de partenariat : cas de la Didacthèque internationale en management public.....	335
<i>Sophie Brière et Martin Gemme</i>	
14.1. La création du partenariat : quelques étapes clés.....	339
14.1.1. Le développement des capacités et le partage de connaissances en didactique du management public	339
14.1.2. La consolidation de partenariats régionaux et l'élaboration d'outils de formation visant le développement des administrations publiques....	341
14.2. Le déploiement du partenariat : quelques apprentissages et stratégies de mise en œuvre	343
14.2.1. Se rassembler autour de thèmes communs et viser l'engagement	343
14.2.2. Miser sur le transfert d'expertise adapté à chacun des contextes	344
14.2.3. Privilégier les projets pilotes	345
14.2.4. Gérer les collaborations interculturelles	346
14.2.5. Amener les partenaires à être partie prenante à la prise de décision	347

14.3. Conclusion	348
14.3.1. D'un réseau de coopération à une communauté de pratique	349
Références	350
Bibliographie	352
Conclusion	353
Bibliographie	357
Notices biographiques des auteurs	363

AVANT-PROPOS



ORIGINE DE CE LIVRE

Depuis 1998, nous intervenons comme formateur et chargé de cours à l'École nationale d'administration publique sur le thème du partenariat, plus particulièrement du partenariat dans les administrations publiques. Après dix ans de recherche, d'enseignement et de formation sur le sujet, le temps était venu de jeter sur le papier les résultats de cette démarche.

POURQUOI CE LIVRE ?

Il vise à répondre à un besoin de référence sur le partenariat en langue française. Ce livre cherche modestement à contribuer aussi bien à la réflexion qu'à la pratique sur le thème du partenariat.

Il porte un regard **systématique** et **systémique** sur la question du partenariat.

Ce livre repose sur le postulat que la réussite de tout partenariat dépend de divers éléments de base dont la confiance, un ancrage stratégique et opérationnel réussi, une approche de gestion qui tient compte à la fois du contexte dans lequel s'inscrit le partenariat et de la qualité des personnes qui l'anime.

À QUI S'ADRESSE-T-IL ?

Ce livre s'adresse d'abord aux élus, aux dirigeants, aux gestionnaires et aux employés de toutes les administrations publiques engagés dans l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion de partenariats, peu importe la forme privilégiée.

Il s'adresse également à tous les étudiants de 1^{er} et de 2^e cycle en administration publique ou non et qui auront, pendant ou au terme de leurs études, à agir comme représentant de leur organisation dans le cadre d'un partenariat.

Enfin, il s'adresse à tous les citoyens préoccupés par la présence du partenariat dans la conception et la réalisation d'équipement et de services collectifs.

INTRODUCTION

Michel Boisclair, M.A.P.

Louis Dallaire, M.A.P.



ÉMERGENCE DE L'ÉTAT PROVIDENCE

Après la Deuxième Guerre mondiale, un « nouvel ordre mondial » émerge progressivement. Une nouvelle vision du monde est en voie de développement, celle d'un monde plus juste et plus sécuritaire, mais où sa mise en place ne sera pas exempte de tensions, de crises et de conflits. Toutefois, un consensus se forme autour de l'idée de progrès et de stabilité.

Le nouveau « modèle » de croissance mis en place durant cette période s'articule autour d'un certain nombre de caractéristiques importantes parmi lesquelles nous trouvons un engagement envers la croissance et l'emploi, une répartition plus équitable des fruits de la croissance, une extension de la production et de la consommation de masse et la création de grands organismes internationaux (BIRD, FMI, GATT). L'État est également appelé à jouer un rôle de plus en plus important.

Nous assistons ainsi progressivement à la mise en place de ce qui va devenir le *Welfare State*, pour certains, ou l'État providence pour d'autres¹. Ce nouvel ordre mondial peut être qualifié de « projet

1. Afin de bien saisir les nuances entre ces deux concepts, nous invitons le lecteur à lire le « Que sais-je ? » de François-Xavier Merrien (2007). *L'État providence*, 3^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 127 p.

d'économie mixte²» où l'État sera appelé non pas à remplacer le marché, mais à pallier ses carences, comme, par exemple, garantir l'accessibilité du plus grand nombre aux services de santé et d'éducation.

L'ÉTAT PROVIDENCE ET LES TRENTE GLORIEUSES

L'année 1945 marque le début des trente glorieuses (1945-1975). Malgré quelques ralentissements temporaires, on assiste à une croissance importante, à une expansion du commerce mondial et à un développement des investissements internationaux. Le pouvoir d'achat des citoyens augmente, la pauvreté diminue relativement, la scolarisation augmente et les soins de santé deviennent de plus en plus accessibles.

C'est durant cette période que le Canada et le Québec connaissent également un certain développement. Ces deux entités se développent, principalement à partir de capitaux étrangers, comme en témoignent le *Rapport Gray sur la maîtrise économique du milieu national*³ publié en 1971 et l'auteure de *La capitulation tranquille*, Kari Levitt en 1972⁴. Amorcée vers la fin des années 1950, la Révolution tranquille (1960-1975) entraîne le Québec dans un vaste programme de modernisation et de transformation des institutions politiques, économiques et sociales. Le Québec devient progressivement un État moderne et ouvert au monde⁵. L'État est ainsi appelé à jouer un rôle de plus en plus important auprès des individus et des entreprises. Ce qui fait dire à Luc Bernier (2004), professeur à l'École nationale d'administration publique, que l'État devient peu à peu « un investisseur, un producteur et un commerçant ». Malgré tous ces progrès, les années 1945-1975 ne sont pas exemptes de problèmes, de tensions et de déséquilibres, « mais le constat que les conditions de vie s'améliorent, que la prochaine génération vivra mieux que la précédente, rend ces problèmes « tolérables

2. H. Van der Wee (1990). *Histoire économique mondiale 1945-1989*, Louvain, Académia Duculot cité dans Vincent Van Schendel (1994). « Ordre mondial : de l'éclatement à la reconfiguration? », *Interventions économiques*, n° 25, p. 19.

3. Herbert E. Gray (1971). *Le rapport Gray sur la maîtrise économique du milieu national – ce que nous coûtent les investissements étrangers*, Ottawa, Leméac/Le Devoir, 213 p.

4. Kari Levitt (1972). *La capitulation tranquille*, Montréal, La Maison Réédition-Québec/Éditions L'Étincelle, 220 p.

5. Jean Sisto (dir.) (1975). *Une certaine révolution tranquille 22 juin 1960-1975*, Montréal, La Presse Éditeurs, 337 pages.

et gérables⁶». Mais on commence à se rendre compte que le modèle keynésien de croissance a ses limites et ses contradictions. Les signaux d'une crise appréhendée se font de plus en plus clairs.

LA CRISE DE L'ÉTAT PROVIDENCE

Dès la fin des années 1960 et au début des années 1970, le système commence à donner des signes de fatigue, notamment avec la crise du système monétaire international. Le dollar américain subit deux dévaluations majeures ; la première en 1971 et la seconde en 1973. La convertibilité est suspendue et la stabilité des monnaies entre elles vole en éclats. Le chômage grimpe, l'inflation augmente d'année en année ; les individus, les pays et les entreprises s'endettent à un rythme inquiétant. La productivité est en baisse de manière importante. Finalement, la croissance ralentit dans presque tous les pays de l'OCDE. La crise pétrolière de 1971, suivie de celle de 1973, dans la plupart des pays industrialisés, sonnent la fin de la récréation. Tous ces événements contribuent à mettre fin à trente années de relative prospérité économique. Les entreprises comme les individus traversent une période difficile. On assiste à des délocalisations d'entreprises. Certaines en profitent pour se moderniser ; d'autres ferment en provoquant des pertes d'emplois considérables. On peut même parler d'une ère de restructurations et de rationalisations. Au pire, c'est la fermeture pure et simple d'entreprises. Les faillites sont en hausse. Les monnaies s'agitent, les salaires baissent et les avantages sociaux sont questionnés. La précarisation de l'emploi domine. Par conséquent, le modèle commence à s'enrayer dangereusement. Ces phénomènes, malgré des différences dans leur rythme d'apparition et leur ampleur d'un pays à l'autre, marquent le début de la « crise de l'État providence », pour reprendre les mots de Pierre Rosanvallon.

Les États traversent également des périodes de fortes turbulences. La majorité des pays industrialisés affichent des déficits budgétaires majeurs et chroniques. Ces pays n'arrivent plus, ou difficilement, à réaliser leur mission première, à savoir la réalisation d'équipements et de services collectifs. La crise fait mal. Elle s'articule autour de quatre

6. Vincent Van Schendel (1994). *Op. cit.*, p. 19.

grands thèmes : la mondialisation, la crise des finances publiques, l'importance de plus en plus grande des technologies de l'information et la montée de la nouvelle droite.

LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEL AGENDA

Depuis le début des années 1980, l'État providence est sérieusement remis en question dans la plupart des pays occidentaux. Cette remise en question est la résultante d'une crise multifactorielle sévissant au sein de nombreux pays : crise financière, pression des citoyens, pression des divers organismes de la société civile⁷, etc. Même les pays émergents ou les pays en développement n'y échappent pas. Rappelons ici les nombreuses critiques qu'ont soulevées les actions pas toujours bien menées du FMI et de la Banque mondiale dans ces pays.

En 1986, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publie une première étude majeure sur le thème de *Administration as Service. The Public as Client*. Pour François L'Italien du Département de sociologie de l'Université Laval, ce rapport constitue « l'une des premières synthèses de la critique néolibérale de la légitimité des administrations publiques héritées du Welfare State⁸ ». Ce rapport de l'OCDE fait ressortir la nécessité pour les pays industrialisés d'adapter le caractère public des administrations publiques à la « nouvelle réalité » non seulement de la mondialisation et de la globalisation, mais aussi de la crise des finances publiques.

Afin de soutenir cette offensive visant à amener les administrations publiques à se réformer, l'OCDE met sur pied un groupe de réflexion appelé *Public Management* (PUMA) ayant pour mandat de rechercher de nouvelles façons d'innover dans la gestion publique. Sous les pressions des bailleurs surtout, mais aussi de plusieurs groupes de la société civile et de la population en général, les États introduisent, chacun à leur rythme et à leur façon, des réformes majeures de leurs structures et de

7. Ce terme renvoie ici à l'ensemble des associations de citoyens regroupés pour promouvoir des intérêts communs. On y retrouve des organisations puissantes et très structurées ainsi qu'une multitude de groupes de pression plus ou moins bien structurés.

8. François L'Italien (2004). « La "mondialisation" des politiques managériales et les transformations du mode de régulation interne des États occidentaux contemporains. Le Québec en perspective », dans Raphaël Canet et Jules Duchastel (2004). *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?*, Montréal, Athéna Éditions/Chaire de recherche du Canada en mondialisation, citoyenneté et démocratie, chap. 15, p. 349.

leurs modes de fonctionnement. C'est ainsi que le Nouveau management public confirme progressivement le virage managériel que prennent les administrations publiques.

Sur le plan idéologique, avec la montée de la nouvelle droite, un nouveau discours s'installe progressivement. Il met l'accent sur une redéfinition du rôle de l'État et son corollaire, une réduction de sa taille, sur la séparation entre la formulation des politiques et leur exécution ainsi que sur l'élimination du déficit. Il favorise la déréglementation, la suppression des monopoles et l'introduction de mécanismes de compétition dans les administrations publiques. Il vise à éliminer les obstacles à une gestion plus efficace en insistant sur le service à la clientèle. Conséquemment, il suggère l'introduction de nouveaux mécanismes de réalisation des équipements et des services aux citoyens. Parmi ces nouveaux modes de réalisation des équipements et des services collectifs figure le partenariat, dont le partenariat public-privé constitue une des formes privilégiées.

S'appuyant sur «des préceptes néolibéraux de libéralisation et de privatisation énoncés dans ce qu'il est coutume d'appeler le Consensus de Washington⁹», il désigne le programme néolibéral «qui vise essentiellement à abolir les obstacles au plein déploiement de la logique marchande dans tous les domaines de l'activité humaine, autant les biens et services traditionnels que la science, la culture, les biens publics et même les formes de vie¹⁰». Introduite par l'économiste John Williamson, l'expression *Consensus de Washington* s'appuie sur le fait que l'État est un obstacle au développement et que seul le marché est capable de créer de la richesse et de permettre ainsi une distribution équitable. Son contenu deviendra l'un des fondements du discours néolibéral. Il faudra attendre les travaux menés par l'Institut danois d'évaluation environnementale et la revue britannique *The Economist* lors d'une session de travail à Copenhague en 2004 pour évaluer les effets des politiques néolibérales. Ainsi, le *Consensus de Copenhague* s'impose progressivement. Il devient le «symbole de la résistance au monopole de la représentation revendiqué par le néolibéralisme¹¹».

9. Raphaël Canet (2004). «Des luttes idéologiques au XIX^e siècle», dans Raphaël Canet et Jules Duchastel (dir.), *La régulation néolibérale: Crise ou ajustement*, Montréal, Athéna éditions/Chaire de recherche du Canada en mondialisation, p. 8.

10. *Idem.*

11. *Idem*, p. 20.

Au début des années 1980, les dirigeants politiques accélèrent les travaux de modernisation et de transformation des administrations publiques amorcés dans les années 1960-1970. Ces travaux s'accompagnent de la mise en place de nouveaux modes de gestion que les spécialistes de l'administration publique¹² nomment le Nouveau management public (NMP). Ces nouveaux modes de gestion adoptent une série de principes s'inspirant du secteur privé parmi lesquels nous trouvons les suivants :

[...] une perspective de service à la clientèle, une gestion axée sur les résultats, une déconcentration et un allègement réglementaire, une séparation des unités responsables des opérations et une contractualisation de leurs rapports avec les unités centrales, une mise en place de mécanismes d'imputabilité ainsi qu'une organisation renouvelée des ressources humaines¹³.

Parmi ces nouveaux modes de gestion, il y a le partenariat, notamment le partenariat public-privé communément appelé 3P ou PPP. Ce mode de réalisation des équipements et services publics vise à répondre à différents besoins, tels que la diminution des contraintes de ressources humaines et financières, l'acquisition d'une nouvelle expertise ou l'optimisation des ressources de l'État, pour ne nommer que ceux-là. Comme l'a écrit Louis Côté, directeur de l'Observatoire en administration publique de l'École nationale d'administration publique, le partenariat constituait alors une tendance de fond. Aujourd'hui, ce n'est plus juste une tendance, c'est devenu une réalité comme en témoignent les nombreuses publications sur le sujet.

Ainsi, la crise des finances publiques a non seulement provoqué une réflexion sur l'organisation elle-même, mais elle a également amené les organisations publiques à explorer de nouvelles avenues leur permettant de réaliser leur mission et d'offrir aux citoyens des équipements et des services de qualité, bien que pas toujours dans la forme attendue par le gouvernement. En effet, une étude exploratoire que nous avons menée ces dernières années auprès de plusieurs participants et étudiants à nos activités de formation montre que les organisations publiques ont exploré plusieurs avenues pour offrir des services de qualité, par exemple dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Pensons ici aux coopératives de travail, aux entreprises communautaires d'insertion sociale,

12. Ce concept a été forgé et popularisé par Christopher Hood de la London School of Economics and Political Science.

13. Yves Boisvert, Magalie Jutras, Georges A. Legault et Allisson Marchildon (2003). *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Éditions Liber, p. 12.

aux groupes d'aide aux devoirs et aux leçons, aux maisons de jeunes, pour ne nommer que celles-là¹⁴. Sans l'apport de ces partenaires extérieurs, ces deux secteurs connaîtraient encore plus de difficultés qu'ils n'en connaissent aujourd'hui comme le relève l'ouvrage de Boutin et Le Cren (2004), *Le partenariat : entre l'utopie et la réalité* ainsi que celui de Pierre Hamel et Bernard Jouve (2006) intitulé *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. C'est d'ailleurs pourquoi dans ce collectif nous avons exploré toutes les avenues de collaboration interorganisationnelle, comme le partenariat public-communautaire ou public-public, plutôt que seulement celle des partenariats public-privé, trop limitative quant à nous pour décrire toute la réalité des administrations publiques d'aujourd'hui.

LE PARTENARIAT : UNE DÉFINITION

Le mot partenariat est un vieux concept servi à la sauce d'aujourd'hui comme l'indique l'ouvrage de Xavier Bezançon, au titre très évocateur de *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé*¹⁵. Dans la foulée du Nouveau management public, le mot partenariat est redevenu à la mode et dire aujourd'hui que nous faisons du partenariat est devenu très « *in* ». Mais comme l'écrit Zussman, plus le concept de partenariat fait d'adeptes, plus il devient difficile à définir. Dans le même sens, Guy Pelletier (1997) affirme que « la notion de partenariat a un champ sémantique flou et il peut, en conséquence, constituer une véritable boîte de Pandore¹⁶ ». Il ajoute toutefois avec justesse que si le partenariat peut être « porteur d'une réflexion stimulante et nous invite à revoir nos pratiques, [...] il peut nous mettre dans une situation de relative dépendance à l'égard des idées du type prêt-à-porter au salon de la dernière mode de la gestion¹⁷ ».

14. Voir à ce sujet le texte de Paul-R. Bélanger, Jacques Boucher et Benoît Lévesque (2007). « L'économie solidaire en Amérique du Nord : le cas du Québec », dans Jean-Louis Laville, *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Hachette Littératures, p. 105 à 144.

15. Xavier Bezançon (2004). *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs*, Paris, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 283 p.

16. Guy Pelletier (1997). « Le partenariat : du discours à l'action », *La Revue Échanges*, vol. 14, n° 3, p.1.

17. *Idem*, p. 2.

Conséquemment, en faisant un mot fourre-tout, on risque de vider le concept de toute sa substance et de son intérêt pour décrire toute la complexité de la collaboration interorganisationnelle. C'est pourquoi il nous apparaît essentiel de définir ce que ce mot signifie pour nous et ce qu'il recouvre comme réalité.

Une revue de la littérature nous a permis de constater qu'il existe plusieurs définitions du mot partenariat. Malgré certaines différences, ces définitions se rejoignent sur plusieurs points. Pour notre propos, nous en avons retenu trois, celle de Kernaghan, Marson et Borins, celle de Boutin et Le Cren ainsi que celle de Rodal et Mulder. Ainsi, dans *L'administration publique de l'avenir* (2001), Kernaghan, Marson et Borins définissent le partenariat comme suit :

[...] **une relation** qui repose sur des objectifs communs ou compatibles et une distribution reconnue des rôles et des responsabilités spécifiques entre des participants officiels ou officieux, contractuels ou volontaires, entre deux parties ou plus. Ce lien se traduit par un investissement coopératif des ressources, donc une disposition conjointe à prendre des risques, à partager l'autorité et les avantages pour tous les participants¹⁸.

Quant à Boutin et Le Cren (2004), ils introduisent des éléments très intéressants lorsqu'ils décrivent le partenariat comme « **une action de partage des “avoirs” et des “savoirs”** de chacun des partenaires, doublée d'**une démarche concertée** dont les modalités de réalisation et les objectifs sont connus et acceptés de tous¹⁹ ».

Pour que cette *action de partage* se réalise, les partenaires doivent construire le partenariat ; il ne s'improvise pas. Ce qui fonde un partenariat, c'est évidemment la volonté des acteurs clés de *faire ensemble* des choses au regard des besoins et des objectifs de l'organisation. C'est pourquoi chacun devra y mettre du sien, des ressources, pour reprendre la définition de Kernaghan, Marson et Borins (2001). Mais plus encore, les partenaires devront apprendre à partager l'information, les décisions, les risques, les gains comme les pertes. Ce n'est donc pas si simple que cela faire du partenariat. C'est pourquoi, écrivent Rodal et Mulder (1993), il est primordial d'asseoir le partenariat sur :

18. K. Kernaghan, B. Marson et S. Borins (2001). *L'administration publique de l'avenir*, Ottawa, Institut d'administration publique du Canada, n° 24, p. 202.

19. Gérald Boutin et Frédéric Le Cren (2004). *Le partenariat : entre utopie et réalité*, Montréal, Éditions Nouvelles, p. 28.

[...] **un accord** entre deux ou plusieurs parties, qui ont convenu de travailler en coopération dans la poursuite d'objectifs partagés ou compatibles, accord dans le cadre duquel il y a : partage de pouvoirs et de responsabilités ; investissements conjoints de ressources ; responsabilités et risques partagés ; idéalement, des avantages communs²⁰.

Le terme accord renvoie ici au document écrit – l'entente ou le contrat – dont la teneur et la complexité peuvent varier en fonction des besoins des partenaires. Finalement, un véritable partenariat exige que les partenaires soient respectueux de la liberté et des compétences propres à chacun.

C'est donc en s'appuyant sur ces définitions que nous avons élaboré notre propre définition du partenariat. Le partenariat est défini ici comme *une démarche par laquelle une organisation s'associe avec au moins une autre organisation, dans le cadre d'une relation sur mesure et évolutive, qui s'entendent pour poursuivre un but commun et des objectifs compatibles, qui décident de mettre en commun des ressources humaines, informationnelles, financières et matérielles afin d'obtenir des résultats mutuellement avantageux, dans le respect de leur mission, mandat et objectifs respectifs, tout en demeurant souveraines en dehors du partenariat* (Boisclair, 2005)²¹.

Ce qui nous amène à dire qu'un partenariat ne s'improvise pas : il se construit, se développe et se gère. Son succès s'appuie sur une relation de confiance, mais la confiance ne s'impose pas ; elle est présente ou elle se gagne.

LES PARTENARIATS : UNE OPTION À CONSIDÉRER

Faire tout seul, faire faire par d'autres ou faire avec d'autres, voilà trois options que les gouvernements peuvent considérer dans la réalisation des équipements et des services publics. Quelles options choisir ? Le partenariat ne doit pas être vu comme la panacée à tous les problèmes économiques et budgétaires des gouvernements. En fait, toutes ces options sont bonnes a priori, c'est dans leur analyse comparative que les dirigeants, qu'ils soient politiciens ou administrateurs publics, trouveront les éléments qui leur permettront de prendre la meilleure décision.

20. Extrait de *Leçons tirées des partenariats. 2. Définitions et contexte*. <www.vsr-trsb.net/publications/ekospc98-f/définitions.html>.

21. Michel Boisclair (2005). Notes de cours.

Par conséquent, il n'est peut être pas opportun de rejeter sans études préalables l'une ou l'autre de ces options. Si les gouvernements veulent considérer l'option partenariat, cela ne doit pas se faire à n'importe quel prix. Le partenariat ne doit pas servir à brader les services publics ; il se doit d'être une plus-value pour le gouvernement et les citoyens.

UN REGARD SYTÉMIQUE

Ainsi, pour nous, la décision de recourir au partenariat ne repose pas seulement sur une décision économique, mais plutôt sur un ensemble de facteurs ; d'où l'approche transdisciplinaire de cet ouvrage collectif. De plus, nous avons fait le choix éditorial de conserver pratiquement tel quel le contenu des textes de nos différents collaborateurs afin de bien faire ressortir à la fois toute la complexité du sujet et la variété des angles utilisés pour traiter du partenariat. Afin de faciliter l'utilisation du contenu de ce collectif, nous avons regroupé les textes sous quatre grands thèmes : questionnements institutionnels et éthiques ; questionnements économiques et juridiques ; organisation et management des partenariats ; les partenariats en pratique. Dans cette dernière partie, nous présentons quelques exemples de partenariats dans différents secteurs de l'administration publique.

PRÉSENTATION DES CONTRIBUTIONS

La première partie regroupe des textes qui tentent de cerner les grands enjeux institutionnels et éthiques des partenariats. Dans le premier texte, **Louis Dallaire**, s'appuyant sur les travaux de Xavier Bezançon²², retrace à travers les époques, les hommes et les technologies l'évolution du partenariat comme outil de réalisation des équipements et des services collectifs. Il montre également que le partenariat n'est pas un concept tout à fait nouveau. Quant à **Raymond Vaillancourt**, son propos porte sur un aspect souvent sous-estimé dans l'élaboration des partenariats, à savoir la culture organisationnelle. L'auteur tente de cerner les différentes facettes de la culture et de son impact sur le succès d'un partenariat. Nous savons aujourd'hui que les partenariats, particulièrement les partenariats public-privé, comportent des risques de

22. Xavier Bezançon (2004). *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et des services collectifs*, Paris, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 284 p.

diverses natures dont des risques éthiques, comme les conflits d'intérêts. Dans un texte très intéressant, Yves Boisvert, professeur à l'ENAP, et Allison Marchildon, doctorante, traitent de différents enjeux éthiques reliés aux partenariats public-privé. Pour conclure cette première partie, Louis Dallaire et Michel Boisclair ont mis l'accent sur un aspect déterminant de la réussite des partenariats, à savoir la confiance. Ces auteurs nous proposent une démarche visant à en faire le diagnostic.

La deuxième partie a pour thème l'environnement économique et juridique des partenariats. Denis Gendron, doctorant à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et chargé de cours à l'École nationale d'administration publique (ENAP), nous amène à porter un regard critique sur l'environnement comptable et économique des partenariats public-privé. Son propos nous invite à aller au-delà d'une simple lecture économique des partenariats. Pour ce faire, il présente quelques grilles et outils d'analyse afin de mieux comprendre les enjeux comptables et économiques derrière les partenariats.

M^e Marc Leclerc, quant à lui, aborde les aspects juridiques des partenariats. À partir des pratiques juridiques d'ailleurs, l'auteur distingue les différents types de partenariats public-privé en faisant ressortir le caractère complexe de contrats de partenariat. Finalement, lui aussi nous propose quelques grilles et outils d'analyse.

La troisième partie porte sur l'organisation et le management des partenariats. Bachir Mazouz, professeur agrégé à l'ENAP, et Nouredine Belhocine, chargé de cours à l'ENAP, traitent dans un premier volet de l'importance qu'ont pris les PPP comme nouvelle configuration opérationnelle de l'intervention publique. Ils expliquent en quoi les jeux de stratégies, d'attitudes et de conduites des partenaires impliqués dans une configuration partenariale public-privé sont déterminants pour leur gestion, donc pour une efficacité, une efficience et des économies améliorées des systèmes d'offre en services publics. Dans le deuxième texte, comme l'ont montré précédemment Boisvert et Marchildon, les partenariats public-privé comportent un certain nombre de risques que les gouvernements ne peuvent ignorer. C'est là le propos développé par Lise Préfontaine, professeure à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM, dans un texte intitulé « Les PPP, des projets risqués ? ». Ensuite, Louis Dallaire nous amène à explorer les différentes étapes du processus d'élaboration d'un partenariat public-privé dans le domaine de l'éducation. Toutefois, cette démarche d'élaboration d'un partenariat peut être

appliquée à d'autres types de partenariat. Enfin, **Nancy Lauzon**, professeure en administration de l'éducation à l'Université de Sherbrooke, et **Marc Therrien**, psychologue, proposent une « réflexion pratique » sur une démarche de résolution des conflits par l'utilisation du dialogue.

Dans la quatrième partie, on donne quelques exemples de partenariats concrets provenant de différents secteurs de l'administration publique. **Gérard Divay**, professeur en management municipal à l'ENAP, nous amène sur le terrain local où il nous propose une réflexion sur les difficultés d'établir des partenariats dans le domaine municipal. Quant à **Marjolaine St-Pierre**, professeure en administration de l'éducation à l'UQAM, elle explore le partenariat décisionnel en éducation en prenant pour exemple les conseils d'établissements québécois. **Louis Dallaire**, spécialiste en formation professionnelle, fait le tour des partenariats en formation professionnelle et technique en jetant un regard critique sur les pratiques d'ici et d'ailleurs. Enfin, **Sophie Brière**, chargée de projets, et **Martin Gemme**, agent de recherche, tous les deux à la Direction de la Coopération internationale de l'ENAP, retracent les grandes étapes du projet phare qu'a été la Didacthèque internationale première mouture ; par la suite, les auteurs explorent les suites à donner à ce projet d'où le titre « Vers un nouveau mode de partenariat : cas de la didacthèque internationale en management public ». Nous vous souhaitons une lecture inspirante pour des partenariats réussis.

Michel Boisclair
Louis Dallaire



P A R T I E

QUESTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS ET ÉTHIQUES DES PARTENARIATS



CHAPITRE

LE PARTENARIAT Histoire de sociétés, de sciences et de technologies

Louis Dallaire, M.A.P.

N

ous sommes le produit même d'un long processus de partenariat et bien que, à une certaine période de notre évolution, la motivation ait porté le nom de survie, elle s'est transposée pour nos sociétés modernes en intérêt.

Au début, les motivations étaient fort simples et concernaient les besoins primaires des individus, leur sécurité et l'organisation de la collectivité. Au fil des transformations, on imagine que la complexité des besoins et des réponses a suivi le même cheminement pour devenir, dans nos États modernes, des enjeux importants sur le plan civil et géopolitique assortis de contraintes liées à la mondialisation des marchés, aux changements technologiques et à la métamorphose importante du tissu humain de la société : vieillissement de la population, modification de ses besoins, capacité de la société à y répondre et enjeux politiques dans la gestion de l'État.

Bien entendu, ces partenariats ne furent pas tous désirés, parfois au gré de circonstances souvent inconnues, à d'autres occasions imposés à coup de dictatures dont l'histoire abonde. Par l'évolution même des choses, l'organisation des sociétés en collectivités politiques et civiles a amené les responsables de ces dernières à entreprendre la construction de ces États, à délimiter leur territoire et à mettre en place de véritables œuvres dont les partenaires ont été, dans la majorité des cas, nommément privés.

Peut-être pensons-nous aujourd'hui faire naître un nouvel outil pour les gestionnaires de l'État, afin de mieux répondre à la diversité des besoins de la société. Il n'en est rien : l'historiographie des partenariats révèle que, loin d'être des précurseurs d'une nouvelle méthode, nous ne faisons que redécouvrir une façon fort ancienne de faire évoluer les choses et que, pour l'instant, l'outil le plus utile et le plus révélateur est simplement l'histoire.

Comme il y a très peu d'histoires sans histoire, non plus que d'histoire sans petite histoire, en voici une des partenariats qui, pour certains, même vieux de 2000 ans, a conditionné notre vie de tous les jours tout en faisant évoluer la science et la technologie, forçant le monde à devenir largement ce qu'il est devenu.

Au passage, nous tenons à remercier monsieur Xavier Bezançon¹ pour son aimable autorisation d'utiliser son excellent ouvrage dont nous nous sommes considérablement inspiré et avons tiré plusieurs extraits pour agrémenter la lecture de ce chapitre.

L'histoire commence sous l'Empire romain, avec un certain Octave, nommé Auguste par le Sénat en 27 av. J.-C. La conquête romaine représente une extraordinaire entreprise de développement et de construction de biens et services laissant la trace visible, encore aujourd'hui, d'une organisation et d'un développement sociétal impressionnant. D'abord, les légions romaines, conquête oblige, ont aménagé plus de 25 000 kilomètres de voies praticables et construit de nombreux ponts permettant le franchissement d'obstacles naturels.

La gouvernance romaine, très avancée en matière de droit, met en place les partenariats privés « qui permettent aux municipalités de confier à des particuliers le soin de réaliser d'innombrables ouvrages publics : le droit perpétuel (le *jus perpetuum* et le *jus emphyteuticum*) permettent la construction et l'exploitation des ouvrages publics pendant une longue période de temps ». C'est ainsi que fut institué le bail emphytéotique toujours en usage aujourd'hui. Les municipalités de cette époque, appelées « *municipes* », étaient des cités soumises à Rome mais qui participaient aux charges financières et militaires tout en conservant le droit de proclamer leurs propres lois.

1. Xavier Bezançon (2004). *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé*, Paris, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées.

Aussi, les villes ont-elles pu se doter d'aqueducs, de réseaux d'égouts et de thermes publics mis en place soit à des fins électorales ou carrément lucratives. Le réseau postal connut le même statut. Les ports se voyaient confiés à des investisseurs privés ou de puissantes compagnies de marine marchande qui, moyennant redevances et services à l'empire, régnaient en maîtres sur le transport fluvial, levant impôts et péages aux usagers en guise de droits d'utilisation.

Il en fut ainsi pour les bibliothèques publiques, les amphithéâtres, les cirques, les forums, les écoles et les temples. Tous construits par des intérêts privés sous bail avec l'Empire impliquant un partage convenu avec ce dernier.

La fin de l'Empire gallo-romain, au ^v^e siècle, aura un effet catastrophique pour le développement d'un monde moderne, mettant en veilleuse, pour plusieurs siècles, le développement déjà important pour la vie des citoyens et de la société en général. Cette trace gallo-romaine n'est aujourd'hui que ruines et vestiges dont peu d'éléments ont été restaurés pour les fins de l'histoire et du souvenir.

Si l'Empire romain construit, grâce à ses légions, vingt-cinq mille kilomètres de voies et de nombreux ponts, le génie romain invente aussi les contrats de partenariat public-privé qui permettent aux municipalités de confier à des particuliers le soin de réaliser d'innombrables ouvrages publics : les droits perpétuels (le *jus perpetuum* et le *jus emphyteuticum*) permettent la construction et l'exploitation des ouvrages publics pendant une longue durée de temps.

Les villes antiques de l'espace européen-romain, dotées de thermes et d'aqueducs, disposent des premiers réseaux d'eau au monde et des premiers égouts qui sont souvent le fait de personnes privées, et édifiés à des fins politiques (pour se faire élire) ou dans un but simplement lucratif.

Si la corvée servit fréquemment pour construire les ponts et les routes, les stations postales furent construites et gérées grâce à un contrat confié, par mise en concurrence, à une personne privée ; il s'appelle le « *manceps* ». Les ports furent souvent concédés à des investisseurs privés ; il existait des compagnies puissantes de transport maritime et fluvial et c'est très probablement par ce moyen que les saints se rendirent à Rome et que le christianisme se développa.

Rome sombre, au ^v^e siècle, dans les excès de dirigisme, bien éloignés du libéralisme qui avait prévalu sous le Haut-Empire (Bezançon, 2004, p. 38).

Loin de l'effervescence de la révolution romaine, l'époque féodale du ^{xii}^e siècle viendra secouer les cendres de la période romaine et, la bourgeoisie redécouvrant les modèles municipaux romains, y trouvera une source d'inspiration pour installer sa nouvelle gouvernance. En effet, la bourgeoisie décide de prendre en main leur commune, soutenue en cela par l'affranchissement des serfs et des bourgs. « Elle verra à superviser les travaux de rues, de ponts ; la construction d'hôpitaux (de *maladries*) et de maison-Dieu » (d'où le nom d'hôtel-Dieu) servant de relais aux voyageurs auxquels se rattachait presque toujours un pont. Et qui dit pont, dit péage. La survie de ces hôpitaux était donc assurée par le péage et les revenus des voyageurs qui s'arrêtaient pour y manger et dormir.

Cette époque a été marquée par l'organisation hiérarchique du pouvoir entre seigneurs, bourgeois et serfs. Chacun se voyait attribué des rôles, des fonctions et surtout des pouvoirs.

Ainsi, on mettra sur pied les « communes jurées », véritables groupes d'intérêts pour défendre le droit et les intérêts des membres. Parallèlement apparaîtront des œuvres caritatives, lesquelles se mettront à ériger des ouvrages publics : ponts, routes, relais. Elles en assureront la construction et la gestion après avoir obtenu le droit d'en disposer auprès des autorités royales. Vont apparaître alors les premières routes à péage. Souvent collecteurs de quête et centralisateurs d'épargne des riches, ces groupes deviennent concepteurs, constructeurs et responsables de la maintenance de ces ouvrages sous la direction d'un fondé de pouvoir. C'est ainsi que venait de naître la pratique de consortium d'affaires et que prenaient forme les sociétés en commandites qui ont toujours cours à notre époque.

L'action sera reprise par la naissance, encore timide, des communes. Plusieurs concessions seront accordées afin d'assurer à la commune les services dont elle a quotidiennement besoin : moulin communal, boulangerie, adduction d'eau, gestion pour le développement et l'entretien de canaux. La fiscalité fera également son apparition, sous forme de quête, dans un premier temps, et de redevance au seigneur local par le paiement annuel en produits du labeur des serfs ; ces produits étaient collectés par ceux qu'on appelait les fermiers fiscaux.

Déjà, les services publics possédaient cette caractéristique d'être assurés par des privés. On recourait abondamment à l'emphytéose pour ce qui touche l'aliénation des terres, alors que le péage était utilisé couramment sur les routes terrestres et fluviales ainsi que pour de nombreux services tels que la poste et le transport des marchandises.

De nombreuses concessions seront ensuite accordées pour assurer les relais de poste, frapper les monnaies.

Enfin, des initiatives privées marqueront, vers la fin de cette période, toutes les actions ultérieures : la collecte des impôts, la création des universités, le transport des personnes et l'exploitation des mines dont on tirait la matière première pour maintenir la principale activité des royaumes, soit la guerre. On appelait ces concessions ou ces droits privés des *affermages*. On retrouve toujours cette appellation de nos jours, bien qu'elle soit plus usitée en Europe que partout ailleurs. Nous utilisons plus volontiers le terme *impartition* même si son sens diffère parfois dans le contexte nord-américain.

En somme, cette période de l'histoire aura permis de dresser les piliers du monde moderne dans l'organisation des affaires par le regroupement d'intérêts et de personnes, la mise en système de péages de toutes sortes permettant à l'État de ramasser le fruit de nombreuses taxes, ainsi que le début de l'organisation juridique de nombreux partenariats. Elle préludera également la mise en forme de l'administration publique assortie de la notion de reddition de comptes. Ce qui ne fut pas sans susciter de crainte chez les maires, voyant dans ce geste un contrôle de l'État et le commencement d'une servitude au roi, permettant à ce dernier de mieux dicter ses commandes fiscales afin de maintenir les coffres du trésor royal bien garnis.

La poste connaîtra à son tour une telle forme de développement. D'abord sous le contrôle du roi, elle ne tardera pas à voir apparaître des organisations parallèles pour de multiples raisons : les moines ne confiaient les secrets de l'Église qu'à des hommes de Dieu (d'autres moines) ; les banquiers exigeaient d'avoir leur propre système de transport de valeurs (ce qui existe toujours aujourd'hui) ; et les universités, dès leur création, organiseront leur propre service postal. Enfin, l'affaire du roi est devenue l'histoire de tous et le service royal s'ouvrira à toute la population en véritable service public. Ainsi se développeront, par affermage, les relais postaux, véritables partenariats public-privé.

En outre, le regroupement en universités des écoles privées, dont le nombre est impressionnant pour l'époque, aura comme but premier de centraliser les richesses que représentent l'ensemble des écoles (droit, médecine, etc.) et de maintenir dans le privé le contrôle de leur développement, tuant ainsi dans l'œuf l'effort de la concurrence. Apparaîtront également les premières résidences d'étudiants construites par le privé, naturellement.

Le transport ne sera pas laissé pour compte, puisque tout le développement de la poste et de ses relais aura créé en lui-même une industrie du transport. Alors viendra s'ajouter le transport des personnes, souventes fois sous l'initiative de communautés religieuses, notamment des moines. On parlera alors de transport par coche. C'est bien plus tard qu'apparaîtront les véritables transports publics d'envergure, donnant naissance à ce qu'il conviendra d'appeler le transport en commun.

Le secteur des mines, la frappe de la monnaie, la collecte des impôts sont autant de champs d'intervention du privé qui laisseront des traces indélébiles de leur passage. Après tout ce développement, d'autres siècles se serviront de ces premiers exemples pour créer « la fonction publique ».

Sept siècles s'écouleront entre la fin de l'Empire romain en Gaule et la révolution municipale qui secoue toute l'Europe féodale au XII^e siècle. Cette prise de pouvoir par les bourgeois amène les villes à renouer avec le modèle municipal romain qu'on redécouvre à la fin du XI^e siècle en Italie.

Un certain réveil de l'initiative privée se fait jour dans plusieurs institutions :

- les concessions banales : les services publics (fours, moulins, boulangeries, pêcheries...);
- l'œuvre médiévale : le financement par la quête pour construire et entretenir les ponts, les hôpitaux et les cathédrales. Préfigurant les futures entreprises privées de gestion de services collectifs, ces œuvres construisent des ouvrages éternels comme la cathédrale de Strasbourg ou le pont Saint-Esprit.
- la bastide : au cours du XIII^e siècle, rois, seigneurs et évêques, réunis en contrats de paréage, fondent, dans le Sud de la France, des centaines de villes sous forme de partenariats avec les habitants ;

- quelques concessions sont attribuées pour des canaux ou la gestion des fleuves (le droit de péage, qualifié de « boîte » sur la Loire, la « Hanse française » sur la Seine) ;
- à côté des communes naissantes, les seigneurs et les rois du Moyen Âge redécouvrent le partenariat à des fins fiscales (Bezançon, 2004, p. 56).

La suite de l'histoire, la période de la Renaissance, ne fera que promouvoir davantage la participation du privé au développement de la société en général et sera le chaînon précurseur d'une véritable organisation publique du partenariat privé.

En effet, alors que jusque-là les concessions, affermages et contrats poursuivaient deux buts principaux – **enrichir le concessionnaire et constituer un retour de taxes pour l'État par un système de redevances au roi** –, cette période qui commence, tout en favorisant plus que toute autre avant les partenariats, va déporter les enjeux en faveur du bien public dans un premier temps et créera l'obligation de contrepartie pour le concessionnaire. Elle introduira également la notion de profit réalisable dans un temps donné et la rétrocession du bien ainsi réalisé à l'État.

La royauté commence à se préoccuper de la pérennité des services publics et à vouloir assurer de façon durable l'organisation de la collectivité. Un pas important, s'il en est un, puisque c'est l'apparition de la notion de la transcendance du bien public sur celui du bien exclusif du roi. En apparence anodine, cette nouvelle réalité va engendrer une toute autre façon de faire de l'État puisque des conditions particulières seront imposées en contrepartie du privilège accordé de l'utilisation d'un bien public.

L'idée des marchés publics fait son apparition et les occasions où des promoteurs soumettent un avis d'intérêt au roi pour le développement d'un service ne sont pas rares. Bien des fois, il s'agira d'inventeurs qui, soucieux de protéger leur invention, demanderont une concession au roi afin de mettre en application le fruit de leur découverte et de s'assurer, pour une période d'exclusivité, le retour sur leurs investissements.

C'est principalement au cours de cette période que les services publics au chapitre du transport, des voies fluviales et de la monnaie connaîtront un essor important. Plus de 500 kilomètres de canaux seront construits, représentant une infrastructure majeure pour le développement de la France en particulier et de l'Europe en général.

Plus amusant encore, sous François I^{er} sera créée la première loterie, appelé la blanque, qui sera donnée en affermage dans toute la France. Le délégataire devait effectuer un paiement annuel de deux mille livres en quatre versements. Rapportons quelques faits cocasses de l'époque : les mendiants et ceux considérés misérables étaient frappés d'interdiction de jeu et « le tirage devait se faire "au vu du peuple" par innocence », c'est-à-dire par un enfant. Les sommes gagnées non réclamées revenaient au roi... (Bezançon, p. 89). Ainsi, toutes données en concessions privées, les loteries constituèrent une industrie florissante jusqu'à la Révolution française.

Sous le règne de Charles IX, on observe les premiers balbutiements du transport en commun organisé avec l'autorisation du roi. Ainsi, on voit apparaître les premiers constructeurs de coches pour fins de louage à des organisateurs de transport avec autorisation du roi. Ces organisateurs assuraient le transport des personnes et des marchandises.

Plus encore, Henri III révoqua toutes les licences de transports qu'il avait accordées pour les concéder à un certain Antoine Philibert avec obligation d'instaurer des lignes régulières entre Paris, Orléans, Troyes, Rouen et Beauvais. Les trajets devaient se faire à des périodes déterminées et respecter des horaires de départ et d'arrivée très stricts. Vers 1594, « Henri IV créa l'Office de commissaire général et surintendant des coches publics du royaume ».

La poste connut son intendant général qui devint le général des postes en 1608. À partir de ce moment-là, tant la poste officielle que particulière devint l'objet d'un service public. Les premiers tarifs postaux sont apparus vers 1627.

Enfin, « dernier grand mouvement de cette période, le dessèchement des marais devait durer des années 1600 jusqu'à récemment, c'est-à-dire 1960 » (Bezançon, p. XX), un travail d'envergure réalisé essentiellement par les partenariats privés. Bien sûr, les entrepreneurs privés tiraient des avantages à effectuer ces travaux à partir de leurs propres investissements. En effet, ils recevaient, d'abord du roi, et par la suite

des différents gouvernements, l'autorisation d'effectuer des développements domiciliés dans telle partie de la ville sous bail emphytéotique et d'y construire des habitations pour fins de location. Plusieurs grands quartiers de Paris ont vu le jour grâce à ces initiatives. Autrement, le trésor royal n'aurait jamais disposé des sommes nécessaires pour cela, les caisses royales de cette époque étant presque toujours vides tant le système de la cour ne permettait aucune économie.

Dans l'histoire du partenariat et des contrats publics, la Renaissance apparaît comme le siècle du renouveau : depuis l'antiquité gallo-romaine, aucune concession d'infrastructures n'avait vu le jour. C'est à cette époque que ces concessions réapparaissent timidement. Il s'agit tout d'abord de circuler par la voie la plus fréquentée à l'époque : la voie fluviale. Entretenir et redresser les fleuves est une nécessité.

Le redressement de la Vilaine et l'entretien des rivières d'Île-de-France accompagnent les toutes premières concessions de transports publics. Les premiers canaux avaient été réalisés par les moines. Avec la construction du canal de Provence en 1554 par Adam de Craponne, on entre dans une nouvelle ère : c'est le partenariat avec des personnes privées qui va permettre de construire les cinq cents kilomètres de canaux qui existeront au moment de la Révolution française.

Cette approche moderne est encore modeste au ^{xvi}^e siècle, elle devient décisive sous l'impulsion d'Henri IV (roi de France de 1589 à 1610) et va se généraliser au cours du ^{xvii}^e siècle pour la construction de canaux : Briare en 1638, Languedoc en 1666. Ces équipements publics sont aussi les premiers grands ouvrages publics, si l'on excepte les ponts, dans l'histoire de France.

Ponts, canaux, « dessèchement » des marais, colonies, pavage et enlèvement des ordures ménagères à Paris, pompe à eau reposent sur des contrats de concession dont Henri IV est le premier grand promoteur. Des individus inventifs sont souvent à l'origine de ces concessions qu'ils sollicitent auprès du roi. S'appuyant à fond sur l'initiative privée ou la suscitant, Henri IV ne cessera de développer le partenariat (Bezançon, 2004, p. 86).

Bien particulière que cette période appelée le Grand Siècle qui fut celle des rois Henri IV, Louis XIII et Louis XIV. Ces derniers se sont fait davantage connaître pour leurs appétits guerriers que pour leur soif de justice sociale. Malgré cela, ils ont apporté une contribution importante au développement des partenariats public-privé précisément pour les mêmes raisons.

En premier lieu, les guerriers ont un esprit non seulement de lutte mais de conquérant. Ainsi, ils mettront à profit ce trait particulier pour donner leur aval à plusieurs expéditions, dont celle de Champlain qui fut une initiative sous partenariat public-privé. En second lieu, qui fait la guerre n'amasse pas de trésorerie pour le développement de son pays, mais dépense beaucoup pour les armes et les armées, alors quoi de mieux que de concéder au privé toutes sortes de droits pour assurer le bien-être de son peuple et permettre à une société d'avancer, même en guerre.

Il faut cependant souligner que tous ont été accompagnés par des conseillers exceptionnels qui ont su reconnaître les occasions propres au développement de la société en général et susceptibles d'apporter au peuple un plus grand confort, des services publics meilleurs et plus nombreux ainsi qu'une organisation publique innovante. Ils s'appelaient Colbert, Richelieu...

Peut-être pour calmer la grogne suscitée par la guerre et par son coût exorbitant, ils accueillirent plusieurs projets novateurs sachant qu'une politique libérale à cet égard contenterait le peuple en lui amenant plus de services et de confort. Aussi, dès que les interventions privées visent une grande partie de la population, sont-elles immédiatement appuyées par le conseil du roi sous l'avis éclairé de leur premier ministre.

Cette voie permettra le développement de plusieurs technologies, en principe simples pour les scientifiques d'aujourd'hui, qui favoriseront l'évolution de la société et seront propices à son organisation.

Ainsi, les concessions de colonies, les transports (toujours appréciables même de nos jours), les magasins généraux (ancêtre de nos grandes surfaces), les canaux de navigation, le développement du service postal et toutes nouvelles interventions et l'apparition de nouvelles villes résulte d'initiatives privées faisant l'objet de concession de la part du roi.

L'enlèvement des ordures ménagères fait son apparition, premier pas vers une politique de salubrité publique, également d'initiative privée et cédé par affermage. Le transport collectif se développe par voie d'eau avec l'apparition des coches d'eau, ce qui donnera lieu à une première forme de transport de longue distance. Colbert fera sa part avec les baux décennaux pour la construction de nombreuses routes.

Tous ces développements sont le résultat d'interventions publiques et ont généralement été favorisés dans le plus grand intérêt de la société. Et, pendant que le peuple en a plein les yeux avec ces multiples nouveautés, la guerre passe inaperçue et son coût démentiel par la même occasion ; du moins pour un certain temps, soit celui de réaliser que tout son effort n'enrichit que la guerre du roi, tout développement social n'étant que la résultante des investisseurs privés.

Les rois libéraux du ^{xvii}^e siècle recourent très largement au système du partenariat. Henri IV, Louis XIII et Louis XIV ont souvent les caisses vides et, à côté de leur appétit fiscal, essentiellement tourné vers des campagnes militaires, ils accueillent volontiers des innovations de toutes origines concourant à l'intérêt général. En dehors des considérations monétaires sonnantes et trébuchantes qui demeurent un moteur de leur action, ils savent se montrer, à la différence de leurs prédécesseurs, sensibles à la fourniture de prestations au plus grand nombre : Opéra, transports, canaux, postes, magasins généraux, concessions de colonies... La construction des canaux du Grand Siècle, déléguée à des fermiers des gabelles – c'est-à-dire à des percepteurs privés des impôts – marque un tournant dans la place prise par le secteur privé dans l'histoire des infrastructures. Les rois perçoivent avec réalisme tout le bien public que peut procurer une politique libérale : Briare (1638) où l'on applique le système des écluses quasiment pour la première fois, l'incroyable aventure du canal du Languedoc (1666) dans laquelle Riquet exprime tout son génie et bâtit non seulement le premier barrage d'Europe, mais encore un des premiers au monde.

Mais le partenariat s'illustre aussi par : la construction des levées (les turcies) le long des fleuves pour empêcher les inondations ; la grande aventure des carrosses (Pascal crée les carrosses à cinq sols dans Paris) ; les machines élévatoires des eaux sur la Seine et le début de la longue histoire du canal de l'Ourcq. Le développement des postes figure également parmi les traits majeurs du siècle, ainsi que l'invention officielle des baux décennaux qui correspondent aux concessions de routes d'aujourd'hui. Quelques villes nouvelles, d'initiative privée, pimentent cette histoire (Charleville, Henrichemont, Richelieu), ainsi que la guerre concédée : les corsaires (Jean Bart) et le fonctionnement des compagnies de guerre.

Bref, les rois du Grand Siècle et leurs « Premiers ministres éclairés » (Sully, Richelieu et Colbert) vont désormais illustrer leurs règnes par la mise en place, confiée au privé, de services collectifs, modestes contrepoints de leurs politiques guerrières (Bezançon, 2004, p. 110).

À l'arrivée du **Siècle des lumières**, l'état des finances publiques est désastreux car l'action de Louis XIV a été désastreuse pour les coffres de l'État. De plus, les rois de cette période n'ont pas fait preuve de grande intelligence, pas plus que de visions éclairées pour leur temps. À leur décharge, il faut reconnaître que leur héritage fut bien maigre, non seulement sur le plan de la trésorerie, mais également en ce qui concerne le legs politique basé essentiellement sur des résultantes de guerre, le mécontentement du peuple et le grondement sourd d'une révolution annoncée, pourvu qu'ils fussent mieux éclairés de la part de leurs conseillers.

Si richesse il y a, dans cette période de disette pour le trésor de l'État, elle réside dans la mise en forme presque définitive de l'idée de partenariats public-privé, son raffinement et sa consolidation sur le plan de la forme, de ses paramètres légaux et réglementaires. Par la même occasion, une porte est largement ouverte aux nouveaux inventeurs, souvent récipiendaires de nombreux contrats de concession qui persisteront sous et après la Révolution pour devenir et inspirer notre modèle contemporain des partenariats public-privé.

De nombreuses concessions ont été porteuses d'innovations importantes et ont permis à plusieurs inventeurs de trouver le moyen de soutenir la réalisation de leur génie. Puisque l'État est acculé à la ruine, toute concession susceptible de lui apporter des revenus est vite réglée ; tel fut le cas pour les mines de métaux et de sel de tout le royaume et dont la première concession (1712) en faveur de Jean Galadin est un exemple. Cette première délégation allait en outre servir de modèle pour plusieurs siècles en France et ailleurs. L'État se prévalait de son droit de dixième (10% accordé au roi) et le contrat prévoyait des clauses de concurrence autorisée stipulant des versements de la part des concurrents au premier délégataire en guise de compensation. L'autorisation d'exploiter des mines ailleurs dans les colonies était assortie de l'obligation du délégataire de vendre, en grande quantité, les produits de la métropole pour favoriser le commerce international.

La salubrité publique, problème important dans la métropole, n'avait de cesse de tourmenter les autorités, non seulement pour les risques de santé et la prolifération des rats, mais également pour les odeurs insupportables de latrines qui régnaient dans la ville. Les campagnes étaient favorisées par le fait de pouvoir se débarrasser des boues des fosses d'aisance de leur population. Paris sentait plus que le fromage. Après en

avoir fait la demande, monsieur Paragarde obtint une concession pour mettre à profit la machine à ventilateur permettant d'extraire ces boues pestilentielles. On note une retombée intéressante, car Paragarde fut l'un des précurseurs de l'organisation des conditions de travail en instituant une caisse d'assurance sociale pour tous ses ouvriers. Entièrement privée, cette concession d'assainissement permettait l'amélioration des conditions de vie des citoyens, supportait une invention qui n'a cessé de s'améliorer jusqu'à nos jours et favorisait une amélioration sociale importante de la part d'un gouvernement-sans-le-sou.

L'apparition de quasi-société d'État amène une nouvelle façon de gérer certains services publics. Les concessions de secours d'incendie en sont un exemple, d'abord établies comme le « privilège de faire construire et fabriquer une pompe propre à éteindre le feu » (Bezançon, p. 147). François Dumouriez-Du Perier obtint ainsi, pour une période de trente ans, la concession du service d'incendie de Paris. Il construisit 30 de ces pompes, actionnées par ses équipes, rémunérées à partir d'un contrat de six mille livres par année.

Paris, la Ville Lumière, très certainement, mais que de bougies pour tous ces réverbères (plus de 6 000 à l'époque). Un appel d'intérêt sera lancé par Sartine en 1763 pour obtenir un mode d'éclairage qui allie « sûreté, durée et économie ». Cette action déboucha sur le lampadaire à l'huile muni de plaques de métal réfléchissant. La concession de vingt ans fut accordée à Tourtille-Saugrain. Puis, avec le brevet de Philippe Lebon sur le gaz d'éclairage, la France adopta en 1829 ce mode d'éclairage connu depuis plus de trente ans. Tout au long de la première concession, des critères très précis avaient été établis sur les conditions du service à offrir quant aux saisons, aux jours de pleine lune et pendant les fêtes civiles. Tous les éléments du partenariat public-privé se retrouvaient déjà réunis, tels que l'on s'efforce de les établir de nos jours.

La desserte en eau était également un problème important pour la métropole et pour plusieurs banlieues. Après une longue série de problèmes et quelques faillites d'entreprises privées, de grands travaux d'infrastructures devaient avoir lieu par le détournement de la rivière Ourcq. On voit apparaître presque sous sa forme actuelle le mode de financement par la société en commandite. Le modèle opérationnel était semblable également par l'émission d'un prospectus et l'achat d'actions du commandité. Le projet prévoyait un retour des infrastructures à

l'État après une période de vingt-cinq ans. Temporairement, le projet sera retardé en raison de la Révolution française. Par contre, il est intéressant de constater les faits entourant la prise en charge du privé de services similaires à ceux d'aujourd'hui et pour lesquels nous sommes à la recherche de semblables solutions.

La poste a toujours gardé le haut du pavé depuis sa création et n'a cessé d'évoluer. En cette fin de siècle, elle innove toujours par la mise en place de la livraison du courrier directement chez les particuliers. Piarron de Chamousset met donc sur pied la distribution postale non seulement à Paris mais dans plusieurs grandes villes de la France.

Puis la Révolution se fait de plus en plus sentir et la notion de service public s'accroît. Le nombre de collecteurs d'impôts ira grandissant, les contrats relatifs étant accordés tous les six ans. Les sociétés récipiendaires de ces contrats étaient majoritairement composées de banquiers et de riches bourgeois que l'on soupçonnait, avec raison, d'être près du pouvoir. Ces contrats dits de « ferme » (d'où le nom d'affermage) ne laissaient rien au hasard : la moindre taxe applicable à la situation des payeurs, les pénalités et les pouvoirs propres aux collecteurs. Ces derniers officiaient au nom et pour le roi, ce statut leur étant délégué par le contrat d'affermage.

Les affermages étaient nombreux et couvraient presque tous les secteurs imaginables de l'impôt à partir des prises de bateaux par les corsaires jusqu'à l'établissement d'une flotte d'aérostats ayant fait leur apparition depuis peu. Toute situation, toute nouvelle invention pouvant procurer un service, toute réglementation étaient prétexte à lever des impôts ; des impôts si nombreux d'ailleurs qu'ils devinrent la mouture essentielle pour une inévitable révolution.

Les rois du Siècle des lumières n'ont pas reçu le talent des rois libéraux du Grand Siècle. Les offices vénaux se multiplient et la corvée, instaurée par Orry au début du siècle, remplace le bail décennal pour l'entretien des routes. C'est un signe : la royauté continuellement aux abois ne peut plus payer pour ce service minimum. Le XVIII^e siècle est plus pauvre en partenariat que le siècle précédent. Il se remet très difficilement du règne, dévastateur pour les finances publiques, que fut celui de Louis XIV.

Il faut une fois de plus recourir aux fermes d'impôts qui alimentent efficacement l'appétit fiscal infini de l'État.

Pourtant, le Siècle des lumières est aussi celui de la rationalisation du système de la ferme fiscale, entreprise redoutablement efficace et dotée de pouvoirs régaliens. Il est également le siècle de la configuration définitive des contrats de partenariat avant que la Révolution n'intervienne.

De belles initiatives privées marquent un infléchissement vers les innovations techniques : la concession des frères Périer qui permet d'alimenter les maisons de Paris en eau, le développement des pompes pour vider les fosses d'aisances, la concession d'éclairage de la ville de Paris, la ville industrielle d'Arc-et-Senans, le développement des lignes de transport et le canal de l'Yvette illustrent ce renouveau (Bezançon, 2004, p. 144).

Cette période de la Révolution française, bien qu'elle fût relativement brève dans l'histoire générale de la France, ne sera pas sans marquer profondément son développement et celui de l'Europe. Coincé entre le besoin de domination et de contrôle de Napoléon et la nécessité de poursuivre des travaux d'infrastructures importants, le partenariat vivra des heures remplies d'incertitudes.

En effet, comme le rêve de l'Empereur était d'établir une vaste cité administrative, il fera tout en son pouvoir pour détourner les concessions existantes et leur délégataire. Il souhaitait de toute évidence poursuivre « en régie » les ouvrages commencés de manière à raffermir sa mainmise sur l'État. Heureusement, ses prédécesseurs avaient si bien vidé les coffres de l'État qu'il n'eut d'autre choix que de laisser se poursuivre les partenariats, concessions et affermage déjà accordés, plus encore dans le secteur minier que tout autre, pourvoyeur des matières premières à la fabrication des armes si nécessaires à sa conquête du monde.

Le développement des droits civils, notamment l'adoption d'un Code civil et la déclaration des droits de l'homme, aura un impact important sur le droit public et plus particulièrement sur le droit applicable aux marchés publics par la libéralisation des droits, pour tout individu, de faire commerce sur un pied d'égalité avec le gouvernement. Cette période est également témoin des premières tentatives de former une fonction publique organisée dont nous décelons, encore aujourd'hui, les traces.

L'Empereur, ayant vite soupesé, d'une part, la maigreur du trésor dont il disposait – soucieux qu'il était de nourrir les rêves dont il avait abreuvé les révolutionnaires – et, d'autre part, le besoin de répondre au peuple du changement que suppose toute révolution, n'eut d'autre

choix que de constater que les partenariats étaient une monnaie fort précieuse pour garnir des coffres qui n'avaient cessé de se vider en faveur de nombreuses campagnes militaires.

Ce constat étant fait, la période révolutionnaire finira par donner aux partenariats une assise légale, voire réglementaire, dont ils n'avaient jamais profité réellement.

De nouveaux cadres juridiques feront leur apparition et la situation économique instable et coûteuse aura comme effet de ramener à l'avant-scène la faveur accordée aux multiples concessions, affermage et partenariats.

Bien que moins florissante en partenariats que d'autres époques, certaines réalisations seront à noter : la construction de ponts, le développement de nouveaux quartiers reliés au dessèchement de marais et, début de l'ère des communications, la première ligne de télégraphie. Toutes ces réalisations ont été possibles grâce au mode de partenariat public-privé avec l'État.

La Révolution fonde, après treize siècles de féodalité, des concepts juridiques et politiques solidement ancrés sur la liberté individuelle. Entre 1789 et 1804, que d'innovations ! La liberté d'entreprendre, des poids et mesures communs, le droit unifié qui remplace près de quatre cents coutumes locales, la nécessité d'investir sur le domaine public, le maintien des initiatives privées dans le domaine des services collectifs, la passation concurrentielle des contrats, la création des communes et de leurs budgets fixes...

L'initiative privée continue d'avoir droit de cité, les lois de la Révolution préservent expressément le système concessionnaire, principalement pour les canaux, que Napoléon voudra développer (la concession du canal de Sylveréal et celle de l'Ourcq). Mais elle marque surtout le passage aux durées contractuelles maximales de quatre-vingt-dix-neuf ans avec diverses lois sur l'emphytéose, tandis que le Code civil va ignorer superbement la question des contrats publics. La loi sur le domaine public de 1790 justifie les concessions sur le domaine public pour faire tourner l'économie et, dès 1798, sont lancées de nouvelles concessions de transports publics. La Révolution inaugure un siècle d'entreprise libérée. Le XIX^e siècle est sans conteste un siècle libéral qui affirme le droit des concessions comme étant une nécessité... Les chemins de fer, qui marquent le tournant industriel du pays, sont construits grâce au partenariat public-privé (Bezangon, 2004, p. 168).

Puis vint le **magistral XIX^e siècle** avec sa libre pensée et sa libre entreprise. On aurait dit que tous les génies s'y étaient donné rendez-vous tant il foisonnait d'inventions, d'industries nouvelles et de découvertes majeures. Jamais une telle concentration n'avait été observée dans tous les domaines : le génie, les arts, la science et toute la société de manière générale. Tout est en effervescence que ce soit dans le domaine politique, économique ou scientifique.

Nul siècle n'avait connu autant d'interventions du secteur privé avec un impact majeur tant sur les collectivités que sur les individus. La société s'était engagée résolument dans la mouvance dite de la modernité. Dorénavant, le recul serait une position insoutenable pour tous les États qui n'auraient d'autre choix que d'envisager l'avenir comme un pas vers l'avant. Certains le franchiront avec plus d'aisance que d'autres, plus rapidement parfois, mais tous seront engagés dans une réalité incontestable : l'évolution.

Bien qu'une place assez large fut concédée, sous les débuts de l'Empire, aux partenariats de diverses formes, la personnalité de l'empereur, plutôt contrôleur, ne permit pas cette pleine expansion qui l'attendait au cours de la présente période. Deux raisons expliquent cette explosion aussi soudaine qu'inattendue. D'une part, le régime minceur du trésor public ne permettait pas un véritable contrôle du développement et fera ressortir la nécessité de s'ouvrir à l'entreprise privée pour le soutenir. D'autre part, le génie dormait dans les tiroirs et l'argent aussi, de telle sorte que l'ouverture créée par le nouvel empereur Napoléon III constituait une vanne grande ouverte à l'initiative privée. En homme profondément libéral, il était conscient des enjeux pour la société et du faible levier financier dont il disposait ; les inventeurs et les propriétaires de fonds virent l'occasion de mettre à profit le génie des uns et la capacité de développement des autres. C'est ainsi que la modernité franchit ses premiers jalons et put s'engager, par la suite sur la voie de la convergence du génie, des hommes et de l'appareil politique.

Le XIX^e siècle, c'est celui des forces motrices, donc du déplacement. Le moteur à vapeur fait son apparition, le train aussi. De nombreuses applications de la vapeur accéléreront le développement d'une première phase d'industrialisation. Le commerce maritime en bénéficiera considérablement tant pour le déplacement des marchandises que pour celui des passagers. Dans tous ces cas, c'est le partenariat avec le secteur privé qui aura été la voie gagnante.

Les initiatives privées ont donc été à l'origine de multiples technologies pour plusieurs décennies à venir. L'arrivée de la pneumatique stimule le développement de plusieurs industries ; le gaz devient un élément de confort et de sécurité dans la vie quotidienne de tous ; l'éclairage, au gaz et maintenant à l'électricité, met en lumière non seulement leur créateur, mais toute la société ; les communications par télégraphie se raffinent et le monde découvre le pouvoir magique des ondes radio. Enfin, le dernier né de la technologie, le moteur à explosion, constitue non seulement une force industrielle de production mais permet de se déplacer en automobile tout en présidant au début de l'industrie aérospatiale. Le tramway et la construction des premiers métros parachèveront ce qui est devenu maintenant une révolution.

Tant d'inventeurs, d'industries et de capitaux du privé investis soit pour soigner ses intérêts propres, soit pour apporter un service public avec l'accord de l'État, à travers des concessions, créeront la grande révolution industrielle. Le rôle prépondérant du privé est tel que l'État lui doit presque tous les développements qui sont à la base de sa modernité.

Pendant cette période prospère, tout se développe. Les villes s'agrandissent et changent de configuration : dans le centre-ville les tramways remplacent les chevaux ; les nostalgiques de l'allumeur de réverbères ont tôt fait d'apprécier la beauté d'une ville éclairée par le gaz et l'électricité ; les voyageurs peuvent dorénavant s'embarquer sur de véritables hôtels flottants mus par la vapeur et visiter des pays étrangers ou opter pour le confort du wagon salon de la nouvelle ligne de chemin de fer. Tout est en principe devenu possible.

Bien sûr, on a pensé à creuser un tunnel sous la Manche bien avant le siècle dernier et, d'ailleurs, en procédant de la même manière. « D'abord proposé par les Français, les travaux furent débutés grâce à des entreprises concessionnaires de l'ouvrage. Les travaux seront arrêtés à la suite d'un désaccord de la partie anglaise » (Bezançon, p. XX), mais ce ne sera que partie remise.

Le privé saisira toutes les occasions, se portant volontaire pour le développement, le financement et le risque. Mais l'État voit bien que les affaires prospèrent et ne veut pas être laissé pour compte, d'où la prise de conscience des marchés publics et de leur valeur. Il y aura donc un accroissement important des partenariats entre le privé et la gestion

publique, ce qui donnera naissance à la véritable image des partenariats public-privé axés sur des documents réglementaires et légaux qui n'ont depuis cessé d'évoluer.

Nous rentrons dans le siècle libéral. Les penseurs donnent un cadre aux concepts libéraux, mais la réalité économique, c'est le formidable épanouissement des initiatives privées. Quel siècle que le ^{xix}^e siècle ! Les sociétés apparaissent, l'industrie naît, c'est un véritable bouillonnement. On peut dire que ce fut le siècle des révolutions politiques et technologiques : la vapeur apparaît comme première énergie historique non animale (l'eau n'avait pas été utilisée au-delà des moulins), elle est accompagnée d'autres inventions : du gaz, de l'air comprimé, de l'électricité, des télégraphes, du téléphone et même de la radio. Le ^{xix}^e siècle, c'est surtout les chemins de fer, le métro et le tramway. Mais c'est aussi l'eau potable, le moteur à explosion, l'avion et la voiture ! L'équation sociale et politique est simple : il faut respecter la liberté d'entreprendre et la conséquence qui en découle, pour les autorités publiques, est de laisser faire le secteur privé.

Le légataire de ce génie sera le ^{xx}^e siècle. Un siècle partagé entre de grandes périodes qui oscilleront entre la terreur de la guerre, l'effervescence de nouvelles découvertes, l'arrivée des technologies du futur et les premiers pas sur la Lune. Un siècle qui voudra tout expliquer : pourquoi l'homme ? d'où vient-il ? comment le guérir ? comment penser pour lui ? comment l'amener à réaliser l'impossible ? Toutes des questions qui donneront naissance aux deuxième et troisième vagues des technologies connues à ce jour.

Un changement majeur se produira également sur le plan de la gouvernance. L'État veut contrôler, diriger, pourvoir à tout, dessiner l'avenir. En même temps, les dirigeants de divers pays s'affrontent pour se partager le monde. On a découvert beaucoup de richesses et mis au point des moyens technologiques pour les conquérir. On tente de partager le monde entre les vainqueurs et les vaincus. Les idéologies s'affrontent et vacillent entre le communisme, le libéralisme et le conservatisme. À son terme, ce siècle verra sa pensée se simplifier entre la droite et la gauche.

Pendant ce temps, il débute sous la menace d'une guerre (1914-1918) dont les pertes en vies humaines seront catastrophiques. Mais la guerre stimule aussi la reconstruction, le travail, l'économie. L'industrialisation qui a vu le jour tout juste avant n'a pas arrêté sa marche pour autant : on n'arrête pas le progrès. Le monde financier non plus.

Aussi, dans cet après-guerre, on assistera à une formidable explosion de l'économie, de l'industrialisation et, phénomène nouveau, de l'organisation du travail. L'implication de l'entreprise privée est à ce point importante pour le développement de toute société que les gouvernements n'ont d'autre choix que d'utiliser ce levier exceptionnel pour rendre à la population les services attendus et accroître la richesse collective.

Les grands ouvrages de génie pour les services publics, la quête de la richesse des sous-sols miniers, le développement des axes de circulation et des moyens de transport, qu'ils soient collectifs ou individuels, passeront par l'entreprise privée. Le bail, la concession, l'affermage, la sous-traitance, la délégation de pouvoir, autant de termes ouvrant la porte aux capitaux privés. Mais plus les richesses augmentent, plus la tension mondiale s'accroît ; les esprits s'échauffent et les conflits recommencent à poindre sur la scène politique internationale.

Après une dépression économique sans précédent, venue anéantir une large partie du développement acquis jusque-là, la Seconde Guerre (1939-1945) constituera le second facteur pour amener les gouvernements à prendre en main toutes les formes de développement des richesses et des services. La pensée étatique s'installe, la vision politique aussi. La manière de faire les choses « à l'empire » de la période précédente va être totalement écartée ; au nom du bien, tant individuel que collectif, la prise en main par l'appareil étatique donnera lieu à un gigantesque développement de biens publics et de services de toutes natures.

Les gouvernements s'approprient les droits nécessaires à mener son action à terme. Paradoxalement, ils seront aidés par les bouleversements des deux guerres et l'effondrement de l'économie. La nature ayant horreur du vide, les gouvernements aussi, la situation entraîne de nouvelles manières de faire : les sociétés mixtes apparaissent, les travaux réalisés en régie deviennent populaires et tout ce qui touche la collectivité devient une affaire publique.

Dans le portrait de l'économie comme dans celui de la politique, de nouvelles couleurs font leur apparition. Les fonctions publiques vont grossir, s'alourdir surtout. Il faut un règlement pour chaque chose et chaque chose aura son règlement.

C'est l'interventionnisme de l'État. Après avoir reconquis le territoire occupé par l'entreprise privée, l'État reconnaît son intérêt à devenir collecteur. D'autant plus que, sa richesse augmentant, il ne pourra que mieux poursuivre son interventionnisme dans les affaires de la vie quotidienne des citoyens.

Qu'il s'agisse d'approvisionner en eau potable les quartiers d'une ville, de l'éclairer ou de ramasser les déchets, l'État sait faire mieux que quiconque, plus que tout autre. C'est la naissance de l'État providence ; mais la providence a développé un trésor nommé « impôts ».

Désormais, on prélève les impôts d'abord, on invente un service ensuite. L'important, c'est que les gouvernements aient les moyens financiers d'écouter leur peuple. Aussi, les ambitions seront-elles, à la mesure des politiciens élus. Certains seront de grands visionnaires, d'autres de grands développeurs, parfois, l'histoire livrera un guerrier, en d'autres temps, des pacifistes.

Il n'existe pas un, mais deux ou trois... ^{xx}e siècle ! L'avant-guerre de 1914 offre l'image d'un ^{xix}e siècle qui s'éternise au ^{xx}e, avec ses méthodes bien rodées d'initiative privée et la poursuite des travaux d'hygiène entrepris au siècle précédent.

À compter du développement du droit administratif à partir de la fin du ^{xix}e siècle, appuyé sur la résurrection de la notion de service public, les contrats vont changer, passant d'une rédaction au cas par cas à des conventions types prérédigées par les services de l'État. L'appareil d'État grandit en effet au tournant du siècle et il envahit les chemins de fer. Une époque de pur libéralisme s'achève.

Le siècle de l'État s'ouvre... pour cause de guerre et d'idéologie. Les guerres vont renverser la vision libérale qui prévalait depuis la Révolution et lui substituer une prise en main publique des services collectifs, dont le développement va atteindre une taille inconnue auparavant.

Le séisme de la guerre de 1914 bouleverse l'économie et les habitudes, au point qu'il faut envisager d'autres façons de gérer les affaires publiques : la régie devient possible alors qu'elle était presque prohibée au siècle précédent ; l'économie mixte, interdite au ^{xix}^e siècle, est autorisée dans la décennie 1920.

Les crises économiques de l'entre-deux-guerres provoquent la transformation des vieilles concessions nationales de chemin de fer en une seule société mixte. Il en va de même des jeunes compagnies aériennes qui fusionnent en donnant naissance à Air France, autre société mixte. La pensée collectiviste envahit la gestion publique et amène à juger que toute entreprise de service collectif impliquant la collectivité doit être publique. La taille de l'Administration atteint des dimensions inconnues auparavant et l'initiative privée recule.

Le secteur privé, qui continue d'innover, dans un État providence, et de créer de nouveaux services, résiste en cette fin de siècle à des courants politiques opposés à son développement. Pourtant, le modèle français de délégation fait école à l'étranger et se développe dans toute l'Europe des années 1990. Le début du ^{xxi}^e siècle voit différentes initiatives pour rouvrir la gestion des services collectifs au secteur privé... (Bezançon, 2004, p. 232).

L'équilibre se maintiendra aussi longtemps que les entreprises privées et les gouvernements auront les moyens de leurs ambitions. Alors que les uns invitent à une consommation volontaire, les seconds obligent aux partages collectifs des grandes réussites comme des grands désastres, obligeant les payeurs de taxes à assumer les succès comme les échecs. À l'État providence réagira le « citoyen assoiffé », qui remettra de plus en plus entre les mains de l'État le soin et la responsabilité de satisfaire tous ses besoins, voulant ignorer qu'en agissant ainsi, le poids sur ses propres épaules n'allait que s'alourdir. Le cercle se refermera sur une capacité de plus en plus exclusive des gouvernements à assumer l'ensemble des services.

Pour contrer cette tendance centralisatrice et surtout alléger le coût qu'elle représente, le gouvernement recommence à céder au privé de nombreuses concessions en gestion déléguée et revoit ses politiques à l'égard des services publics, qu'il ne peut plus désormais assumer seul.

C'est ainsi que réapparaissent les péages sur les autoroutes et le partage de travaux, depuis un certain temps, réservés à la réalisation en régie. Le tissu humain de la société vieillit et les besoins augmentent de façon considérable. La saturation des assiettes fiscales fera le travail du coude à coude nécessaire au retour du partenariat.

Une différence importante cependant : les encadrements légaux, réglementaires et législatifs ont évolué de telle sorte que les marchés publics représentent de véritables chantiers que les multinationales veulent toutes s'approprier. Chacun des gouvernements s'intéresse à l'expérience des autres et tente d'apprendre de l'histoire de chacun en matière de partenariat.

Et... tout comme le faisait cet Octave, nommé Auguste par le Sénat de Rome en l'an 23 av. J.-C., nos dirigeants tentent, devant leurs assemblées constituantes, de réinventer le partenariat pour conquérir ce qu'est devenu le monde. Rien n'est donc vraiment nouveau sous le soleil, sauf ceux qui n'étaient pas au rendez-vous pour entendre le discours d'Auguste.

CHAPITRE

2

CULTURE ET PARTENARIAT
Lorsque la raison du plus fort
n'est pas toujours la meilleure !

Raymond Vaillancourt

La mise en place d'un partenariat a une incidence très nette sur la culture des organisations ou des partenaires en cause ne serait-ce que parce que ce partenariat vient modifier le paradigme antérieur, à savoir que chacun de ses partenaires pouvait auparavant fonctionner de façon indépendante. C'est à ce changement de paradigme que se buteront les cultures des organisations impliquées dans cette entente, d'autant plus que chacune d'entre elles a tendance à penser que ce sont les autres qui doivent faire les plus grands pas.

Même si le partenariat fait l'objet d'une entente détaillée, son incidence sur la culture des organisations signataires ne se retrouve pas incluse dans cette entente car elle est habituellement perçue comme ne jouant pas un rôle majeur dans la mise en œuvre du partenariat. En effet, la plupart du temps, l'impact de la mise en place d'un partenariat sur le changement de paradigme culturel n'est pas pris en compte ou est considéré comme négligeable, un peu comme si l'on assimilait la conclusion d'un partenariat à un contrat passé avec un fournisseur ! Or il n'en est rien puisque ce partenariat, s'il est vécu réellement, nécessitera une modification de la culture des organismes impliqués. Ce changement de culture prendra l'allure d'un changement de type deux¹. Mais avant de parler de ce changement, rappelons ce que représente la culture pour une organisation.

1. Pour la description d'un changement de type deux, voir Raymond Vaillancourt (2006). *Le temps de l'incertitude : du changement personnel au changement organisationnel*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 22-25.

2.1. **LA CULTURE : UN ICEBERG !**

La culture représente, au sein d'une organisation, une part importante de son « âme » et l'on pourrait dire qu'elle est à l'organisation ce que la personnalité est à l'individu. Elle se compose d'éléments à la fois visibles et invisibles, ces derniers étant plus importants pour le vécu quotidien des personnes, justement parce qu'ils relèvent davantage d'un processus inconscient. En effet, l'image qui représente le mieux l'effet de la culture dans une organisation pourrait être celle de l'iceberg où ce que l'on voit n'est rien en comparaison de ce qui se cache sous la surface. Ignorer cette réalité ne l'empêche pas d'exister et de jouer un rôle important dans le processus d'apprentissage des individus au sein de l'organisation et, par conséquent, dans la façon avec laquelle ils percevront l'impact d'un éventuel partenariat. Ce rôle se fait sentir à trois niveaux : dans la lunette qui teinte la perception des individus, dans son impact sur une certaine façon de parler de soi et dans la valeur symbolique qui encadre toute l'action des managers.

2.2. **UNE LUNETTE « TEINTÉE »**

La culture peut être vue tout d'abord comme une paire de lunettes à travers laquelle nous voyons le monde du travail et nous interprétons la réalité quotidienne. Elle se compare à un filtre qui tamise non seulement la perception que nous avons d'autrui et le sens que nous donnons à ses gestes, mais aussi l'idée que nous nous faisons de la façon dont les autres nous perçoivent. La culture érige donc un double mur : un en « verre teinté », qui nous fait voir sous un angle particulier les actions des autres et une autre en « verre opaque », qui nous protège des préjugés que nous attribuons aux autres à notre endroit.

La culture est ce dans quoi nous avons été « baignés » (en fonction par exemple de notre choix professionnel) et qui nous permet de décoder le langage, les gestes, les signes, les symboles et les outils employés. Elle agit comme une clé de décryptage à l'égard de ceux qui partagent la même culture que nous mais sert aussi de code d'encodage pour interpréter à notre façon les faits et gestes des gens d'une autre culture que la nôtre (ou d'une autre profession, par exemple). Sur le plan

professionnel, cette clé et ce code se transforment en responsabilités particulières, en rôles spécifiques, en fonctions distinctes dont l'impact relatif peut finir par peser lourdement sur le fonctionnement quotidien d'une organisation.

Cette image de la culture nous fait mettre l'accent davantage sur les différences que sur les ressemblances car, vue sous cet angle, la culture aide à forger l'identité. C'est pourquoi dans bon nombre d'organisations en transformation où la zone d'incertitude devient élevée, les personnes se retrancheront derrière leur culture pour apprivoiser leur peur et se sécuriser. Toute pression sur un code (entendons un groupe appartenant à une culture déterminée) engendrera une réaction envers un autre code provoquant ainsi un effet cumulatif de protectionnisme, effet que connaissent bien les organisations qui essaient de redéfinir les rôles sans aborder ouvertement l'impact de la culture sur ces mêmes rôles. Or la mise en œuvre d'un partenariat devrait avoir pour conséquence justement de réduire ces barrières protectionnistes. Malheureusement, ceux qui négocient ces partenariats, en sous-estimant l'effet culturel, ne perçoivent pas que, bien souvent, le partenariat désiré entraînera une plus grande rigidité dans les actions des partenaires et, malgré la bonne volonté affichée de chacun, exigera une coordination plus grande des actions menées communément que celle qui était envisagée à l'origine.

2.3. UNE FAÇON DE PARLER DE SOI

Tous ceux qui ont osé aborder l'influence de la culture au sein de leur organisation constatent qu'il s'agit d'un sujet délicat. En effet, la culture est inextricablement mêlée à l'identité des individus et aborder cette question de plein fouet revient à demander aux personnes de se mettre à nu. Elles ne le feront que dans un climat de liberté, d'accueil et de respect. Mais surtout, elles n'accepteront de réfléchir à cette question que si elles ont l'assurance que tous les membres du groupe impliqués dans cet échange s'y compromettront. Il ne peut y avoir d'observateur (de l'intérieur) dans un échange sur la culture car le questionnement par les autres de certains aspects de notre culture revient à une remise en cause de soi.

Il faut donc une certaine habileté dans la conduite de tels dialogues (un observateur extérieur est souvent beaucoup mieux positionné) si l'on veut éviter qu'ils soient perçus comme une façon d'assurer la domination d'une culture sur une autre par le moyen des cultures représentées par chacun des partenaires. L'objectif de telles discussions vise non pas à harmoniser les cultures en un tout hybride dans lequel chacun a l'impression d'avoir perdu mais à s'approprier mutuellement. Par-delà les murs (teinté ou opaque), il faut éveiller la curiosité d'emprunter momentanément la lunette de l'autre sans qu'il y ait obligation de voir dorénavant les choses autrement.

Parler de culture ouvertement, c'est accepter de s'enrichir mutuellement, de compléter notre vision parcellaire de la réalité. C'est aussi accepter d'aborder les motivations profondes qui teintent bien souvent l'engagement professionnel et d'accepter de partager ce qui les soutient. Parler de culture, c'est aussi parler de nos craintes, de nos peurs et de notre inquiétude de ne pas être compris par les « autres cultures » et peut-être nous rendre compte que ce qui est important à nos yeux ne l'est pas nécessairement aux yeux d'autrui. Parler de culture finalement, c'est accepter d'inclure dans un partenariat un autre langage que celui du partage du pouvoir et de la hiérarchisation des responsabilités.

2.4.

UNE VALEUR SYMBOLIQUE POUR LES MANAGERS

Quoi qu'on en pense, à la différence d'un employé, les managers ne font pas que porter une culture : ils la symbolisent et lui donnent un pouvoir formel. C'est pour cela qu'il ne faut jamais sous-estimer l'impact de l'appartenance d'un manager à telle ou telle culture d'origine. Si, sur le plan culturel, la provenance de la personne qui initie le partenariat est toujours un signal, la teneur de l'entente de partenariat nous renseigne également et de façon adéquate sur la culture qui cherche à dominer, quelles que puissent être les professions de foi à cet égard !

C'est pourquoi, plus que tout autre groupe, les managers chargés d'établir l'entente de partenariat ont la responsabilité d'aborder ouvertement entre eux la question de la culture. Cette équipe ne peut échapper à la nécessité que les membres des organisations ou organismes concernés s'approprient mutuellement à ce chapitre, afin d'être en mesure de décoder leurs relations et de participer ainsi activement à l'appropriation culturelle qui découle du partenariat conclu.

Bien sûr, il ne serait pas réaliste de viser, au sein d'un partenariat intégrant plusieurs cultures, une culture identique à tous mais il faut plutôt favoriser la mise en œuvre d'une culture commune. Car la culture nourrit l'appartenance et l'identité : cela rend difficile d'accepter qu'elle soit critiquée ou de s'en éloigner. La culture, c'est aussi l'empreinte du temps sur les motivations, les certitudes, les comportements et les choix. On ne peut défier cette empreinte du temps qu'avec le temps. Les managers doivent donc viser la construction et l'entretien d'un climat d'ouverture, de partage et d'échange qui permet de rendre les « murs » graduellement plus translucides. Mais par-dessus tout, dans leur comportement quotidien, ils doivent devenir l'incarnation de ce climat d'ouverture. Cela est d'autant plus important qu'il leur faudra inscrire leur organisation ou leur entreprise dans une culture de partenariat, ce qui ne sera pas une mince tâche, particulièrement dans le secteur public, en raison de l'élasticité que revêt la notion de partenariat dans les organisations de ce secteur.

2.5. LA NOTION D'ÉLASTICITÉ

Cette notion d'élasticité renvoie au fait que, dans le domaine public, on qualifie de partenariat pratiquement toute entente qu'une organisation conclut avec un ou des organismes, et ce, quel que soit le degré de disparité entre les organismes participants. C'est ainsi qu'une organisation d'envergure comme un centre de santé et de services sociaux pourra conclure un ou des partenariats avec des organismes communautaires, une commission scolaire avec des organismes voués à l'alphabétisation ou, encore, Loto-Québec avec des organismes venant en aide aux joueurs compulsifs. D'un autre côté, il y aura des partenariats qui ne seront pas reconnus comme tels mais qui auront des impacts majeurs sur la nature même de l'organisation des services qui en découle. À titre d'exemple, songeons à l'entente qui lie les médecins à un établissement de santé, laquelle relève davantage d'un partenariat, si l'on regarde les privilèges et obligations qui en font partie, et qui ne s'apparente nullement à un contrat d'embauche comme celui qui encadre les autres employés de l'établissement.

Le domaine public est friand de ces partenariats qui n'en sont pas vraiment. Dans ce domaine, comme dans bien d'autres, l'apparence a plus d'importance que la réalité. Alors qu'un véritable partenariat devrait impliquer que les parties puissent jouir d'une influence réciproque et faire en sorte que leur entente mutuelle les amène plus loin ou les rende plus efficaces ensemble qu'ils ne l'auraient été séparément, il n'est pas rare de constater que certains cherchent davantage, à travers ce qu'ils nomment « partenariat », un moyen de se délester de tâches et de responsabilités dont l'absence de « *glamour* » vient occulter ce qu'ils considèrent comme leur responsabilité principale. Qui n'a pas entendu parler de ces abondants délestages vers des groupes communautaires, par exemple, avec lesquels on prétend vouloir établir un partenariat tout en espérant secrètement les transformer en ressources « alternatives », moins coûteuses certes, et les voir partager la même culture que les établissements ? Ce faisant, c'est la culture de ces organismes qui s'en trouve en quelque sorte bafouée.

L'établissement d'un véritable partenariat, dans le domaine public, nécessite donc que l'on aborde la question culturelle puisque c'est elle qui distingue les organismes, au-delà de leur mission respective. En l'absence d'échange autour de cette question, c'est l'identité même des plus petits partenaires impliqués ou des plus faibles qui sera menacée.

Relations médecins-établissements : un exemple latent de partenariat privé-public

Au moment où l'on cherche tant des exemples de partenariats privé-public, on ne voit pas qu'il en existe un depuis de nombreuses années et dont l'impact est majeur sur la dispensation des soins. Le lien qui unit les établissements de santé, en particulier les hôpitaux de courte durée, et le corps médical est une illustration intéressante de ce type de partenariat.

D'un côté, nous avons des institutions dont la mission consiste à offrir des services d'investigations et de traitements à une population donnée, mais qui ne peuvent le faire sans d'abord pouvoir compter sur la présence de médecins. D'un autre côté, nous avons des travailleurs autonomes qui, jouissant d'un monopole dans leur domaine, ont besoin d'une infrastructure pour offrir leur expertise à cette même population. Il y a là des conditions propices à l'établissement d'un véritable partenariat. Mais puisqu'il n'est pas considéré comme tel, on se retrouve dans un véritable imbroglio dans lequel les éléments culturels ne sont pas vraiment pris en compte, ce qui fait inmanquablement primer la culture du groupe le plus fort sur l'ensemble de l'organisation.

Alors que notre système de santé prône une vision de la santé qui dépasse la simple absence de maladie, tout en cherchant à responsabiliser davantage l'individu dans le maintien de sa santé en misant, entre autres, sur de saines habitudes alimentaires et sur l'exercice, le corps médical soutient une vision dans laquelle l'individu est considéré comme un patient décortiqué en de multiples organes qu'il faut envisager, la plupart du temps, en raison des différentes spécialités, isolément de son contexte. Nous sommes alors en présence de deux cultures profondément différentes et l'établissement du partenariat « latent » entre ces deux parties a un impact majeur sur l'une des deux cultures.

C'est ainsi que le personnel œuvrant au sein de ces établissements aura l'impression qu'il concourt ouvertement au mieux-être de la population qui s'y présente alors que les médecins qui y reçoivent des privilèges de pratique s'attendent à ce que l'ensemble des ressources de l'établissement dans lequel ils exercent, incluant le personnel clinique, seront d'abord et avant tout à leur disposition pour leur permettre une pratique efficace et rentable.

Ces cultures différentes, non ouvertement prises en compte, auront donc pour impact que l'une des deux primera sur l'autre. Ce sera habituellement la culture du groupe le plus puissant qui dictera la ligne de conduite et amènera l'établissement à établir les priorités, non pas en fonction de la population qui le fréquente, mais en fonction du partenaire le plus susceptible de faire valoir son importance et, par là, ses propres priorités. Le second partenaire devra composer avec cette réalité et voir ainsi ses actions dictées davantage par les exigences du corps médical que par les besoins manifestés par la population.

En somme, lorsque deux cultures ou plus se retrouvent au sein d'un partenariat, ce sera habituellement la culture du groupe le plus fort qui l'emportera. L'impact de cette « victoire » sur les autres partenaires se mesurera par le degré d'assujettissement de ces partenaires aux priorités et aux besoins du partenaire le plus important. Dès lors, la notion même de partenariat s'en trouve édulcorée et l'un des deux groupes se perçoit comme étant au service de l'autre, qu'il soit d'accord ou pas. C'est ainsi que l'on décrit maintenant, dans le langage courant, comme un système de santé, ce qui n'est tout au plus qu'un système de soins majoritairement médicaux ; ce qui laisse croire que la santé passe obligatoirement par un médecin.

2.6.

DÉVELOPPER UNE CULTURE COMMUNE

La nécessité de développer cette culture commune aux différents partenaires est d'autant plus importante que chacun d'entre eux véhicule un certain nombre de paradigmes culturels qui ne sont pas nécessairement similaires. Par exemple, un organisme d'entraide qui appuie son action sur la croyance que l'individu est d'abord le maître d'œuvre de ses actions se retrouvera en confrontation culturelle avec une organisation qui postule, comme dans l'approche médicale, que l'individu ne joue qu'un rôle mineur dans le maintien de sa santé. Harmoniser ces deux cultures, dont l'une a une obligation de résultats pour obtenir son financement et l'autre n'est soumise qu'à une obligation de moyens, représente tout un défi !

C'est pourquoi les partenariats les plus susceptibles de bien fonctionner se retrouveront là où les deux parties font face non seulement aux mêmes obligations mais partagent une vision commune du type d'intervention à privilégier. Œuvrer au développement d'une culture commune exige la même démarche que la mise en œuvre d'un changement de type deux : il faut travailler à la fois sur la nécessité, l'utilité et l'intérêt, non seulement du partenariat à construire, mais aussi de la culture commune qui doit soutenir ce partenariat. L'étape la plus importante sera le développement d'un consensus sur la nécessité même du partenariat à construire.

2.7.

LA NÉCESSITÉ DU PARTENARIAT

L'une des particularités du système public est qu'il n'est pas toujours facile de déterminer la nécessité du partenariat souhaité. Dans un univers où la lutte pour les ressources disponibles représente un enjeu majeur, le fait de rechercher un ou des partenaires est souvent perçu comme une stratégie circonstancielle plutôt que comme une réponse à un besoin réel. D'autant plus que si le partenariat est imposé, la tentation sera grande, pour le partenaire le « plus fort », de donner à cette entente un caractère de prolongement de son action au lieu de participer à une révision de son action en concordance avec les orientations de l'autre partie. Dans ce dernier cas, la nécessité du partenariat

n'est pas liée à sa pertinence mais à son obligation. Il ne faudra donc guère s'étonner si les autres partenaires ne se montrent pas très chauds à l'idée d'être alliés à une organisation qui cherche uniquement à les utiliser. Ils seront donc tentés, eux aussi, de tirer essentiellement profit de cette entente pour leurs fins propres. La lettre du contrat d'entente sera probablement respectée mais son esprit sera absent ! Il ne saurait y avoir, sur une telle base, de pensée commune, encore moins de culture commune.

Or, l'entente autour de la nécessité du partenariat est essentielle à sa réussite. Dans le domaine privé, les partenaires, qui sont parfois des concurrents, en viennent vite à la conclusion qu'il y va de leur intérêt respectif de participer pleinement au partenariat conclu, ne serait-ce que pour des raisons financières et de rentabilité. Dans le domaine public, les enjeux politiques autour de la place relative qu'occupe chacun des partenaires et la croyance des institutions en leur « pérennité » rend plus difficile ce même constat et ce même engagement que dans le domaine privé. On sera souvent plus tenté de chercher une apparence de partenariat que le partenariat lui-même !

Or, le premier facteur de succès énoncé dans plusieurs publications sur ce sujet se réfère explicitement à la question de la culture². La majorité des auteurs s'entendent pour dire qu'un partenariat doit nécessairement reposer sur une compatibilité des valeurs et des cultures entre les partenaires. Car c'est habituellement sur cette compatibilité que pourra s'établir la confiance entre les organisations ou les organismes participants.

Cultural alignment is considered to be important in partnerships because it generates mutual understanding and co-operation between the partners and because significant differences between the partners' cultures could create conflicts and barriers to co-operative methods of working³.

Cet alignement culturel demeure essentiel à la reconnaissance de la nécessité du partenariat. Autrement, chacun des partenaires impute une signification différente à cette nécessité et le partenariat s'enclenche sur un malentendu dont les répercussions se feront sentir dans la gestion quotidienne. C'est ainsi qu'en mettant plus l'accent sur le respect des

2. Tate, K. (1996). «The Elements of Successful Logistic Partnership», *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, vol. 26, n° 3, p.7-13.

3. Vassie, L.H. et C.W. Fuller (2003). «Assessing the Inputs and Outputs of Partnership Arrangements for Health and Safety Management», *Employee Relations*, vol. 25, n° 5, p. 491.

cultures respectives que sur l'élaboration d'une culture commune, chacun des « partenaires » cherchera davantage à se démarquer qu'à se positionner dans un mode d'apprentissage. Ce faisant, on s'éloigne d'une véritable entente de partenariat pour se rapprocher d'une entente d'échange de services. Cette ambiguïté se retrouve souvent dans le secteur public, en particulier. À titre d'exemple, on pourra parcourir *Le cadre de référence pour l'adoption d'une politique de partenariat entre le centre de santé et de services sociaux et les partenaires du réseau local*⁴ présenté par l'Agence de santé et de services sociaux de la capitale nationale. Dans ce cadre, on met davantage l'accent sur le respect des différences que sur la construction d'une vision et d'une culture communes dans l'élaboration du partenariat. Il n'est pas surprenant alors que ce cadre de référence prévoit des mécanismes de conciliation et d'arbitrage dans le cas où des différends se présenteraient ! Bref, ce cadre prévoit que les organismes collaborent, sur une base volontaire, et sans qu'aucun d'entre eux ne soient tenus de modifier sa perspective. Le changement, s'il y a lieu, ne sera donc que conjoncturel et structurel. Ce n'est d'ailleurs probablement qu'à cette condition que les « partenaires » les plus forts accepteront de se prêter au jeu du partenariat !

La nécessité sera donc envisagée sous l'angle de la conjoncture « politique » : dans quelle mesure cette exigence de partenariat est-elle réelle et quelles pourraient-être les conséquences de s'y soustraire ? Car, dans les faits, seuls les organismes ou les organisations partageant un fond culturel verront un avantage à se mailler, ne serait-ce que pour amplifier la portée de leurs actions. Les autres ne verront dans le partenariat demandé qu'une complication additionnelle pour exercer leur expertise à moins, bien sûr, qu'ils puissent imposer leur vision de la réalité et faire ainsi de leurs « partenaires » des auxiliaires !

2.8.

LE PARTENARIAT : SOURCE DE CHANGEMENT CULTUREL

Il ne saurait donc y avoir de partenariat réussi sans la mise en œuvre d'un changement culturel chez les partenaires concernés. Et ce changement culturel passe par une remise en cause des paradigmes qui prévalent au sein de chacune des cultures impliquées dans le partenariat.

4. Agence de santé et de services sociaux de la capitale nationale (2005). *Cadre de référence pour l'adoption d'une politique de partenariat entre le centre de santé et de services sociaux et les partenaires du réseau local*, juin.

C'est pourquoi les véritables partenariats sont rares car ils induisent une véritable transformation des organisations en cause par le biais d'une révision de ce qui les distingue des autres entités soumises au partenariat. Culturellement, un partenariat oblige les entités qui y souscrivent à une vision, non seulement commune mais partagée, de ce qui fait l'objet du partenariat, à commencer par la clientèle que cette entente vise à desservir. Tout l'imbroglio autour de partenariats qui n'en sont pas repose là-dessus.

Peut-on prétendre, par exemple, qu'une entreprise publique de loterie et qu'un groupe d'entraide s'adressant aux joueurs compulsifs visent la même clientèle ou ont du « client » la même vision ? Peut-on croire qu'une entreprise publique, soumise à des aléas politiques davantage orientés vers l'efficience que l'efficacité, et qu'une entreprise privée, soumise aux aléas économiques de rentabilité, aient une vision semblable d'un partenariat réussi ? À moins, bien sûr, que l'un des deux partenaires n'accepte les règles du jeu encadrant son vis-à-vis, on ne voit pas très bien comment une culture commune pourrait se développer. C'est là le danger d'un partenariat privé-public, par exemple, si la partie publique n'exerce pas un leadership suffisamment puissant pour lui permettre d'exercer un pouvoir d'attraction tel que le partenaire privé accepte de se plier à des exigences différentes de celles auxquelles il est habituellement soumis. Si la motivation du public est essentiellement reliée à une question de réduction de coûts, le privé aura beau jeu d'imposer sa vision à ce partenariat.

Car il en va du partenariat comme d'un changement : sans vision, il s'agit d'une coquille vide dont la vulnérabilité est accentuée par l'absence de perspective. La méthodologie peut paraître sophistiquée, le processus bien déterminé et le langage savamment élaboré, il n'en demeure pas moins que seule la vision de ce qui donne naissance et nourrit le partenariat saura faire de celui-ci un succès ou un échec. Et la vision va bien au-delà des buts que l'initiateur du partenariat cherche à atteindre. Elle englobe ce qui donne un sens aux organisations en présence ; d'ailleurs, le plus souvent, elle n'est pas pleinement explicitée puisqu'elle est tenue pour acquise. En l'absence d'échange autour de cette vision, véhiculée en bonne partie par la culture, ce sera l'organisme le plus en phase avec sa vision qui l'imposera de facto dans le partenariat.

CONCLUSION

La notion même de partenariat renvoie à un échange dans lequel chacun des partenaires doit avoir l'impression de gagner au change. Autrement, le partenariat ne sera qu'une façade dont les modalités de fonctionnement auront l'allure d'une intégration du plus faible au plus fort ou, dans le pire des cas, s'apparenteront à une fusion sans les aspects juridiques qui l'encadrent. Cela est vrai dans les partenariats entre organisations publiques d'envergure différente, car leur culture est différente. Cela est encore plus vrai lorsque ce partenariat concerne des organisations en provenance du secteur public et du secteur privé. Non pas que les partenariats n'y soient pas possibles, mais il faut alors accorder plus d'importance aux aspects culturels qui définissent la personnalité des organisations ou des entreprises en cause.

La mise en œuvre d'un partenariat est véritablement un changement de type deux et doit être envisagée comme tel. Autrement, l'un des deux partenaires se fera flouer ou sentira qu'il se fait flouer, ce qui revient au même dans l'expérience quotidienne du partenariat. Au moment où la notion de partenariat prend de plus en plus de place dans la recherche de solutions au désengagement de l'État, il faut porter une très grande attention à l'aspect culturel des organisations visées. Ce n'est pas parce que cet aspect culturel a quelque chose d'intangible qu'il faille le négliger, bien au contraire. L'expérience nous apprend qu'une union entre deux personnes, par exemple, n'a de chance de succès que dans la mesure où ces personnes se sentent respectées et distinctes dans cette relation, tout en partageant des valeurs communes qui sont à la base même de la relation qui les unit. Il en va de même du partenariat : ne pas tenir compte de la culture conduit inévitablement à l'asservissement d'une organisation à la culture du partenaire le plus fort, donc à l'échec même du partenariat en cause.

A large, light gray, stylized number '3' is positioned in the upper right background. A vertical gray bar of the same color extends from the middle of the '3' down towards the bottom of the page, partially obscuring the word 'CHAPITRE'.

CHAPITRE

POUR UNE SAINTE GESTION DES ENJEUX ÉTHIQUES DÉCOULANT DES PARTENARIATS PRIVÉ-PUBLIC

Yves Boisvert et Allison Marchildon
École nationale d'administration publique

3.1. PRÉSENTATION

Les partenariats public-privé (PPP) sont désormais omniprésents dans les débats d'actualité au Québec. La plupart des débats qui les entourent opposent les positions idéologiques relatives aux PPP ou, encore, portent sur leur faisabilité technique. Ce faisant, dans la majorité des cas, les participants à ces débats ont tendance à occulter les enjeux éthiques qui y sont reliés ou les confondent avec des considérations d'ordre politique, économique, déontologique ou même idéologico-morale (problématique du bien et du mal). Or, ni les visées politiques, ni les possibles économies, ni la mise en place d'un ensemble de règles, aussi strictes soient-elles, ne pourront faire disparaître le besoin d'une véritable réflexion éthique autour des PPP.

Cette réflexion éthique doit à notre avis s'effectuer à deux niveaux. Le premier concerne la désirabilité sociale des projets spécifiques de PPP avancés et doit avoir lieu dans des débats publics afin de déterminer dans quelle mesure ceux-ci permettraient d'actualiser les valeurs que nous souhaitons mettre en œuvre comme société et quelles en seraient les conséquences sur la population. On ferait fausse route en pensant que la Commission parlementaire qui a porté sur les PPP en général clôt le débat et enlève toute pertinence aux débats spécifiques sur des projets particuliers ; si c'est une chose d'ouvrir la porte sur les possibilités d'utiliser la formule PPP, comme outil de gestion des services publics, c'en est une autre de décider que la livraison de services dans tel organisme ou tel ministère sera maintenant réalisée selon une formule PPP.

Le deuxième niveau de réflexion concerne les enjeux éthiques liés à la mise en œuvre des PPP, dans l'éventualité où ceux-ci ont préalablement été jugés socialement désirables par la population et économiquement valables pour l'intérêt public. C'est sur ce deuxième niveau de réflexion éthique autour des PPP que portera le propos de ce chapitre.

3.1.1.

La dimension éthique des PPP

Pour procéder à une telle réflexion, il nous faut préciser ce que nous entendons par «éthique» et par «enjeux éthiques» ou «zones à risques éthiques». Dans la perspective que nous adoptons, l'éthique concerne les rapports sociaux et la façon de les réguler afin d'assurer leur acceptabilité à la lumière de valeurs partagées, et ce, en considération des conséquences que peuvent avoir les décisions et les actions qui en découlent sur les membres de la collectivité et sur la qualité du vivre-ensemble de celle-ci.

Cette régulation provient des individus eux-mêmes, qui font appel à la réflexion et à la discussion avec ceux et celles qui les entourent afin de déterminer la visée et d'identifier les conséquences sociales de leurs actions. L'éthique se distingue ainsi d'autres modes de régulation que l'on pourrait qualifier d'hétérorégulateurs comme le droit, par exemple, où les conduites socialement acceptables sont déterminées par le législateur, fixées dans des règles à suivre et assurées par la surveillance et la sanction. L'éthique peut au contraire être qualifiée de mode de régulation autorégulateur, puisqu'il laisse aux individus un espace pour déterminer, sur la base de leur jugement, quelles conduites sont socialement acceptables et fait appel à leur sens de la responsabilité pour assurer qu'ils adoptent effectivement de telles conduites. Mais surtout, l'éthique est un mode de régulation sociale qui se caractérise par le fait que c'est sur la base de valeurs constamment réaffirmées et redéfinies, et non pas de règles fixées *a priori*, qu'est jugée l'acceptabilité sociale des décisions et des actions.

Dans cette perspective, un enjeu éthique ou une zone à risque éthique est par conséquent envisagé comme une situation ou un contexte où existe un risque que des valeurs jugées importantes par une personne, une collectivité, une société soient mises de côté, entraînant des conséquences négatives pour certains groupes ou personnes.

On l'aura compris, un questionnement sur les enjeux éthiques et les zones à risques inhérents à une situation dépasse les préoccupations de conformité aux lois en vigueur : il doit principalement interroger comment celle-ci affecte les relations entre les individus et les valeurs qui en forment le tissu social.

Pour procéder à une réflexion sur les enjeux éthiques inhérents à la mise en œuvre des PPP dans la perspective que nous proposons, il est par conséquent nécessaire de considérer le PPP non seulement dans sa dimension instrumentale – comme un outil politique ou un moyen potentiel d'économiser – ou dans sa dimension légale – comme un projet qui se doit d'être déployé de façon conforme aux lois, mais aussi dans sa dimension éthique, c'est-à-dire comme un phénomène nouveau qui aura des conséquences certaines sur l'organisation, les conditions et la culture du travail de même que sur les rapports entre les différents acteurs sociaux, politiques et économiques, en plus d'affecter quelques-unes des valeurs considérées comme importantes au sein de notre société.

En ce sens, les PPP constituent une façon nouvelle et différente d'offrir des services à la population, services qui sont dans bien des cas essentiels. Cela entraîne nécessairement des modifications dans la distribution des rôles et des responsabilités des différents acteurs impliqués dans la prestation de services, en attribuant dans le cas qui nous intéresse un rôle plus important aux acteurs privés. On assiste aussi à la création d'une relation nouvelle, et souvent temporaire, entre deux partenaires provenant généralement de milieux et de cultures fort différents – dans ce cas-ci le secteur privé et le secteur public, et parfois aussi le secteur à but non lucratif – et ayant par conséquent des philosophies, des objectifs, des valeurs et des façons de faire bien différentes. Ainsi, malgré les préjugés qu'ils peuvent entretenir l'un envers l'autre ou l'asymétrie de leurs modes de fonctionnement, ces partenaires potentiels devront travailler ensemble dans l'efficacité et la relative harmonie à un projet conjoint qui aura une incidence considérable sur la population.

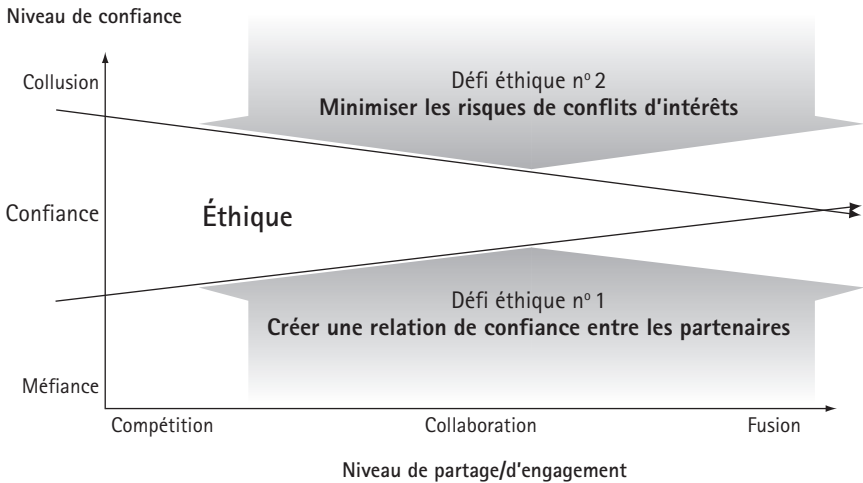
3.1.2. **Les deux défis éthiques des PPP**

Vouloir changer de façon aussi importante le mode de prestation de services publics et amalgamer des organisations aussi différentes en vue de réaliser un but commun fait inévitablement apparaître de nombreux défis qui ne sont pas que logistiques, mais aussi éthiques. Car même dans leur mise en œuvre, les PPP ne sont pas neutres, comme pourrait le laisser croire une vision technicienne de la chose : ils permettent de donner plus ou moins de pouvoir et de marge de manœuvre à certains acteurs, en même temps qu'ils rendent possible le respect de certaines valeurs et risquent d'en bafouer d'autres, entraînant au passage des conséquences inévitables sur les partenaires, les employés de l'État, ainsi que sur la population. Comme l'éthique s'impose essentiellement lorsqu'il y a des pans de liberté qui s'ouvrent aux acteurs, il n'est pas étonnant que cette dernière devienne une donne incontournable pour cette problématique qui engendre un contexte qui ne pourra pas être complètement contrôlé par l'État.

En ce sens, deux défis éthiques nous apparaissent particulièrement importants relativement à la mise en œuvre d'un PPP. D'abord, il y a le défi de la création d'une relation de confiance entre les partenaires ainsi qu'avec la population. En d'autres termes, il s'agit d'entrer dans ce que l'on pourrait qualifier de zone d'équilibre dans la relation partenariale, où les partenaires partagent suffisamment de valeurs fondamentales et où les façons de faire et les règles de fonctionnement sont clairement et équitablement établies et respectées afin de produire une plus-value sociale réelle pour les membres de la collectivité touchée. Ensuite se présente le défi de la minimisation des conflits d'intérêts reliés à l'activité du PPP. Celui-ci consiste à ne pas dépasser la zone d'équilibre préalablement établie, en profitant de la situation pour en tirer des avantages particuliers, directs ou indirects, plutôt que de prioriser l'intérêt public, abusant ainsi de la confiance d'un partenaire ou de la population.

Nous pouvons illustrer l'espace éthique d'un PPP ainsi que ses deux défis – celui d'atteindre ce lieu éthique et celui de ne pas céder à la tentation de le dépasser – par la figure suivante.

Figure 3.1.
La confiance : une zone d'équilibre éthique



Bien sûr, ces défis éthiques ne sont pas les seuls susceptibles de se présenter lors de la mise en œuvre d'un PPP. Toutefois, ils nous semblent constituer le cœur de la problématique éthique relative aux PPP, dont le défi principal réside dans l'atteinte et le maintien de ce fragile équilibre reposant sur la confiance au service de l'intérêt public.

Dans les pages qui suivent, nous verrons donc comment, à travers chacun de ces deux défis, les PPP risquent de modifier la distribution des rôles et des responsabilités des acteurs publics et privés et, par conséquent, comment cela pourra avoir une influence significative sur les valeurs qui seront priorisées dans la relation entre les partenaires, ainsi qu'entre les partenaires et la population et les conséquences qui pourraient en découler. Nous croyons qu'une telle analyse s'avère pertinente tant pour informer le débat sur la désirabilité sociale des PPP, parce qu'il permet de montrer leurs implications éthiques avant de les accepter ou de les rejeter, que pour contribuer à une mise en œuvre des PPP allant dans le sens de l'intérêt public.

3.1.3. La structure du texte

Ce texte se divise en deux parties, consacrées à ce que nous considérons être les deux principaux défis éthiques des partenariats public-privé. Chacune de ces deux parties se présente en trois temps. Nous expliciterons d'abord la **signification de ces défis éthiques** respectifs, et ce, à partir des réflexions théoriques que nous avons menées au cours de dernières années¹.

Nous présenterons ensuite les principales zones à **risques éthiques** propres à chacun de ces défis, et nous terminerons en proposant quelques **pistes d'action** pour favoriser une saine gestion de ces risques éthiques potentiels. Ces deux parties seront pour leur part inspirées des résultats d'une étude exploratoire que nous avons réalisée de novembre 2003 à mai 2004².

3.2. CRÉER UNE RELATION DE CONFIANCE : LE DÉFI ÉTHIQUE PREMIER DES PPP

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les PPP sont la source de changements profonds dans le contexte québécois, parce qu'ils créent une relation inédite entre l'État, la population et le secteur privé³.

1. Pour plus de détails quant au cadre théorique utilisé, voir Boisvert *et al.* (2003), *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*.
2. Dans le cadre de cette étude exploratoire, nous avons sollicité la participation d'intervenants de différents milieux afin de connaître leur opinion sur la réingénierie de l'État en général et sur les partenariats privé-public en particulier. Afin de nous assurer que plusieurs perspectives différentes soient prises en compte dans notre analyse, nous avons sollicité la participation de cinq différentes catégories de répondants. Au total, 20 personnes ou représentants d'organismes ont accepté de répondre à nos questions : spécialistes de l'administration publique et des sciences politiques (académiques) ; spécialistes de l'administration publique (praticiens) ; spécialistes de la gestion et de la gouvernance (académiques) ; académiques s'intéressant à l'éthique ; acteurs socioéconomiques.

Il faut bien entendu rester modeste devant les résultats de cette étude exploratoire, en évitant de les interpréter comme des vérités irréfutables. Cette prudence est nécessaire puisque cette étude a été menée alors que les PPP, bien qu'amplement annoncés, étaient plus une intention avouée qu'une réalité tangible. Nous ne pouvions par conséquent pas demander à nos répondants d'évaluer la portée réelle d'une loi, d'une politique ou de projets concrets ; nous devions plutôt nous contenter de leur demander d'évaluer la portée éventuelle de ces réformes annoncées ou pressenties.

3. Pour simplifier la lecture, nous incluons dans les acteurs de la sphère privée les acteurs des secteurs associatif et communautaire (OBNL). Cette remarque s'applique aussi pour la suite de ce texte.

En accordant un rôle accru à ce dernier, et en retirant par le fait même le monopole de l'État dans la prestation de certains services, le gouvernement ébranle nécessairement la confiance développée par la population envers les prestataires de services en place depuis, dans certains cas, plusieurs décennies. Cette situation est exacerbée par la méfiance qu'entretiennent souvent les citoyens envers le secteur privé, qui est perçu comme étant mû par une logique de profit à laquelle toutes les autres valeurs sont subordonnées.

Or, la confiance constitue une condition indispensable à l'établissement d'un espace éthique, basé sur des valeurs partagées. Par conséquent, le défi éthique premier des PPP consiste à **bâtir une nouvelle relation de confiance avec la population**, c'est-à-dire à faire en sorte que la prestation de services continue de se faire conformément aux valeurs qui lui sont chères et qu'elle n'en subira pas de conséquences négatives. Dans la mesure où l'on traite de prestation de services à la population avec un financement qui demeurera principalement public, l'intérêt public constitue indubitablement la première et la plus importante de ces valeurs. C'est à l'aune de cette valeur et de celles qui permettent son application, notamment le respect, l'équité, l'efficacité, la rigueur, la transparence, l'intégrité et l'honnêteté, que seront jugés les PPP par la population et sur la base desquelles une relation de confiance pourra s'établir.

Il s'agit là d'un processus long et exigeant, qui s'étend littéralement de la conception d'un PPP à son évaluation *a posteriori*. Au stade préliminaire de l'identification des services qui seront délégués, cela signifie que les partenaires devront notamment démontrer que l'étendue des services offerts par voie de PPP ne sera pas uniquement tributaire de leur rentabilité économique, mais qu'elle répondra aussi à d'importants critères d'équité envers tous les segments de la population. Pour le choix des partenaires, c'est la rigueur et la transparence qui deviendront des valeurs de première importance afin d'assurer que ce choix soit le plus approprié en fonction des besoins à combler et de permettre aux citoyens d'en juger par eux-mêmes. En ce qui concerne la prestation de services elle-même, ce sont les critères de respect, d'accessibilité, de qualité et d'efficacité qui primeront, afin de donner le niveau de service auquel les usagers ont été habitués (voire de l'améliorer). En cas de problème, qu'il soit mineur ou qu'il atteigne le stade de crise, il sera primordial que les partenaires, tant publics que privés, soient en mesure d'assumer leur responsabilité de façon entière et rapide, sans se défilier

sous prétexte que la faute revient à l'autre partenaire. Enfin, l'évaluation des services offerts par tout PPP devra être l'objet d'un processus transparent et inclusif, laissant la possibilité aux citoyens et aux groupes de la société civile d'y prendre part et leur offrant les outils pour le faire, de façon à ce qu'ils puissent contribuer à orienter les services et le fonctionnement des PPP selon leurs valeurs et besoins réels.

Cette nécessité de créer une relation de confiance s'étend aussi au niveau de la relation entre les partenaires, soient les acteurs privés et les acteurs publics. Ces derniers devront, dans certains cas, travailler ensemble pour une première fois, ou du moins collaborer selon des modalités nouvelles de partage des rôles et des responsabilités. Ils devront surtout réussir à concilier deux cultures *a priori* fort distinctes. La construction d'une relation de confiance devient donc ici aussi une condition *sine qua none* pour créer un espace éthique au sein de la relation partenariale ; elle permettra un partage de valeurs entre les partenaires, l'établissement entre eux d'une communication et d'un dialogue constructifs, l'exercice du jugement des membres de l'équipe de chacun des partenaires à l'intérieur d'une certaine marge de manœuvre et une responsabilisation des deux partenaires.

Bâtir cette confiance implique toutefois de sortir d'une logique de compétition entre l'État et les entreprises ou organisations privées, pour entrer dans une logique de collaboration, car le partenariat entraîne un « besoin accru de coopération et de recherche de cohérence dans l'action collective⁴ ». Plus le partage des pouvoirs et des responsabilités sera grand, plus cette collaboration devra être importante. D'autre part, plus l'écart de culture et de valeurs entre les deux partenaires sera grand, plus cette collaboration sera difficile à réaliser.

Par conséquent, en plus de s'assurer de mettre en place les paramètres du partenariat permettant d'atteindre l'efficacité recherchée, les partenaires devront par exemple s'assurer de la compatibilité de leurs missions et de leurs valeurs respectives, indiquer sur quelles valeurs partagées ils souhaitent fonder la relation partenariale et bien les définir afin qu'elles puissent orienter de façon concrète leurs activités. Dans le cas d'un partenariat pour la prestation d'un service public, cette discussion sur les valeurs partenariales est d'autant plus importante, puisque certaines valeurs, telle l'équité ou la responsabilité, sont essentielles à

4. G. Paquet (2004). *Pathologies de la gouvernance*, Paris, Liber, p. 11.

la préservation de l'intérêt public. Il s'avère ainsi primordial que les partenaires privés prennent acte du fait qu'ils livreront un service qui est et demeurera dans l'univers public.

Les partenaires devront aussi favoriser une bonne communication entre chacune des parties, et ce, à tous les niveaux des organisations impliquées plutôt qu'exclusivement entre les responsables de projet, s'assurer que le partage des pouvoirs et des responsabilités soit équitable et que des mécanismes de reddition de comptes soient établis de façon à correspondre avec cette répartition. De même, l'évaluation du partenariat devra non pas être basée uniquement sur des mesures quantitatives d'efficacité, mais assurer en plus un suivi adéquat dans la réalisation des valeurs partenariales et laisser place à la remise en question de tous les aspects du partenariat.

Sans être exhaustive, cette énumération donne néanmoins une idée de l'ampleur du défi que représente la création d'une relation de confiance avec la population ainsi qu'entre les partenaires dans le cadre d'un PPP. Cela laisse présager que de le relever ne sera pas chose facile. Si des mesures adéquates ne sont pas mises en place, certaines valeurs, pourtant jugées de première importance par les citoyens, risquent d'être sacrifiées, entraînant au passage des conséquences non négligeables sur la population. Dans le contexte québécois, quelques risques en ce sens se posent avec une acuité marquée : des valeurs spécifiques risquent d'être mises de côté, engendrant ainsi des conséquences bien particulières.

Bon nombre de zones à risques propres au contexte québécois ont d'ailleurs été relevées par les personnes ayant participé à l'étude exploratoire que nous avons menée sur le sujet. Selon nos répondants, ces zones à risques concernent principalement le choix des services à déléguer et des partenaires qui pourront les offrir, la définition des attentes envers les partenaires, ainsi que le partage des rôles et des responsabilités entre les partenaires.

3.2.1.

Risque de choix inadéquat des services à déléguer et des partenaires : l'enjeu de la compétence et de la rigueur, de l'environnement et du social

Les répondants à notre étude sont d'avis qu'un des principaux risques éthiques liés à la création de PPP dans le contexte québécois constitue la possibilité que le choix des secteurs ou services à déléguer en PPP soit guidé par des convictions idéologiques plutôt que par des indicateurs rationnels et tangibles tels que les avantages économiques ou l'amélioration de la qualité des services, entre autres exemples. Ce sont ici les valeurs de compétence et de rigueur dans l'évaluation réaliste et objective de la situation actuelle, des besoins de la population et des bénéfices potentiels d'une prestation de service en PPP qui sont négligées. Ce faisant, la société québécoise risque de ne retirer aucune plus-value, voire d'être pénalisée par le transfert de prestation de services au PPP.

Les répondants évoquent aussi la possibilité que le choix des partenaires soit basé sur des critères inadéquats. Ils craignent ici qu'au nom de l'obsession pour les résultats et la diminution des dépenses publiques, le gouvernement n'inclut pas ou trop peu de critères non financiers (environnement, sécurité, conditions de travail, etc.) dans les critères d'appels d'offres. Menaçant évidemment de nombreuses valeurs à caractère social ou environnemental, valeurs pourtant chères à la population québécoise, les PPP résultant de tels appels d'offres peuvent en outre se révéler fort coûteux à moyen et long terme pour la société. En effet, la non-intégration des critères non financiers dans les devis de départ des appels d'offres aura pour conséquence de faire éventuellement payer au gouvernement les factures de gestion des problèmes périphériques et à la société les impacts au niveau de la dégradation de l'environnement et des conditions sociales.

3.2.2.

Risque de confiance aveugle envers les partenaires : l'enjeu de la qualité du service

Selon certains répondants, un autre risque important qui guette un gouvernement désireux de s'engager sur la voie des PPP constitue la confiance parfois aveugle à l'égard du secteur privé et de sa supposée efficacité dont cette volonté témoigne. Malgré le fait que les entreprises privées possèdent une expertise certaine, cela n'évacue pas la nécessité,

pour un gouvernement qui établit un PPP, de rester prudent et vigilant en précisant clairement ses attentes à l'égard des services à rendre et de la conduite des partenaires privés.

Si des attentes élevées et précises ne sont pas explicitées, le risque est grand que l'on se rende rapidement compte que c'est un mythe de croire que l'entreprise privée est systématiquement soucieuse du client et obsédée par la qualité du service. Plusieurs de nos répondants croient ici que sans balises claires et strictes, la seule et vraie « obsession » des entreprises, c'est le profit. Cela laisse nécessairement entrevoir des conséquences fâcheuses pour les citoyens-clients ou les citoyens payeurs de taxes, qui devront, en bout de ligne, subir une dégradation de la qualité des services ou encore payer la facture pour permettre le maintien de la qualité de ces services offerts en PPP.

3.2.3.

Risque de partage des rôles inadéquat : l'enjeu de la compétence, de la confidentialité, du bien commun, de l'équité, de la justice sociale et de l'universalité

La question du partage des mandats et des champs d'intervention des partenaires du PPP pose elle aussi d'importants risques éthiques dans le contexte québécois, selon certains de nos répondants. En effet, le privé a-t-il la capacité de gérer tous les types de services ? La valeur de compétence est ici hautement interpellée. Elle est par ailleurs menacée si le demandeur de service, dans ce cas-ci le gouvernement du Québec, ne s'assure pas de ne déléguer que les secteurs ou services pour lesquels des acteurs privés ont une réelle expertise. Encore une fois, on voit que c'est une baisse de la qualité des services aux citoyens qui pourrait résulter d'une telle situation.

Selon certains de nos répondants, cette préoccupation pour les compétences, et non pas seulement pour l'offre de services la moins coûteuse, est d'autant plus importante lorsqu'il s'agit de secteurs ou de services névralgiques comme la gestion des eaux, la protection des personnes vulnérables ou les banques de données informatiques, pour ne nommer que ceux-là. Ce sont alors des valeurs comme le bien commun, l'équité et la justice sociale ou la protection de la vie privée et de la confidentialité des informations personnelles qui sont en jeu si l'on ne s'assure pas que le partenaire privé a réellement la compétence nécessaire pour gérer de tels services essentiels. Cela aurait pour conséquence

de mettre la population dans des situations inquiétantes de dépendance ou de fragilité face à des acteurs sur qui elle n'a pas le même pouvoir démocratique que sur l'appareil public.

Outre le problème de la compétence, nos répondants ont aussi souligné le risque que les rôles soient inadéquatement partagés entre partenaires publics et privés dans la mesure où ces derniers se porteraient volontaires pour prendre en charge uniquement les services favorisant leurs intérêts. On peut en effet s'attendre à ce que ceux-ci proposent de s'occuper des services qui sont lucratifs, qui présentent un faible niveau de complexité et qui sont destinés à un grand nombre de citoyens, et qu'ils refusent par ailleurs d'assumer les services s'adressant à de petites clientèles, qui sont soit des cas lourds et complexes ou situés en régions éloignées. Cette logique de partenariat «à deux vitesses» risque de passer outre les valeurs d'équité, de justice sociale et d'universalité qui sont pourtant au cœur de nos services publics. La conséquence inévitable d'une telle situation sur la population se traduirait par la formation d'une large cohorte de laissés-pour-compte, souvent les plus faibles, les plus démunis et les minorités composant notre société.

3.2.4.

Risque de partage inégal des responsabilités : l'enjeu de l'équité et de l'imputabilité

Des risques éthiques importants se posent aussi en ce qui concerne le partage des responsabilités entre l'État et ses partenaires du secteur privé, nous disent les répondants. En effet, la question des éventualités d'échecs ou de dérapage des PPP est un thème peu abordé, mais dont l'incidence sur la population peut être considérable. En effet, si un partenaire privé fait des erreurs dans la livraison de services publics, qui sera tenu responsable et imputable ? l'institution publique avec qui il travaille ou le partenaire lui-même ? Sur ce terrain, il est essentiel de bien tracer la ligne de responsabilité entre les partenaires, au risque de menacer l'équité entre les partenaires et l'imputabilité des acteurs en cause envers l'État et la population. Dans le cas contraire, il en résulterait des situations inacceptables où les partenaires privés pourraient se laver les mains et où les institutions publiques assumeraient l'odieux des crises et des problèmes. Et l'on peut penser que les citoyens feraient eux aussi les frais de ces problèmes non assumés.

3.3.

MINIMISER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS POTENTIELS, UN DEUXIÈME DÉFI DE TAILLE POUR LES PPP

Le second défi éthique des PPP découle lui aussi des modifications importantes que ceux-ci entraînent dans les rôles des acteurs privés et publics dans la prestation de services à la population. En effet, la place croissante qu'occuperont les acteurs du secteur privé fera en sorte que les interactions avec les acteurs du secteur public augmenteront de façon importante. Or, dans un contexte où ces interactions étaient jusqu'à maintenant très limitées, l'adaptation à cette situation inédite, tant pour les fonctionnaires que pour les employés du secteur privé, constituera un défi éthique de taille. L'OCDE soulignait d'ailleurs avec raison que la proximité, voire la promiscuité, entre les agents publics et les intervenants économiques privés constitue toujours une situation à très haut risque pour le développement de comportements problématiques qui peuvent aller de la corruption aux conflits d'intérêts⁵. Ainsi, tout rapprochement entre les sphères privées et publiques exige de la prudence et le développement d'une infrastructure générale de régulation des comportements afin de préserver l'esprit de la bonne gestion publique et de garder le cap sur la primauté de l'intérêt public.

On peut voir ce deuxième défi comme l'envers de la médaille du premier défi que nous avons relevé, dans la mesure où il se pose lorsque la relation de confiance nécessaire à une bonne collaboration entre les partenaires public et privé s'est si bien développée qu'elle finit par dépasser le stade d'une saine collaboration pour se transformer en une relation d'amitié entre les partenaires. On quitte alors, comme nous l'avons illustré plus tôt, l'espace éthique de la relation partenariale pour se diriger vers une zone de complicité et de collusion entre les partenaires. Cette situation, quoique généralement acceptée dans les milieux d'affaires privés, s'avère toutefois problématique sur le plan éthique dans le contexte d'un PPP visant à offrir un service financé par les deniers publics et souvent essentiel à la population. Elle est problématique d'abord parce que, advenant dans un contexte professionnel plutôt que personnel, elle est généralement fondée sur l'utilité, c'est-à-dire qu'elle a pour source la possibilité de retirer des bénéfices personnels

5. OCDE (1997). *L'éthique dans le service public : défis et perspectives pour les pays de l'OCDE*, document de colloque, Paris, 3-4 novembre.

de la relation d'affaires, la détournant ainsi de son objectif premier de servir l'intérêt public. L'amitié entre partenaires public-privé est de plus problématique parce qu'elle s'inscrit dans une logique relevant de la vie privée, une logique de don contre-don requérant une loyauté entre les personnes concernées, les fameux «retours d'ascenseur», qui ne cadre pas avec la logique qui doit prévaloir dans la sphère d'action publique, qui exige au contraire une impartialité au-delà de tout soupçon et une loyauté première envers la population.

L'amitié susceptible de se développer entre agents publics et privés dans le cadre d'un PPP place par conséquent ceux-ci en situation de conflits d'intérêts risquant d'altérer la qualité de leur jugement dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles et de les amener à prendre des décisions qui pourraient favoriser l'intérêt particulier au détriment de l'intérêt public. Que ce soit dans le choix d'un partenaire ou dans la gestion du partenariat, favoritisme, népotisme, gain personnel direct ou simple situation où l'autre s'attend à un «retour d'ascenseur» sous forme de privilèges deviennent ainsi des situations problématiques au plan éthique. Et dans un contexte où les contacts entre des agents publics et des membres d'organisations privées sont de plus en plus nombreux, et où ces derniers ont de surcroît l'habitude d'évoluer dans un milieu tolérant à l'égard de telles pratiques, on peut s'attendre à ce que ces situations se présentent de façon plus fréquente.

Devant ce grand défi éthique, qui consiste à atteindre un délicat équilibre entre le développement d'une saine confiance et le maintien d'une distance raisonnable entre les partenaires, il est donc essentiel de s'assurer que les valeurs d'honnêteté, d'intégrité, d'impartialité, de transparence et de rigueur, fondamentales pour préserver l'intérêt public, soient réaffirmées lors de la mise en place d'un PPP. En clair, cela signifie qu'il doit être établi dès le départ que malgré le rôle plus important joué par les acteurs privés et l'étroite collaboration qui se développera entre ces derniers et les acteurs publics, il n'en demeure pas moins que le décideur et le donneur d'ordres reste l'État. Ce dernier permettra nécessairement un certain niveau d'ajustement salutaire entre les valeurs et les façons de faire des partenaires, mais les valeurs et règles fondamentales de l'administration publique resteront pour leur part non négociables. Des outils devront aussi être développés afin de rendre possible le respect de ces valeurs incontournables dans le nouveau contexte d'action des PPP. De même, des balises claires devront être tracées afin

d'encadrer adéquatement les pratiques inédites dont l'alignement avec ces valeurs fondamentales et la portée des conséquences risquent d'être mal évalués en raison de leur nouveauté.

3.3.1.

Les risques de conflits d'intérêts particuliers au contexte québécois

Bien que les zones à risques des PPP soient nombreuses en matière de conflits d'intérêts, certaines d'entre elles se révèlent tout de même particulièrement accentuées dans le contexte propre au Québec. Les répondants à notre étude se sont prononcés sur les changements qu'ils jugent être les plus susceptibles d'engendrer des situations de conflits d'intérêts par une plus grande délégation de pouvoirs et de responsabilités en dehors du secteur public québécois. Ceux-ci concernent principalement l'attribution des contrats de PPP, sujette au favoritisme si elle ne se fait pas avec toute la rigueur et la transparence qu'un tel processus commande, de même que le changement de rôle des agents publics qui sera nécessaire pour prendre le virage des PPP et qui risque de se faire au détriment de leur intégrité s'il n'est pas fait de façon réfléchie et planifiée.

Le risque de favoritisme dans l'attribution de contrats : l'enjeu de la rigueur, de l'équité et de la transparence

Dans un contexte de PPP où un nombre croissant de nouveaux contrats seraient appelés à être attribués à des entreprises du secteur privé, la façon dont s'effectue le choix des partenaires constitue une zone à risques éthiques importante. C'est ici l'équité et la transparence des processus d'appel d'offres qui seront utilisées pour les PPP qui sont questionnés par les répondants à notre étude. En effet, ces derniers craignent que les appels d'offres ne soient pré-orientés vers des partenaires précis à un tel point que seule une poignée de firmes, proches du gouvernement en place, pourraient soumettre des offres pour obtenir les contrats de services en PPP. En d'autres termes, la sélection des partenaires ouvre la possibilité aux renvois d'ascenseur susceptibles de profiter aux entreprises proches du gouvernement. Cet enjeu, que certains pourraient associer à un risque de trafic d'influences, est bien sûr loin d'être nouveau en soi.

À l'inverse, les entrepreneurs-amis du gouvernement pourraient être tentés de passer directement par les contacts personnels qu'ils ont au gouvernement, plutôt que par la filière administrative normale, pour obtenir un contrat. Les répondants à notre étude croient par conséquent que, dans le contexte québécois, la création de PPP entraînerait une pression très forte de la part de certains partenaires potentiels pour trouver un moyen d'alléger ou de contourner les procédures administratives afin de faciliter les procédures d'obtention de contrat. Ce type de pression risque d'accroître la tentation de revenir à la bonne vieille corruption pour acheter des marchés publics, ou à ce que certains appellent la corruption blanche, c'est-à-dire l'offre de faveurs matérielles aux agents publics en échange de privilèges gouvernementaux.

Dans un cas comme dans l'autre, rigueur, transparence et reddition de comptes systématique dans les processus d'appels d'offres sont nécessaires afin de s'assurer que le choix des partenaires privés se déroule en toute équité envers tous les partenaires potentiels et que la compétence de ces derniers demeurera le critère de sélection privilégié. Car des processus d'appels d'offres qui seraient au contraire opaques et discriminatoires, en réduisant significativement la concurrence, engendreraient une augmentation des risques de surfacturation et de perte d'efficacité, faisant ainsi perdre à l'État, et éventuellement aux citoyens, les seuls avantages économiques réels associés au recours aux PPP.

Les risques reliés au changement de rôle de la fonction publique : l'enjeu de l'intégrité

Une logique partenariale entraîne d'importants changements dans le rôle et les responsabilités des fonctionnaires, notamment sur les plans de la gestion, de la coordination et de l'évaluation du travail des partenaires privés. Cette situation comporte nécessairement plusieurs risques éthiques, puisque les agents publics sont de cette manière soumis à de nouvelles situations et occasions inédites obéissant aux règles du marché privé et allant parfois à l'encontre des valeurs et principes de la fonction publique. Plusieurs des répondants à notre étude s'interrogent donc à savoir si, dans de telles situations, les fonctionnaires québécois auraient les habiletés nécessaires pour bien collaborer avec les partenaires privés tout en gardant la distance nécessaire pour éviter la collusion dans des situations où ces derniers pourraient tirer des bénéfices personnels de la relation partenariale. Ainsi, tout l'enjeu éthique autour des échanges croissants entre le privé et le public se situe, pour

les fonctionnaires, dans le risque de se retrouver constamment dans une situation de dilemme où il sera difficile, voire impossible de gérer l'équilibre entre l'intérêt et le bien communs sous-jacents au service public et les intérêts particuliers qui guident les partenaires.

L'intégrité professionnelle des agents publics risque par conséquent d'être mise à rude épreuve dans la reconfiguration engendrée dans le sillon des PPP, entraînant sur la population des répercussions qui prendraient la forme de pertes économiques et d'efficacité. Selon nos répondants, le défi d'un gouvernement souhaitant aller de l'avant avec les PPP consisterait donc à fournir les outils nécessaires à ses fonctionnaires pour composer avec la difficile tâche de toujours garder en tête leur raison d'être, soit la préservation de l'intérêt public, ainsi que la logique, les façons de faire et les valeurs qui sont propres à la fonction publique. À leur avis, ce gouvernement devrait aussi éviter d'envoyer à ses agents des signaux contradictoires sur ce point. En effet, si le gouvernement considère les pratiques du secteur privé comme étant supérieures ou plus efficaces, il sera difficile pour les fonctionnaires de ne pas accepter de jouer les règles du marché privé même si elles vont à l'encontre des valeurs et principes de la fonction publique. Ou encore, si les nominations partisans et le favoritisme font partie des pratiques de ce même gouvernement, cela amènera nécessairement les fonctionnaires à douter de la pertinence des valeurs fondamentales de l'administration publique que sont l'impartialité, l'intégrité, le professionnalisme et l'intérêt public.

3.4.

DES PISTES POUR UNE Saine GESTION DES RISQUES ÉTHIQUES DES PPP : ÉQUITÉ, RIGUEUR ET TRANSPARENCE

Comme nous venons de l'exposer, des défis éthiques de taille se posent à la création de PPP au Québec, et certains risques se présentent avec une acuité particulière pour ceux et celles qui tenteront de les relever. Les répondants à notre étude exploratoire ne se sont d'ailleurs pas montrés très optimistes quant à la capacité de l'État québécois de relever ces défis considérables. Ils ont tout de même formulé quelques suggestions à l'intention d'un gouvernement qui, malgré les risques que cela pose à leur avis, souhaiterait s'engager sur la voie des PPP afin d'en favoriser une saine gestion sur le plan éthique. Ces pistes sont de deux ordres. Déontologiques d'abord, afin de positionner clairement les

attentes envers les partenaires privés, d'en établir les balises non négociables et d'encadrer de façon stricte les conflits d'intérêts jugés inacceptables. Éthiques ensuite, afin d'accompagner tant les agents publics et hauts fonctionnaires que les membres des organisations partenaires dans le développement de leur jugement éthique. Avec de telles mesures, ils seraient notamment mieux outillés pour juger quelles actions sont acceptables ou non pour l'intérêt public et pour reconnaître les situations de conflit d'intérêts potentiels et les éviter.

3.4.1.

Des initiatives déontologiques : règles claires et contrôles rigoureux

Les processus de sélection des partenaires

Si, à la suite de débats publics adéquats, il s'avère que des partenariats public-privé sont légitimes – et plusieurs de nos répondants croient qu'ils le sont dans certains domaines ou pour remplir certaines fonctions –, il conviendra de mettre en place une infrastructure irréprochable en matière d'appel d'offres, guidée par les valeurs d'équité, de saine concurrence et de transparence.

D'abord, pour favoriser une saine concurrence dans l'octroi des contrats, le gouvernement devra s'engager à publiciser ses appels d'offres et s'assurer que les coûts de participation ne sont pas trop élevés, afin de permettre un accès le plus large possible aux soumissionnaires. Il importe en outre de s'assurer que tous les appels d'offres soient soumis aux mêmes règles strictes, de maintenir la pression et de demander des comptes à cet effet.

Pour la sélection des partenaires, il sera important d'élaborer des critères de sélection et un tableau d'indicateurs plus larges que les simples critères reliés aux coûts financiers directs. On pourrait ainsi inclure des critères d'évaluation de la qualité des services, de la prise en compte des clientèles vulnérables, du respect de l'environnement, etc.

Il faudra de plus développer des mécanismes de transparence afin de faire connaître à tous les soumissionnaires le rationnel des décisions de sélection des partenaires et en permettre leur compréhension.

La rédaction des contrats qui vont lier nos organismes publics à leurs partenaires, une fois ceux-ci sélectionnés, devra pour sa part faire l'objet d'une attention rigoureuse. Les contrats devront notamment comporter des clauses explicites visant à baliser les pratiques et préciser les attentes. Pour ce faire, chaque ministère et organisme fera appel à un contentieux et à des juristes spécialisés dans la rédaction de contrats afin d'assurer la rigueur et la constance dans la façon dont seront établis les contrats ainsi que la compréhension de la nature spécifique des activités du ministère ou de l'organisme en question.

De plus, des incitatifs sur le partage des risques et des coûts supplémentaires auront avantage à être prévus dans les contrats afin d'assurer que les partenaires respectent leurs engagements tant financiers que non financiers.

Ainsi, plutôt que de refiler uniquement au gouvernement la facture ou la responsabilité en cas de non-respect des engagements, on pourrait prévoir des pénalités importantes pour le partenaire ou encore des primes lorsque la réalisation des engagements dépasse les attentes de départ.

Dans le domaine de l'octroi des contrats et des ententes de partenariats, il faut donc exiger que la valeur de transparence devienne une référence incontournable : c'est le seul moyen de s'assurer que le processus sera rigoureux, équitable et clairement orienté vers l'intérêt public.

Les processus de suivi des partenariats

Pour plusieurs répondants, des mécanismes de suivi des contrats rigoureux et objectifs devront être mis en place pour s'assurer que, lorsque des partenariats seront créés, l'accomplissement du travail répondra aux attentes fixées au départ, de même qu'à celles qui se présenteront selon l'évolution du contexte.

Comme il a été mentionné plus tôt, ces mécanismes devront pouvoir s'appuyer sur des indicateurs – tant financiers que non financiers – pertinents et clairs, ainsi que sur des règles de conduite cohérentes et explicites. Ils devront aussi inclure des procédures strictes d'imputabilité et de reddition de comptes par rapport à ces indicateurs et à ces règles afin d'obliger le secteur privé à travailler avec transparence.

Ces procédures viseront notamment à éviter les conflits d'intérêts potentiels, en obligeant par exemple une firme de relations publiques et de stratégie qui aurait conclu des mandats-conseils avec le gouvernement à dévoiler le nom de ses clients afin de s'assurer qu'aucun d'entre eux ne se positionne pour établir un partenariat avec le gouvernement. Elles permettront aussi d'empêcher que ne se défilent des partenaires privés qui ont commis des erreurs ou des fautes.

Enfin, pour s'assurer que ces procédures soient respectées, les mécanismes de suivi devront aussi comprendre une surveillance rigoureuse et régulière des pratiques des partenaires par l'État, notamment en prévoyant des évaluations d'étape plutôt qu'uniquement à la fin des contrats.

Pour composer adéquatement avec la logique de partenariats public-privé, qui semble être appelée à prendre une place grandissante dans la prestation des services publics, on devra donc revoir de fond en comble tous les dispositifs qui gèrent les rapports entre les agents et organismes publics avec le secteur privé.

Il faudra s'assurer que les règles et dispositifs existants sont toujours adéquats, ajuster ceux qui ne sont plus efficaces et en produire de nouveaux lorsqu'il y a des lacunes. Ce sera notamment le cas pour le suivi des contrats, car c'est à cet égard que les mécanismes actuels de surveillance gouvernementale sont les plus faibles. Toutes ces mesures viseront à garantir que les transactions entre les secteurs privés et publics soient les plus transparentes et responsables possibles, afin d'éviter les dérapages tant au plan opérationnel qu'au plan éthique.

Des règles claires pour les fonctionnaires, les hauts fonctionnaires et les administrateurs publics

Évidemment, ceux et celles qui seront touchés au premier chef par les changements majeurs dans les façons de faire engendrés par les PPP sont les agents publics. Selon nos répondants, avec une philosophie de gestion tournée vers les partenariats public-privé, un gouvernement devra absolument rappeler l'importance d'avoir une infrastructure réglementaire pour encadrer les actions des agents publics qui entreront en contact avec les partenaires privés.

Ainsi, les fonctionnaires qui gèrent l'interface avec le privé devront pouvoir compter sur un cadre précis leur fournissant des balises sur la façon dont ils doivent agir avec les partenaires privés, avec qui ils auront

des relations de plus en plus étroites. Ce cadre réglementaire devra aussi préciser leurs nouvelles tâches et objectifs, puisqu'ils auront maintenant à gérer des partenariats avec le secteur privé. On peut donc prévoir que dans ce contexte où les risques éthiques prennent une ampleur beaucoup plus grande qu'auparavant – on parle ici de risques de politisation, de clientélisme, de favoritisme et de corruption – les déclarations de valeurs ne pourront pas empêcher les dérapages. Il y aura donc nécessairement un retour à une culture bureaucratique et déontologique, impliquant un encadrement des conduites beaucoup plus rigoureux.

Pour s'assurer que ces règles de conduite seront bel et bien appliquées par les agents publics, il faudra augmenter le rythme des audits externes afin de les obliger à être vigilants en tout temps. On pourrait par exemple créer une agence spécialisée, un peu à l'image de Conseil et vérification Canada au gouvernement fédéral, afin de développer une expertise réelle en ce sens.

Par ailleurs, à l'instar des fonctionnaires, il sera important de voir à ce que l'encadrement déontologique des hauts fonctionnaires et des administrateurs publics soit adéquat. Cela pourra notamment se faire en menant une réévaluation globale de tous les codes d'éthique qui ont été adoptés dans le sillon du rapport *Éthique, probité et intégrité des administrateurs publics*⁶ et de l'impact que ces derniers ont eu sur la pratique des administrateurs publics.

Il faudra enfin développer des mécanismes de surveillance de la haute fonction publique qui soient complètement indépendants et autonomes par rapport à l'exécutif, c'est-à-dire relevant de l'Assemblée nationale, afin d'enquêter notamment sur les réseaux informels et le trafic d'influence implicite.

3.4.2.

Des initiatives éthiques : sensibilisation et formation

Toutes les nouvelles mesures de régulation des relations État-partenaires privés dont il a été question jusqu'à maintenant sont de nature essentiellement déontologique, c'est-à-dire qu'elles servent à encadrer les pratiques par des règles, des mesures de surveillance et

6. Ministère de la Justice, *Éthique, probité et intégrité des administrateurs publics*, Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics (sous la direction de André C. Côté).

de contrôle et des sanctions. Ces mesures déontologiques sont fondamentales à la bonne marche des partenariats envisagés entre l'État et des entreprises privées. Il n'en demeure pas moins qu'en parallèle il sera essentiel qu'un gouvernement désireux de s'engager sur la voie des PPP pense aussi des initiatives qui s'inscrivent dans le registre de l'éthique afin que les conduites des partenaires ainsi que la prestation de services continuent de respecter les valeurs nécessaires à la poursuite de l'intérêt public.

La sensibilisation des partenaires privés

Il sera primordial, selon nos répondants, de sensibiliser d'abord les partenaires privés aux responsabilités spécifiques à la prestation de services publics et aux enjeux éthiques potentiels auxquels ils sont susceptibles de faire face. Il faudra donc développer des outils de sensibilisation à l'intention des partenaires privés. Ces outils viseront à leur faire prendre conscience du fait qu'une entente partenariale avec l'État exige d'eux bien plus que la bonne réalisation technique de leur engagement. Ainsi, il s'agira de sensibiliser les partenaires potentiels au fait que cette entente implique d'offrir de façon adéquate un service qui demeure dans le giron public et que, par conséquent, les partenaires de l'État sont liés à l'atteinte des objectifs et au respect des valeurs générales qui guident le service public.

Un soutien adéquat pour les fonctionnaires

Malgré la nécessité d'un encadrement déontologique des fonctionnaires inhérente au contexte des relations étroites entre les secteurs public et privé, il ne faudrait tout de même pas négliger l'importance de la sensibilisation en amont aux enjeux propres à ce contexte. Il sera donc fondamental de poursuivre et d'approfondir leur formation en éthique, afin qu'ils puissent adapter leurs façons faire sans tomber dans le piège de la collusion, des conflits d'intérêts ou de la corruption.

Cette formation doit aussi s'adresser aux nouveaux venus dans la fonction publique afin de leur transmettre un message limpide quant aux valeurs à la base de leur fonction et aux conduites qui ne sont pas tolérées, d'où l'importance de maintenir le volet éthique dans le programme d'accueil gouvernemental.

Il faudra en outre développer des outils de gestion des risques éthiques spécifiques aux PPP qui puissent s'intégrer aux autres outils de gestion, de façon à ce qu'ils soient rapidement compris et mis en application.

Afin de coordonner ces initiatives, chaque ministère et organisme devra créer une petite direction des problèmes complexes, ou un comité d'éthique, ayant pour mandat de traiter les dossiers qui comportent des enjeux éthiques et qui ne se règlent pas à coup de règlements, pensons par exemple au harcèlement moral, psychologique et sexuel, aux conflits d'intérêts ou aux problèmes de comportements déviants. Bénéficiant d'une certaine autonomie et protégée par une charte de confidentialité, cette direction constituera un premier pas pour développer la culture du jugement des dossiers complexes et faciliter le développement des réflexes de demandes d'aide et de conseil.

Des initiatives s'adressant aux administrateurs publics et hauts fonctionnaires

Plusieurs de nos répondants affirment que c'est cependant au niveau des administrateurs publics et des hauts fonctionnaires que le besoin de sensibilisation et de formation en éthique sera le plus urgent. Selon eux, ce type de formation devrait être obligatoire, afin de bien leur faire comprendre l'importance de porter une attention particulière à leur conduite, étant donné leur rôle de leadership et le contexte plus à risque au plan éthique suscité par des relations étroites qui se tissent avec le secteur privé.

CONCLUSION

La création de partenariats public-privé constitue une occasion qu'il ne faudrait pas rater d'amorcer une réflexion et de débattre collectivement des enjeux éthiques soulevés par une redistribution des pouvoirs et responsabilités, qui étaient jusqu'à maintenant assurés en presque totalité par l'État, et ce, en raison de leur impact significatif sur l'ensemble de la population québécoise. D'ailleurs, dès 1997, l'OCDE insistait sur la nécessité de réfléchir en amont de la reconfiguration des relations entre le secteur public, les entreprises et les organismes à but non lucratif⁷.

7. Voir notamment le colloque de l'OCDE sur « L'éthique dans le service public : défis et perspectives pour les pays de l'OCDE », Paris, 3-4 novembre 1997, ou encore « l'annexe à la recommandation du conseil sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public » (juin 2003).

Si, au terme de réflexions et de débats publics, un virage PPP est amorcé, celui-ci devra nécessairement s'accompagner d'infrastructures de régulation cohérentes et efficaces, et ce, avant même de conclure toute entente avec des partenaires du secteur privé. Selon les personnes qui ont participé à notre étude exploratoire, il faut à tout prix éviter les initiatives peu inclusives, centralisatrices et à la pièce.

Bien que le Québec semble déjà s'engager progressivement dans la voie des PPP, le terrain de la gestion des relations partenariales entre les secteurs public et privé demeure relativement intouché et les infrastructures de régulation restent à être réfléchies, inventées et testées. Une Agence des partenariats public-privé a certes été créée et a fait l'objet d'une commission parlementaire⁸, mais les discussions ont été limitées au rôle de cette agence.

Il reste maintenant à voir si celle-ci, au-delà de son rôle de promoteur et de gestionnaire de l'aspect technique des PPP, saura mettre en place un cadre adéquat de régulation des relations partenariales. Reste surtout à voir si elle permettra de susciter une réflexion plus approfondie et un questionnement continu autour des PPP, dans le but ultime de favoriser une culture où le jugement éthique, la responsabilité et la transparence sont encouragés. Il s'agit là d'initiatives incontournables si l'on souhaite réaffirmer les valeurs d'intégrité, de justice et d'intérêt public dans un contexte où les modalités de prestation de services sont en pleine mutation.

8. Commission parlementaire sur le projet de loi n° 61 : Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, ayant eu lieu le 5 octobre 2004.

CHAPITRE

L'IMPORTANCE
DE LA CONFIANCE
DANS LE PARTENARIAT
Diagnostic à faire

Louis Dallaire, M.A.P., et Michel Boisclair

La mise en œuvre d'un partenariat, peu importe sa nature et ses caractéristiques, doit faire l'objet d'une interrogation sérieuse sur la capacité de l'organisation et des individus à s'y engager. C'est pourquoi nous proposons de faire un diagnostic de cette capacité partenariale avant de procéder à sa mise en place.

Même si les conclusions d'un tel examen seraient de ne pas y donner suite, les efforts consentis pour poser ce diagnostic ne peuvent que renforcer l'organisation. En effet, cette démarche de réflexion et de questionnement améliore la connaissance de l'organisation, des capacités individuelles et collectives et, enfin, du potentiel de l'organisation à gérer le changement.

Nous proposons de prendre en compte un certain nombre d'éléments qui sont de nature à nourrir ces réflexions et à amener à prendre des décisions mieux éclairées au regard de futurs partenariats.

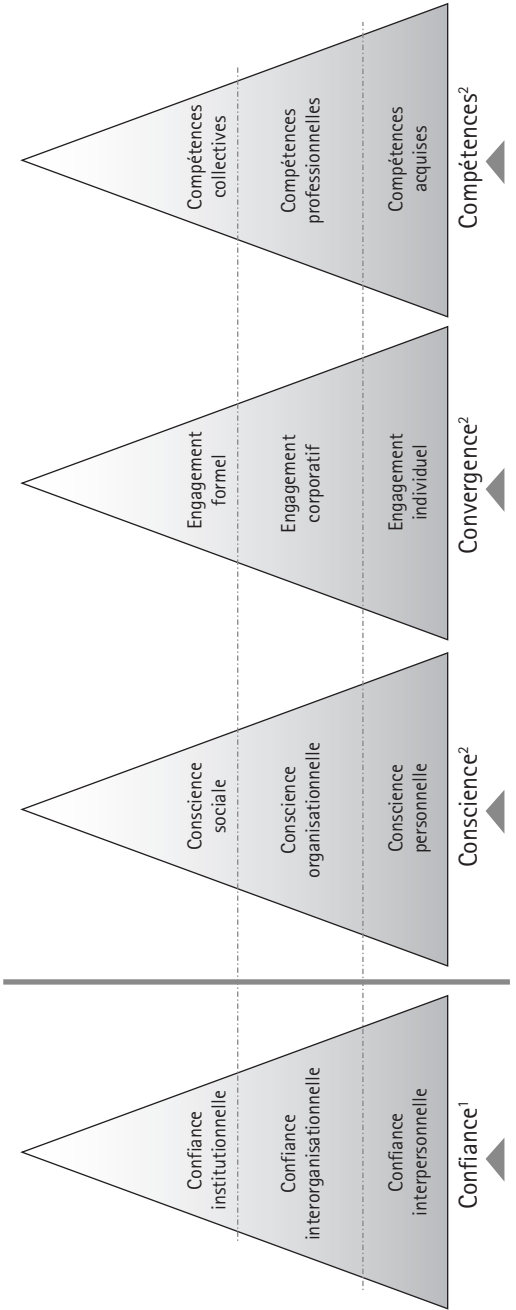
4.1.

LA CONFIANCE : UNE CONDITION ESSENTIELLE

La littérature accorde de plus en plus d'importance à la question de la confiance dans les organisations comme condition essentielle au bon fonctionnement des institutions.

Cette valeur acquiert encore plus d'importance lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre des partenariats. En effet, la mise en place de partenariats exige l'approvisionnement des personnes et des organisations, sans lequel l'aboutissement ultime de l'entente serait impossible.

Figure 4.1.
Diagnostic partenarial



1. Lise Préfontaine
2. Michel Boisclair et Louis Dallaire

Par ailleurs, cette question de confiance demeure fragile tout au long des processus requis pour l'atteinte des résultats. Cette fragilité tient à un certain nombre de facteurs dont il conviendra, ultérieurement, de donner une typologie articulée autour de trois pôles : la personne, les organisations et les institutions prises au sens large de la société.

Notre but premier n'est pas de proposer une nouvelle définition de la confiance, la chose ayant été fort bien réalisée par de nombreux auteurs (voir Préfontaine, dans cet ouvrage) que nous nous contenterons de citer en bibliographie. En revanche, il convient de rappeler le point de convergence auquel la plupart en sont arrivés.

Plus particulièrement, nous nous sommes inspirés des travaux de Préfontaine¹ car ils nous semblent faire la juste synthèse des diverses écoles de pensée à ce sujet. Cela nous aura permis d'ajouter ce que nous avons décrit comme étant les facteurs organisationnels susceptibles de soutenir ces éléments de confiance : la conscience, la convergence et les compétences.

Les tenants de la confiance, comme condition de réalisation d'actions communes – ou de partenariats –, font appel à trois niveaux de confiance : la confiance interpersonnelle, la confiance interorganisationnelle et la confiance institutionnelle.

4.1.1. **La confiance interpersonnelle**

Ce type de confiance s'observe dans les relations qu'établissent des individus d'une même organisation ou des individus de plusieurs organisations. Cette confiance sera soit interne ou externe selon le cas.

Cette confiance se développe tout au long des relations que les individus entretiennent mutuellement soit en traitant des dossiers communs, en appartenant à des groupes de travail ou en participant à des activités communes intra- ou interorganisationnelles ou encore à des groupes d'intérêts.

Ces relations permettent aux individus concernés d'analyser les modes de fonctionnement de leurs vis-à-vis, les valeurs qu'ils véhiculent, la transparence ou non de leurs actions et le degré de compétences de

1. V. Ramonjavelo, L. Préfontaine, D. Skander et L. Ricard (2006). « Une assise au développement des PPP : la confiance institutionnelle, interorganisationnelle et interpersonnelle », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 3, n° 3, automne, p. 350-374.

chacun. Tous ces éléments permettent une certaine **appréciation** des personnes entre elles, le développement d'un sentiment de sécurité et d'appartenance, l'instauration d'un mode de communication personnalisé. C'est le début d'un sentiment d'appartenance de l'individu à un groupe.

Cette appartenance modifie le comportement des individus et les amène à se préférer entre eux en adhérant à des buts communs, à se soutenir mutuellement grâce à leurs relations de proximité et à une meilleure compréhension de la réalité de l'autre. Ces individus échangeront plus facilement l'information qu'ils possèdent parce qu'ils ont une conscience plus aiguë des besoins de l'autre et de ce qui peut faciliter son fonctionnement.

Ces comportements existent en dehors d'une relation d'affaires ou formelle pure et résultent de l'appréciation de l'autre et du désir de s'associer à son bon fonctionnement ou à son succès, et ce, même lorsqu'il y a une certaine concurrence. Ils dépendent en grande partie de la volonté des personnes, de leurs qualités personnelles et de leur capacité à évaluer le degré d'abandon nécessaire pour donner place à la confiance.

4.1.2.

La confiance interorganisationnelle

La confiance interorganisationnelle se rapporte aux organisations et demande de se situer au-delà des individus qui les composent sans pour autant en faire abstraction. Au contraire, ces derniers viennent alimenter les caractères organisationnels essentiels à l'établissement d'une confiance mutuelle entre organisations.

La confiance interorganisationnelle est basée sur le potentiel d'une organisation ; d'abord, sur certains aspects tangibles comme la somme de ses qualités sur le plan de ses ressources humaines, physiques et financières et son bilan de compétences et de réalisations ; ensuite, sur des aspects intangibles, comme sa situation dans la société, son secteur d'appartenance qui peut influencer la perception des autres, son affiliation à des causes ou ses bilans philanthropiques, sa réputation et son historique.

La confiance interorganisationnelle est étroitement liée aux relations que les organisations entretiennent entre elles et avec la société comme institution de référence. Cette confiance est l'aboutissement de l'évolution des organisations et des individus qui en font partie.

4.1.3.

La confiance institutionnelle

La confiance institutionnelle repose sur le tiers niveau de transcendance des institutions sociales et politiques, comme caractère distinctif garantissant les droits des individus. Elle constitue l'aspect moral et réglementaire de la société, rôle généralement joué par les gouvernements en démocratie et les structures qui en découlent.

En seront tirés divers encadrements législatifs, normes et règlements assurant une permanence et une pérennité à la démocratie. Elle permet aux divers gouvernements de contraindre ainsi au respect des personnes et fournit l'encadrement nécessaire pour garantir à chacun son intégrité comme personne et comme citoyen.

Lorsque le bien-fondé des agissements au sens large des institutions est reconnu par les personnes et les organisations, on parlera de confiance institutionnelle. Dans les faits, on y fera appel dans le traitement de litiges, dans l'encadrement de démarches sociales touchant la vie des individus et des groupes, dans la réorganisation de la société et de ses institutions.

Elle est le ferment essentiel à toute adhésion des groupes à la société et aux virages qu'elle est appelée à prendre dans l'intérêt de tous. Cependant, la couleur de la confiance institutionnelle est également teintée par les groupes qui gouvernent, notamment les organisations politiques. Malgré ce fait, la confiance institutionnelle se définit par les limites qu'elle impose à ces groupes qui doivent tenir compte des intérêts des individus qui les ont élus et assurer une juste représentation de tous les citoyens.

4.2.

LES FACTEURS ORGANISATIONNELS : UNE SOURCE DE SUCCÈS

De manière empirique, malgré le fait que l'on puisse encadrer de définitions les types de confiance, il est également intéressant d'analyser les formes de mouvance attribuables aux individus, aux organisations et aux institutions. Rien n'est véritablement statique et de nombreux facteurs viennent contribuer à cette mouvance.

Nous avons choisi de les regrouper en trois volets, de manière à établir une certaine concordance avec les types de confiance qui, selon nous, représentent une condition essentielle au partenariat.

4.2.1.

Les facteurs reliés à la conscience

À un premier niveau, celui des individus, c'est d'abord la **conscience personnelle** qui est concernée. Elle vise notamment le sens des responsabilités de chacun relié au rôle qu'il joue dans son organisation. Elle se traduit par la satisfaction que retire une personne à remplir sa tâche en sachant qu'elle est indispensable au bon fonctionnement de son organisation.

Elle va de pair avec l'intégrité dont un individu fera preuve dans son accomplissement personnel à travers l'ensemble des activités qu'il mènera tout au long de sa vie, entre autres celles réalisées dans le cadre de son travail comme dimension et voie de réalisation de la personne.

Il est évident que plus un individu se rapproche de cette idée de conscience personnelle développée, plus il démontrera une discipline qui lui permettra de se rallier au développement d'une conscience organisationnelle.

La **conscience organisationnelle**, pour sa part, fait appel à la capacité des personnes à s'approprier la mission de leur organisation et le rôle qu'elle leur a attribué.

Ce geste d'appropriation n'est possible que si l'individu reconnaît une identité de valeurs entre son organisation et lui-même. Cette reconnaissance facilite l'harmonisation entre la personne et son milieu constituant, pour l'organisation et lui-même, et constitue une valeur ajoutée capitalisable à travers ses actions professionnelles.

Enfin, la conscience organisationnelle développée par les individus qui composent une organisation augmente considérablement le potentiel d'adhésion aux valeurs de l'organisation et aux modifications qu'exigent les virages décidés par ses équipes de gestion.

La **conscience sociale** exige de la personne de transcender l'ensemble de ses valeurs à la fois personnelles et professionnelles pour considérer un ensemble plus vaste où les valeurs s'articulent de manière systémique.

L'individu fait alors partie de ce système en étant interpellé sur trois plans : personnel, professionnel et comme citoyen. Cette vision systémique amène à considérer l'ensemble des liens qui unit l'individu et son monde extérieur.

De nombreux facteurs influenceront sur la lecture que chacun fera de cette réalité : l'éducation, la profession, l'expertise personnelle, l'expérience de vie, les conditions personnelles, le statut social. Elle demande aux personnes une réflexion personnelle et une maturité certaine. La qualité des personnes et l'état de leur développement personnel ont sans doute beaucoup à voir avec la capacité d'entretenir un niveau élevé de conscience sociale.

4.2.2.

Les facteurs reliés à la convergence

La convergence est le produit d'un ensemble d'interactions visant l'atteinte d'un résultat déterminé. Plusieurs niveaux d'engagement sont alors exigés, soit de l'individu ou de l'organisation.

L'**engagement individuel** constitue le premier jalon de la convergence. En effet, l'individu en tant que membre organisationnel doit refléter un engagement qui va au-delà du simple engagement à bien réaliser son travail. L'engagement individuel prendra en compte les attentes et les comportements directement liés aux objectifs et aux missions de l'organisation. Il suppose un degré d'appartenance qui transcende les fonctions demandées par l'emploi exercé et une manifestation observable de cette adhésion.

L'**engagement corporatif** amène l'individu au palier formel de l'organisation. Il fait de l'individu un porteur de la réalisation de la mission et des services de l'organisation et le responsabilise dans l'atteinte des objectifs et des résultats.

L'engagement corporatif nécessite une solidarité envers l'organisation et la collectivité qui la constitue ainsi que par rapport à l'échec de l'organisation ou aux efforts à consentir pour l'accomplissement de sa mission. Elle suppose donc une appropriation, par les individus, des fondements mêmes de l'organisation et de ses valeurs.

L'**engagement formel** renvoie, pour sa part, au respect des engagements contractuels de l'organisation avec son milieu, ses partenaires ou des prescriptions qui lui sont imposées sur le plan légal ou réglementaire.

Il représente le démarrage de l'organisation et l'aboutissement de toutes les formes d'engagement au profit du meilleur résultat et de l'accomplissement global de l'organisation.

C'est le déploiement complet de l'appareil administratif et politique de l'organisation en vue de respecter ses engagements, ses obligations et de réaliser pleinement les missions qui lui sont confiées. L'engagement formel contraint donc l'individu à une forme d'adhésion obligatoire liée au cadre strict de l'organisation.

4.2.3.

Les facteurs reliés à la compétence

Sur le plan des compétences, l'acte partenarial interpelle dans un premier temps les compétences acquises par l'individu. Les **compétences acquises** sont celles reliées au développement de la personne tout au long de sa vie. En bonne partie, ces compétences d'être et d'agir lui ont été fournies par son milieu immédiat et par son environnement éducationnel. C'est d'une certaine manière le portfolio qui constitue la qualité de la personne elle-même. Elles sont composées de comportements, d'attitudes, de capacités personnelles à analyser et comprendre, d'aptitudes et de talents particuliers. Elles constituent la plate-forme porteuse et nécessaire au développement des qualités professionnelles et collectives des individus.

Les **compétences professionnelles** sont liées à l'acquisition d'un métier ou d'une profession. Elles permettent notamment à une organisation de remplir sa fonction sur le plan de l'offre des services et exigent des individus qu'ils se conforment à un ensemble de critères et de normes et démontrent les capacités dictées par la profession ou le cadre d'exercice du métier. Elles constituent l'articulation tangible de l'organisation et doivent répondre à des standards préétablis de l'environnement organisationnel.

Elles assurent également la qualité de l'articulation de l'organisation dans son environnement immédiat et futur au regard des missions et objectifs qui lui sont conférés. Ces compétences, bien qu'elles soient capitalisables pour l'organisation, appartiennent à l'individu et n'ont pas de caractère de transférabilité.

Les **compétences collectives** font appel au patrimoine d'expertises développées par l'organisation. Ce patrimoine d'expertises peut être obtenu en concurrence libre, mais aussi par un statut légal ou réglementaire. C'est le cas, à titre d'exemple, de la Commission de la construction du Québec à qui l'on a confié la gestion de toute la réglementation concernant la main-d'œuvre de ce secteur, des actes régis des métiers à la formation des salariés. La commission a ainsi développé une expertise unique, tant au Québec, qu'en Amérique du Nord. Ce faisant, elle a développé des systèmes de gestion qui lui sont particuliers et des pratiques exclusives de sorte qu'elle est devenue un modèle de référence.

D'autres organismes ont connu un tel succès. Ce succès dépend d'abord des compétences des membres de l'organisation que l'organisation elle-même aura su cristalliser en système ; ainsi, toute nouvelle personne qui intègre l'organisation doit s'ajuster à ces compétences collectives.

Les compétences collectives assurent la pérennité des missions de l'organisation et lui confèrent les ancrages nécessaires à la poursuite de ses objectifs et de ses mandats.

4.3.

LES FACTEURS DE RÉSILIENCE : LA FORCE D'UNE ORGANISATION

Le phénomène de résilience appliqué aux organisations est relativement jeune. D'abord essentiellement appliqué en physique aux propriétés matérielles de recouvrer un état original, notamment en métallurgie, ce vocable prend peu à peu un sens nouveau en psychologie puis, par la pratique, déborde au sens plus large par son application à plusieurs secteurs.

Par ailleurs, il conserve toujours son sens initial, à savoir cette capacité de revenir à un état initial. Au sens organisationnel du terme, et par extension, il peut signifier cette capacité de se modifier tout en retrouvant une forme d'équilibre. Également, il fait appel à une capacité de se reconstruire, sinon à l'état original, du moins à un état qui ne dénature pas l'équilibre nécessaire à la continuité dans l'organisation.

Nous distinguons trois types de résiliences : la résilience individuelle, la résilience organisationnelle et la résilience institutionnelle.

4.3.1.

La résilience individuelle

La résilience individuelle se mesure par la capacité d'une personne à subir le changement et par les moyens qu'elle prend pour maintenir une forme d'équilibre à travers ce dernier.

De toute évidence, cette capacité varie en fonction des moyens de chacun, de son environnement et de ses expériences personnelles de traumatismes de nature psychologique, physique ou autres. C'est la raison pour laquelle on parle d'une capacité non standardisée.

Elle constitue par le fait même un défi pour l'organisation en l'obligeant à tenir compte de ce caractère individuel de la résilience. Plus les résiliences individuelles seront fortes, plus une organisation sera porteuse d'une capacité élevée à tolérer les changements.

4.3.2.

La résilience organisationnelle

La résilience organisationnelle fait appel aux notions d'équilibre et de rupture. Les crises organisationnelles en sont un bon exemple. En effet, les organisations passent un jour ou l'autre par une crise dont la nature varie considérablement : financière, leadership, réputation, etc. Dans ces crises, on remarque qu'il y a la plupart du temps des moments de rupture qui mèneront à la recherche d'un nouvel équilibre. C'est dans ce mouvement de balancier que se reconnaît le mouvement de résilience.

Ce mouvement de résilience tend vers l'homéostasie, c'est-à-dire la recherche d'un maintien constant, même si le retour n'est pas toujours à un état initial mais plus souvent à un équilibre nouveau.

Cette capacité de résilience organisationnelle tient pour beaucoup à ses leaders et à la vigueur de l'organisation elle-même ; elle joue également un rôle majeur dans la gestion du changement. De plus, elle représente une forme de permanence qui se situe au-delà des individus et assure par le fait même la survie de l'organisation, voire sa pérennité.

4.3.3.

La résilience institutionnelle

La résilience institutionnelle fait référence à la nature des institutions mises en place par une société pour sauvegarder un équilibre et assurer un maintien dans le temps de ces dernières. Elles se situent au-dessus des organisations et des individus et sont généralement ancrées dans les législations propres à un État.

Ces choix institutionnels dénotent la capacité d'une société à soutenir sa propre évolution sans compromettre son équilibre et à assurer à travers le temps le maintien et la continuité des missions et des services de l'État.

Cette résilience est représentée par la capacité d'une société à moduler ses transformations suivant l'évolution générale de sa propre réalité, mise en perspective avec celle des autres sociétés. Elle est généralement gage de permanence et de paix sociale et permet aux organisations de se maintenir et d'agir de manière responsable et éclairée.

CONCLUSION

L'ensemble de ces éléments est de nature à maintenir une forme d'équilibre. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il n'y a pas de conflits ou de divergence d'opinions et d'actions. Dans l'interaction de ces éléments, dans le doigté des leaders, dans la souplesse des institutions et dans le vécu quotidien des organisations se trouve toute la marge de manœuvre nécessaire à chacun pour assumer une partie plus ou moins grande ou plus ou moins personnelle de la résilience nécessaire à entretenir un équilibre avec son environnement, qu'elle soit personnelle, professionnelle ou organisationnelle.



P A R T I E

QUESTIONNEMENTS
ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES
DES PARTENARIATS

CHAPITRE

L'ENVIRONNEMENT
COMPTABLE ET ÉCONOMIQUE
DES PARTENARIATS
PUBLIC-PRIVÉ

Denis Gendron, C.A. en administration



expansion du rôle de l'État qui avait marqué les années 1960 et 1970 a connu un renversement radical dans les années 1980 (Heracleous, 1999). Ce changement de cap a été influencé par les politiques néolibérales de Ronald Reagan aux États-Unis et de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne. En effet, cette dernière a dirigé un gouvernement ayant procédé à plusieurs privatisations qui ont réduit considérablement le rôle de l'État au sein de son pays. Sous l'influence économique de ces deux pays, plusieurs autres ont emboîté le pas en faisant de la privatisation un objectif à poursuivre. Durant les années 1984-1995 (12 ans), le total des projets de privatisation, à travers le monde, était évalué à environ 60 milliards de dollars américains par année (So et Shin, 1995, cités par Heracleous, 1999). Pour la période de 1995 à 2000 (6 ans), des projets de privatisation devaient prendre place dans une centaine de pays et leur valeur s'estimait à 200 milliards de dollars américains (*The Economist*, 1998, cité par Heracleous, 1999).

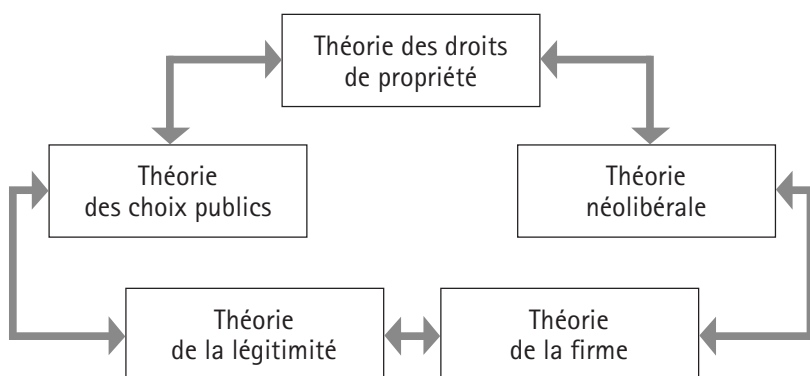
Ce mouvement de désengagement de l'État a pris plusieurs formes et le partenariat public (PP) est l'une d'elles. Il est pratiquement impossible de s'intéresser à l'administration publique moderne en faisant abstraction de cette nouvelle réalité. Ce mode de gestion existe de fait depuis plusieurs années, mais il a désormais droit de cité dans le langage de gestion et dans les médias de masse. Il devient donc un incontournable qui mérite une réflexion plus approfondie.

Le but de ce chapitre n'est pas de faire des distinctions fines entre les méthodes de privatisation, mais de fournir des outils d'analyse concernant les projets de partenariat. Nous tenterons de percer

la coquille des PP afin d'y voir ce qui s'y cache, et ce, en essayant de mieux comprendre les concepts et théories qui ont contribué à leur création et à leur diffusion. Cette exploration se fera principalement sous l'angle économique, la principale justification des PP, même si cette perspective peut nous rebuter un peu. En effet, il importe de garder à l'esprit que les théories économiques (voir la figure 5.1) justifiant la privatisation sont les mêmes que celles invoquées à l'appui des PPP. D'ailleurs, certains soutiennent qu'un partenariat conclu avec le secteur privé n'est pas autre chose qu'une forme de privatisation.

Figure 5.1.

Principales théories économiques justifiant les partenariats publics



Les hypothèses supportant ces théories serviront à analyser les projets de PP qui nous ont été soumis. Ainsi, nous comprendrons que pour qu'une théorie soit valide, il faut que ses prémisses théoriques soient confirmées par la pratique.

Enfin, les informations seront présentées de façon à être comprises par ceux ou celles qui n'ont pas forcément une formation en comptabilité et en économie.

5.1.

THÉORIE ÉCONOMIQUE NÉOLIBÉRALE

En Amérique du Nord, nous vivons dans un système économique libéral ou néolibéral qui est souvent présenté sous le vocable «économie de marché». D'un point de vue économique, le recours aux

PP se justifie principalement par la différence de performance pouvant exister entre les entreprises du secteur public et celles du secteur privé¹. Pour simplifier cette théorie, il est possible d'en résumer les principales hypothèses :

- la concurrence entre les entreprises assure une allocation optimale des ressources ;
- les acteurs économiques possèdent et comprennent toute l'information nécessaire à la prise de décision ;
- la maximisation du bien-être individuel crée la maximisation du bien-être collectif.

Voyons un peu ce qu'il en est de ces trois hypothèses.

5.1.1. La concurrence

Selon la théorie néolibérale, la concurrence entre les entreprises sert à assurer une allocation optimale des ressources à travers le mécanisme des prix car celui-ci incorporerait la très grande majorité des éléments économiques quantifiables (disponibilité des ressources, coûts environnementaux, etc.).

Voyons comment cela devrait fonctionner. Si une entreprise qui raffine et distribue du pétrole fixe un prix de vente trop élevé, elle fera des profits importants. Cette profitabilité excessive attirera de nouveaux joueurs qui miseront dans ce secteur d'activité pour en bénéficier à leur tour. Pour s'accaparer une part de marché, la nouvelle entreprise réduira le prix de vente de son produit, ce qui diminuera le profit de l'ensemble des entreprises de ce secteur et améliorera l'allocation des ressources. Ainsi, le maintien d'un niveau de concurrence suffisant serait essentiel pour que le système économique fonctionne adéquatement. Toutefois, les résultats financiers de certaines grandes entreprises (voir le tableau 5.1) nous permettent de douter qu'il existe une réelle concurrence dans plusieurs secteurs économiques et que le mécanisme des prix puisse jouer son rôle dans l'allocation optimale des ressources.

1. Dans le contexte de ce chapitre, l'entreprise privée représente toutes les entreprises qui n'appartiennent pas à l'État. Les entreprises cotées en Bourse (sociétés par actions) sont considérées comme des entreprises privées.

Tableau 5.1.

Exemples d'entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 15 milliards de dollars canadiens (Affaires.com, juillet 2007)

Nom	Chiffre d'affaires (en milliers \$)	Bénéfices (en milliers \$)
RBC Groupe financier	36 045 000	4 728 000
Alcan	23 641 000	1 786 000
Compagnie pétrolière impériale	23 514 000	3 044 000
Banque Scotia	22 482 000	3 579 000
Banque TD	22 302 000	4 603 000
Pétro Canada	18 670 000	1 740 000
Bell Canada Entreprises (BCE)	17 771 000	2 007 000

Dans un contexte de PP, le gestionnaire doit se questionner sur l'existence d'une concurrence réelle qui soit en fonction du nombre d'entreprises susceptibles d'être en concurrence ou du poids relatif (une entreprise qui détient 90 % d'un marché donné) de chacune d'elles. Par exemple, pour un projet de PP pour l'entretien hivernal des routes, il peut y avoir plusieurs entreprises québécoises dans ce secteur, ce qui ne veut pas forcément dire qu'il y ait une concurrence locale pour le partenariat particulier. De plus, dans certaines circonstances, les PP ont des effets pervers puisque à force de faire faire, nous finissons par ne plus savoir faire (perte des ressources et de l'expertise). Cela peut créer une certaine dépendance à l'égard du partenaire, donc, on aura une réduction des coûts lors du premier contrat suivie d'une augmentation par la suite.

5.1.2. L'information disponible

L'accès à l'information poserait également un problème lorsque l'organisme, souhaitant faire appel à un partenariat, ne possède pas les ressources internes pour accumuler et analyser l'information nécessaire à une prise de décision éclairée. Il y a un risque de perte de contrôle lorsque l'organisme demande des ressources externes pour l'assister dans la préparation des devis de partenariat. Les ressources externes doivent

idéalement être indépendantes des soumissionnaires éventuels. Dans de telles circonstances, le coût de consultation peut devenir important et augmenter d'autant les coûts totaux du partenariat.

Une fois le partenariat conclu, l'organisme devra avoir les ressources pour suivre le projet et analyser l'information produite par le partenaire. Comme il est avancé dans la théorie mandant-mandataire, le mandataire (le partenaire) pourrait avoir tendance à prendre des décisions dans son intérêt personnel (corporatif) au détriment des intérêts du principal (organisme public). Cette asymétrie de l'information est inévitable dans un projet de partenariat surtout lorsque celui-ci s'échelonne sur une longue période. Par exemple, il est difficile et coûteux de prévoir les éventualités dans un contrat de gestion d'un hôpital d'une durée de vingt-cinq ans. Les mouvements de population, les nouvelles maladies et les changements technologiques peuvent avoir des conséquences majeures sur le projet. Comment évaluer et quantifier l'inconnu ? Qui sera le perdant ? La surveillance représente un coût supplémentaire s'ajoutant au coût du contrat de partenariat.

5.2. THÉORIE DES DROITS DE PROPRIÉTÉ

Il est presque impossible de concevoir un système économique et politique sans l'existence d'une forme d'organisation de la propriété. Le sociologue Émile Durkheim a défini le droit de propriété comme étant :

Le droit qu'a un sujet déterminé d'exclure de l'usage d'une chose déterminée les autres sujets individuels et collectifs à la seule exception de l'État et des organes secondaires de l'État dont le droit d'user ne peut d'ailleurs s'exercer que dans des circonstances spéciales prévues par la loi.

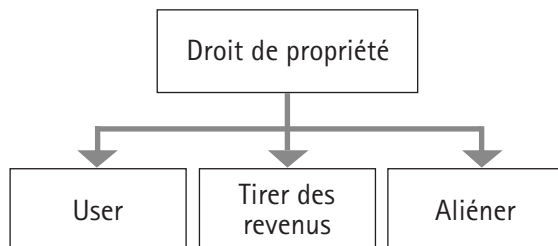
Cette définition part du principe que le droit de propriété est *a priori* un droit commun que l'on peut soustraire à l'ensemble de la collectivité pour le donner à un ou plusieurs individus. La détermination de la notion de « propriété » conditionnera l'organisation de la société et les structures nécessaires à son bon fonctionnement. Les livres en économie traitent invariablement de l'importance des choix économiques que doivent faire les sociétés pour résoudre les trois questions suivantes : 1) Quels biens devons-nous produire ? 2) Comment ces biens doivent-ils être produits ? 3) Qui doit déterminer ce qui doit être

produit ? (Alchian et Demsetz, 1973.) Dans l'analyse des projets de PP, c'est la troisième question qui nous intéresse plus particulièrement, à savoir qui doit produire le bien ou dispenser le service. Par ailleurs, notons qu'ici, c'est l'État qui délègue l'activité de création de richesse à l'entreprise privée par l'octroi de charte et d'autres réglementations.

La vision néolibérale de l'activité économique considère tout échange entre agents (individus) comme un échange de droit de propriété. Ce droit, socialement validé, permet de choisir les usages d'un bien économique (Coriat et Weinstein, 1995). Un droit privé est un droit assigné à un individu donné (ou groupe d'individus). Il est toutefois aliénable par l'échange contre des droits similaires sur d'autres biens (Alchian, 1987, cité dans Coriat et Weinstein, 1995). Tel que présenté dans la figure 5.2, le droit de propriété possède trois grandes composantes ; ce serait la combinaison de ces trois éléments qui permettrait une allocation optimale des ressources.

Figure 5.2.

Composantes du droit de propriété



S'il est question d'un partenariat entre un organisme public et une autre organisation (publique ou privée), c'est que la responsabilité actuelle incombe à un organisme public. Lorsque l'organisme public décide de conclure un partenariat avec une autre organisation publique, la question du droit de propriété se pose avec moins d'acuité puisque ce sont plutôt d'autres considérations qu'il faut analyser. Par exemple, le partenaire public (groupe d'intérêts) peut avoir des intérêts divergents de ceux de l'organisme public. Toutefois, lorsqu'il s'agit de partenariat public-privé, la notion de propriété est au cœur même de la réflexion.

Selon la théorie de la distribution des droits de propriété, la propriété privée maximiserait la valeur présente de l'actif en tenant compte des bénéfices et des coûts présents et futurs (possibilité d'aliéner le bien), en augmentant la motivation du propriétaire (jouissance du

revenu résiduel) et en internalisant une portion importante des externalités à travers le mécanisme des prix (Demsetz, 1967). La propriété privée représenterait donc la forme la plus optimale de propriété selon ce courant de pensée.

En effet, le propriétaire aurait intérêt à gérer efficacement les ressources qu'il possède tant dans une perspective à court terme que dans une perspective à long terme. Cet équilibre court terme/long terme proviendrait à la fois de la possibilité d'usufruit et d'aliénation de l'actif. Cependant, n'oublions pas que la théorie des droits de propriété a été élaborée à une époque où la propriété privée était généralement individuelle (propriétaire exploitant), ce qui signifie que le propriétaire était également le preneur de décision. La réalité d'aujourd'hui est tout autre. La propriété privée est souvent multiple (plusieurs actionnaires) et la gestion des actifs, confiée à des professionnels ayant potentiellement des intérêts qui divergent de ceux des propriétaires. Nous traiterons de cette problématique dans la section suivante.

Cette présomption de supériorité du secteur privé sur le secteur public vient teinter les analyses et les commentaires des partisans des PP, et ce, sans réel fondement comme le soulignent Milgrom et Roberts (1992) : « Toutefois, bien que la propriété crée de sérieux incitatifs individuels, cela ne veut pas forcément dire que le système de propriété privée est toujours efficient pour la société dans son ensemble » (traduction libre). En définitive, l'objectif économique des PP est de réduire les coûts des biens et des services distribués par l'État en conservant une qualité équivalente et, idéalement, en l'accroissant. C'est donc la réduction des coûts pour l'État qui est visée et non pas la réduction des coûts pour le partenaire. Le profit du partenaire représente un coût pour l'organisme public et doit être considéré comme tel dans l'analyse. Nous ne tirons aucun avantage de la transformation des salaires (employés de l'État) en profit et, bien au contraire, ce simple transfert aura des impacts sociaux négatifs sans procurer d'avantages économiques pour l'organisme public.

5.3. THÉORIE DE LA FIRME

Aux théories des droits de propriété et de l'efficacité économique, qui valorisent la concurrence dans le processus économique, s'ajoutent les théories de la firme qui tentent d'expliquer le passage de l'entreprise « individuelle » à la firme. Comme nous l'avons vu précédemment, la théorie des droits de propriété a été élaborée dans un contexte où le propriétaire était aussi le preneur de décisions et où l'entreprise, de petite taille, menait des activités relativement limitées. Cette organisation économique peut être appelée une entreprise. Avec le temps, les entreprises ont élargi leur champ d'action pour devenir des firmes, soit un amalgame d'entreprises au sein d'une même structure. Ce faisant, la firme, telle qu'elle existe aujourd'hui, constitue une anomalie du marché puisqu'elle a éliminé la concurrence à l'intérieur de son groupe. Dans le cadre de ses activités, une entreprise est amenée à conclure une multitude de contrats avec d'autres intervenants économiques. L'abolition de la concurrence au sein de la firme serait justifiée par le besoin de réduire les coûts de transactions et représenterait, selon Coase (1937), une sorte de point d'équilibre entre l'abolition de la concurrence et la réduction des coûts de transactions. Les pertes d'efficacité attribuables à l'abolition de la concurrence au sein de la firme seraient compensées par l'économie des coûts de contrat. Cette théorie qui réhabilite la firme est plutôt surprenante étant donné que la théorie des droits de propriété estime que la concurrence est un élément clé du contrôle du marché.

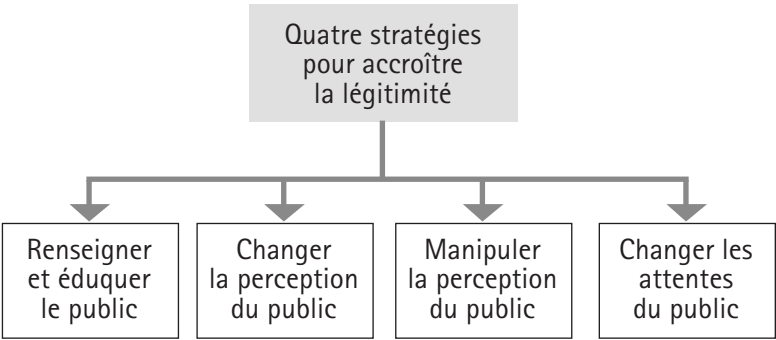
La création de la firme a également pour conséquence de séparer la propriété de la prise de décisions. En effet, le propriétaire est de moins en moins le preneur de décisions. Pourtant, dans la théorie des droits de propriété, il était celui qui veillait à une allocation optimale des ressources. Cette séparation est susceptible de réduire l'efficacité économique puisque le gestionnaire (agent) ne prend pas forcément des décisions qui vont dans le sens des intérêts du propriétaire (principal). En effet, l'agent, ayant plus d'information que le principal, se trouve dans une position avantageuse. La théorie mandant-mandataire (Jensen et Meckling, 1976) présente les mécanismes qui existent pour concilier ces intérêts divergents. La grande entreprise n'est en définitive qu'une agrégation de relations d'agence (Pesqueux, 2000). Ainsi, le principal met en place des leviers (p. ex., la participation à l'actionnariat) pour

rendre les comportements de l’agent conforme à ses intérêts. Plusieurs exemples récents (Enron, Norbourg, Nortel) suggèrent que ces mécanismes de protection des actionnaires ont une efficacité réduite.

5.4. THÉORIE DE LA LÉGITIMITÉ

La légitimité peut se définir comme étant une position sociale, permettant à une organisation de se conformer aux attentes de la société dans laquelle elle fonctionne (Davidson, 1996, cité par Breton et Côté, 2006). Une organisation doit posséder un certain niveau de légitimité si elle veut accéder aux ressources essentielles à son fonctionnement et prospérer dans un milieu donné. Il est possible d’accroître sa légitimité en modifiant ses comportements, en changeant ses structures organisationnelles et en mettant de l’avant des stratégies de gestion des impressions. Selon Lindblom (cité par Gray, Kouhy et Lavers, 1995), il existe quatre stratégies pour accroître la légitimité d’une organisation (voir la figure 5.3).

Figure 5.3.
Stratégies de la légitimité inspirées de l’approche de Lindblom (1994, cité dans Gray et al., 1995)



L’information publiée par la firme a pour objectif d’envoyer un signal à ses utilisateurs (McGuire, 1997). Ainsi, la publication d’information (qualitative et quantitative) permet d’accroître la légitimité d’une organisation. En privilégiant certaines mesures de performance, les gestionnaires influenceraient la perception de la population et modifieraient, par le fait même, la légitimité de leur organisme. Prenons

l'exemple des rapports annuels publiés par les entreprises cotées en Bourse. La première section du rapport annuel contient de l'information volontairement sélectionnée par l'entreprise. Cette communication n'est soumise à aucune normalisation. Ainsi, le contenu, le style de présentation et les relations de ces renseignements avec les états financiers relèvent entièrement de la direction de l'entreprise². En plus de présenter sommairement certaines informations financières, cette section contient des données non financières, des photos et des graphiques sur des sujets aussi variés que les produits, le personnel, les efforts environnementaux ou l'évolution du titre boursier. Selon Douglis (2000), les photos incluses dans le rapport annuel serviraient à interpréter, abstraire et activer l'imagination du lecteur beaucoup plus qu'à faciliter la compréhension des données qualitatives. De plus, sans présenter fidèlement la situation, les tableaux et graphiques persuadent et distraient le lecteur des autres informations contenues dans le rapport (Graves *et al.*, 1996, cités par Stanton et Stanton, 2002). Par ces techniques, l'entreprise peut mettre l'accent sur les éléments positifs de sa gestion tout en passant sous silence les éléments négatifs. Malheureusement, les investisseurs « non sophistiqués » utilisent plus abondamment cette section narrative pour prendre leur décision (Smith et Taffer, 1992 ; Bene *et al.*, 1995, cités par Balata et Breton, 2005). Par exemple, pour accroître leur légitimité, les banques justifient leur profit en affirmant que plusieurs fonds de pension sont actionnaires des banques et que, par le fait même, « tout le monde » en profite. Il s'agit d'une gestion des impressions visant à légitimer ces profits excessifs. En effet, ces banques cherchent à modifier la perception qu'a la population du profit, voire de l'utilisation qui pourrait en être faite.

Nous retrouvons sensiblement la même stratégie, lorsque les élus traitent de la fiscalité en parlant du « fardeau fiscal » des contribuables. Si la fiscalité est un fardeau, il faut tenter de l'alléger le plus possible. Personne n'aime traîner un fardeau « inutile ». Si nous parlions de la fiscalité en termes de « contribution » fiscale ou même de contribution sociale, cela produirait un effet de perception différent à long terme. De plus, l'expression contribution sous-entend que nous obtenons des services en retour. Ces deux exemples permettent de mesurer le pouvoir des mots dans le monde de la légitimité des organisations. Comme toute organisation, les gouvernements ont également besoin de légitimité pour

2. Les vérificateurs externes doivent toutefois s'assurer qu'il n'y a pas d'incohérence entre ces informations et celles présentées dans les états financiers.

exercer leur pouvoir et prendre des décisions. La décision de privatiser des services dispensés par l'État ou d'avoir recours aux partenariats ne fait pas exception à la règle.

5.5. THÉORIE DES CHOIX PUBLICS

L'école du *Public Choice* ou la théorie des choix publics (TCP) est un courant de pensée qui a pris naissance aux États-Unis au début des années 1960 sous l'impulsion de chercheurs tels que Buchanan, Tullock, Riker et Downs (Tollinson, 1988). Le TCP tente d'appliquer le modèle économique étasunien à des institutions autres que le marché telles que l'administration publique (Mercier, 2002).

La TCP juge la dynamique de la gestion des fonds publics à travers le comportement des politiciens. Ainsi, les politiciens auraient comme principale motivation leur réélection sans égard à la saine gestion de l'État (Villalonga, 2000). Pour satisfaire les groupes compacts (Mercier, 2002), dont les membres ont des intérêts matériels similaires, et pour accroître le nombre de votes, le politicien utiliserait indûment les deniers publics pour arriver à ses fins (Tollinson, 1988). Finalement, le politicien devient un entrepreneur en quête de pouvoir et l'électeur, un consommateur qui tente de maximiser la satisfaction de ses besoins. De plus, la collectivité ne serait pas en mesure d'ordonner elle-même ses préférences (Mercier, 2002).

Par ailleurs, la TCP stipule que le monopole de l'État sur la distribution de services (produits) représente une source d'inefficacité (Blais et Dion, 1992 ; Jackson, 1982 ; McMaster et Hawkins, 1996, cités dans Boyne, 1998) et engendre une augmentation des coûts. Il est paradoxal de constater que les fusions d'entreprises du secteur privé sont rarement considérées comme une source d'inefficacité, bien qu'elles engendrent parfois des quasi-monopoles. Ici, la valorisation du secteur privé se fait de façon indirecte, voire par défaut. Selon la TCP, l'État est inefficace étant donné sa taille et les décisions irrationnelles des politiciens. L'insistance sur les faiblesses du secteur public laisse entendre que le secteur privé est plus efficace. Si ce n'est pas le secteur public qui offre le service ou fabrique le produit, il faut bien que ce soit quelqu'un d'autre. La démonstration de la théorie de la supériorité du secteur privé

s'effectue en mettant l'accent sur les faiblesses théoriques du modèle politique. Pourtant, cette démonstration théorique ne semble pas être soutenue par des études empiriques.

L'apparition du New Public Management (NPM) découle directement de la TCP. Il représente une opérationnalisation des principes de la TCP. L'introduction du NPM s'est faite, entre autres, par la modification des pratiques comptables du secteur public pour les arrimer avec celles du secteur privé. Les pratiques et conventions comptables de plusieurs organismes publics sont maintenant presque identiques à celles des entreprises privées. Cette harmonisation de la comptabilité facilite l'introduction des méthodes de gestion du secteur privé. Cela mène doucement à une transformation de l'administration publique en administration « privée ». Cela se fait en posant l'hypothèse que les caractéristiques du secteur public et du secteur privé sont suffisamment semblables pour appliquer les mêmes pratiques de gestion aux deux types d'entités. Pourtant, nous verrons plus loin qu'il existe certaines différences fondamentales entre les deux groupes. Malheureusement, la plus grande transparence du secteur public contribue davantage à mettre au jour ses faiblesses donnant l'impression qu'il est moins efficace que le secteur privé, alors que ce dernier peut utiliser des raisons commerciales pour conserver son information secrète. Par exemple, la loi d'accès à l'information offre aux différents critiques politiques (journalistes et autres) des informations qui ne sont pas disponibles dans le secteur privé. Il est alors plus facile de souligner (à répétition) les quelques erreurs commises par les fonctionnaires. Déjà que, dans l'imaginaire collectif, les fonctionnaires n'ont pas la cote. Finalement, si la population était informée de la mauvaise gestion et de tous les abus commis par les gestionnaires d'entreprises privées, la comparaison ne serait plus aussi désavantageuse pour les organismes d'État.

5.6.

CARACTÉRISTIQUES DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE

Après ce survol des principales façons de justifier les PP, nous analyserons les particularités de l'organisation publique (OP). Est-il possible de comparer l'efficacité de l'OP avec celle de l'entreprise privée (EP)? Quelles sont les caractéristiques propres à l'OP?

Parmi ces différences, notons que les OP sont préoccupées à la fois par les intrants, les extrants et les effets/impacts (*outcomes*), tandis que les EP ne le sont que par le rapport intrants/extrants. En effet, ces dernières ne cherchent qu'à accroître le rendement des actionnaires, et la maximisation du profit provient de l'amélioration du rapport extrants/intrants peu importe son impact « social » (*outcomes*). Le management privé est orienté vers la performance économique telle qu'elle est déterminée par les marchés, tandis que le management public est orienté vers l'intérêt public tel qu'il est déterminé par les forums politiques (Lynn, 1981, cité dans Parenteau, 1992).

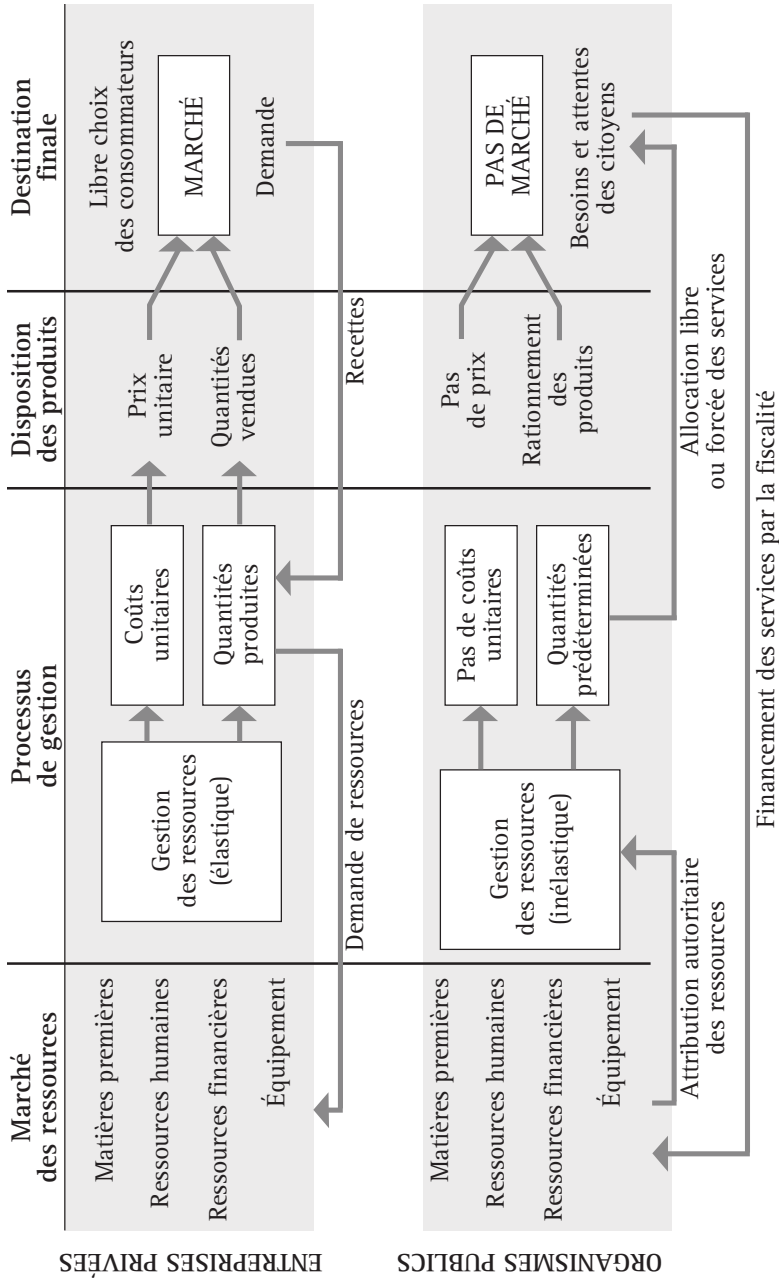
5.6.1.

Gestion des organisations

La figure 5.4. présente un schéma des relations entre les EP et les OP et leurs environnements respectifs. Cette figure met en lumière d'importantes différences entre les deux secteurs, différences qui rendent les comparaisons difficiles. Les OP englobent l'ensemble des activités de l'État qui peuvent aller du ministère à la société d'État (SE) de type commercial. Plus on se déplace sur le spectre des OP, soit du ministère vers la SE commerciale, plus les différences entre les deux secteurs s'estompent (Parenteau, 1992).

Les OP ont des caractéristiques différentes des EP, ne serait-ce que dans leur forme juridique et leur mission. Même si elles semblent identiques, les sociétés d'État ont des objectifs différents qui influencent leur rentabilité financière. En effet, leurs objectifs ne sont pas seulement financiers mais aussi politiques, sociaux, etc. Par exemple, la Société des postes a des objectifs commerciaux, mais elle doit également assurer un lien de communication avec les régions hors des grands centres sans augmenter les frais de distribution d'une lettre. Quoique le coût de livraison diffère en fonction de la distance et de l'achalandage, la Société des postes a fixé un prix uniforme pour livrer une lettre à travers le Canada. Il s'agit d'une forme de subvention incluse dans la structure de prix pour atteindre d'autres objectifs, comme rapprocher les individus, créer un sentiment d'appartenance à la patrie peu importe l'éloignement, etc. Les objectifs peuvent être à la fois politiques et économiques.

Figure 5.4.
Relations avec l'environnement économique (Parenteau, 1992)



Le processus de gestion des EP (voir la figure 5.5) est initié par la demande des consommateurs influencée par le marketing des entreprises. Ce processus vise à répondre le mieux possible à cette demande. La gestion des ressources est considérée comme élastique puisque c'est le choix des consommateurs qui détermine les quantités à produire. Les gestionnaires des EP s'adapteront donc plus rapidement à la variation de la demande que ceux des OP. Dans le secteur public, ce sont les besoins et les attentes des citoyens (qui ne consomment pas forcément le service) qui influencent la décision politique d'offrir un produit ou un service et d'en fixer les modalités d'acquisition. La gestion des ressources est beaucoup moins élastique puisque les quantités sont prédéterminées par allocation budgétaire. Le gestionnaire travaille dans une situation de rationnement des revenus pour remplir le mandat qui lui est confié. Une bonne prestation de service pourrait accroître l'utilisation de ce service par les citoyens et créer une pression à la hausse sur les besoins de fonds. Trop souvent, un gestionnaire de service public est reconnu efficace s'il contrôle son budget de fonctionnement plutôt que s'il atteint les objectifs du programme. Le gouvernement des entreprises est « l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui "gouvernent" leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire » (Carreaux, 1997, cité dans Pesqueux, 2000). Ces mécanismes diffèrent entre le secteur public et le secteur privé. Étant donné que les organismes du secteur public doivent rendre des comptes à la population, il existe un cadre juridique plus rigide visant à accroître la transparence. Par exemple, les OP sont soumises à la Loi sur l'accès à l'information qui permet à un citoyen d'obtenir des informations sur les activités de cette OP (p. ex., projets en cours). Cette information n'est généralement pas disponible auprès des EP. Évidemment, cette plus grande transparence du secteur public expose les OP à plus de critiques. Disposant de plus d'informations sur les OP, les médias ont tendance à mettre au jour certaines de leurs lacunes, laissant croire qu'elles sont plus nombreuses que dans le secteur privé. Les PP sont susceptibles de tendre un voile sur l'administration du secteur public et d'accroître l'opacité de la gestion des deniers publics.

5.6.2. Biens publics et monopole naturel

Il existe une catégorie de biens qui pourraient être considérés comme des biens publics par nature. Champlin (1999) prétend que le débat sur la privatisation est trop centré sur la supériorité du marché dans l'allocation des ressources. Certains services comme la sécurité policière sont sujets aux problèmes de resquilleurs (*free riders*), soit des personnes bénéficiant des services sans en assumer le prix. Pour se prémunir contre cette caractéristique propre aux actifs publics, l'entreprise privée modifiera le service pour se protéger contre cette éventualité.

De plus, nous sommes parfois en présence d'un monopole naturel, c'est-à-dire d'une situation où l'ampleur des investissements ne permet pas à plusieurs entreprises de rentabiliser leurs investissements dans un secteur donné (distribution résidentielle de l'eau). Dans de telles circonstances, le gouvernement doit forcément réglementer la distribution du bien ou du service, c'est-à-dire transformer un monopole public en monopole privé. Par exemple, ce serait le cas si le gouvernement du Québec décidait de privatiser Hydro-Québec.

5.7. PROCESSUS DE « CORPORATISATION »

D'une façon générale, une organisation est efficace dans la mesure où elle fait bien (ou peut bien faire) ce que l'on attend d'elle, soit lorsqu'elle atteint « ses objectifs ». La notion d'objectifs est fondamentale dans la comparaison des performances entre les organisations du secteur public et celles du secteur privé. Pour être en mesure de les comparer, il faut s'assurer qu'ils ont des objectifs équivalents. Plusieurs recherches (Kim, 1981 ; Brown, 1995 ; Reeves et Ryan, 1998, cités dans Bozec, Breton et Côté, 2002) ont souligné l'importance de considérer les objectifs non commerciaux lors de la comparaison entre la performance des OP et celle des EP comme nous l'avons vu précédemment avec la Société des postes. Certains auteurs (Gray, 1984 ; Jones, 1991 ; Parenteau, 1997, cités dans Bozec et Breton, 2003) ont reconnu que ces activités non commerciales (p. ex., service de train dans une région éloignée ayant un faible taux d'usagers) avaient des effets négatifs sur la performance financière des SE mais que ces dernières jouaient un rôle essentiel dans l'économie de la région.

Dans le courant politique de réduction des dépenses de l'État, les gouvernements ont tenté d'atténuer cette différence de rentabilité en modifiant les objectifs de certaines sociétés d'État (p. ex., Canadian National avant sa privatisation) et en éliminant, le plus possible, les activités non commerciales. Ce processus est défini dans la littérature comme la « corporatisation » des entreprises publiques (Bozec et Breton, 2003). Dans sa thèse, Bozec (2001) a analysé ce processus dans le contexte canadien durant la période 1976-1996. Il conclut qu'une fois la « corporatisation » instaurée, les entreprises publiques améliorent leur performance financière qui serait alors comparable à celle des entreprises privées du même secteur d'activité. Que penser alors des postulats de la théorie des droits de propriété? Cette dimension des objectifs organisationnels doit être incorporée au processus d'analyse de partenariats. Est-ce que le partenaire continuera à poursuivre les mêmes objectifs que ceux qui incombent présentement à l'organisme public ou s'il faudra faire appel à un autre système? L'absence de prise en charge de certains coûts par le partenaire augmente le coût global du partenariat. Le processus de partenariat ne doit pas être une façon de réduire indirectement (avec le partenaire) ce que l'on ne peut pas réduire directement. Par exemple, qui assumera le coût de certaines lignes de transport « non rentables » qui sont pourtant jugées nécessaires dans la mission de l'organisme? Si elles ne sont pas socialement souhaitables, il n'est pas nécessaire de passer par un partenariat pour les éliminer.

CONCLUSION

À la lumière des différentes théories présentées dans ce chapitre, il est possible d'analyser les partenariats publics avec un regard plus économique et comptable. Nous devons nous assurer que les postulats soutenant ces théories sont présents dans l'environnement du partenariat analysé. En effet, les théories ne supportent pas toujours aussi bien la vérification empirique et elles sont parfois plus limitatives qu'il n'y paraît à première vue. Il faut prendre garde aux analogies entre des situations apparaissant similaires, car elles cachent des différences appréciables. La comparaison entre les organisations publiques et les entreprises privées fait partie de ses fausses analogies. Les OP ont des objectifs et des structures différentes des EP, ce qui influence forcément leur rendement tel qu'il est défini dans l'environnement du secteur privé. Certaines études laissent présager que cette différence d'objectifs

puisse être la principale raison des écarts de performance. Le processus de « corporatisation », qui est caractérisé par l'élimination des objectifs non commerciaux des OP, viendrait donc harmoniser les performances des deux groupes. Cela suggère que le mode de propriété ne serait pas aussi significatif que le laissent croire les théories des droits de propriété et des choix publics.

La perspective économique ne représente qu'une des facettes d'analyse des partenariats publics et elle doit idéalement être combinée à d'autres pour prendre toute sa valeur. Il faut garder à l'idée que l'économie est une dimension de la vie sociale et non pas l'inverse. Le système économique, quel qu'il soit, est une création humaine au service de la société et non pas une loi quasi naturelle comme certains le laissent croire parfois (loi du marché). Le bien-être collectif doit être l'objectif ultime d'un partenariat public.

RÉFÉRENCES

- Alchian, A.A. et H. Demsetz (1973). « The Property Rights Paradigm », *The Journal of Economic History*, vol. 33, p. 16-27.
- Balata, P. et G. Breton (2005). « Narratives vs Numbers in the Annual Report : Are They Giving the Same Message to the Investors? », *Review of Accounting & Finance*, vol. 4, n° 2, p. 5-26.
- Boyne, G.A. (1998). « Bureaucratic Theory Meets Reality : Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government », *Public Administration Review*, vol. 58, n° 6, p. 474.
- Bozec, R. (2001). *Formes de propriété et niveau d'efficience des entreprises canadiennes*, Thèse de doctorat en administration, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Bozec, R. et G. Breton (2003). « The Impact of the Corporatization Process on the Financial Performance of Canadian State-owned Enterprises », *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 16, n° 1, p. 27.
- Bozec, R., G. Breton et L. Côté (2002). « Performance of State-owned Entreprises Revisited », *Financial Accountability and Management*, vol. 18, n° 4.
- Breton, G. et L. Côté (2006). « Profit and the Legitimacy of the Canadian Banking Industry », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 19, n° 4, p. 512.
- Champlin, D. (1999). « Social Capital and the Privatization of Public Goods », *International Journal of Social Economics*, vol. 26, n°s 10/11, p. 1302.
- Coase, R.H. (1937). « The Nature of the Firm », *Economica*, vol. 4, n° 16, p. 386-405.
- Coriat, B. et O. Weinstein (1995). « Droits de propriété et relation d'agence : la nouvelle orthodoxie néoclassique », dans B. Coriat et O. Weinstein, *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Paris, Librairie générale française, p. 76-106.

- Demsetz, H. (1967). «Toward a Theory of Property Rights», *The American Economic Review*, vol. 57, n° 2, p. 347-359.
- Douglis, P.N. (2000). «Annual Report Photojournalism : Telling It Like It Is», *Communication World*, vol. 17, n° 3, p. 44-46.
- Gray, R., R. Kouhy et S. Lavers (1995). «Corporate Social and Environmental Reporting : A Review of the Literature and a Longitudinal Study of UK Disclosure», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 8, n° 2, p. 47.
- Heracleous, L. (1999). «Privatisation Global Trends and Implications of the Singapore Experience», *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 12, n° 5, p. 432.
- Jensen, M.C. et W.H. Meckling (1976). «Theory of Firm : Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure», *Journal of Financial Economics*, vol. 3, p. 305-360.
- McGuire, J. (1997). «Legitimacy Through Obfuscation : The Presentation of Executive Compensation», *International Journal of Organizational Analysis*, vol. 5, n° 2, p. 115.
- Mercier, J. (2002). *L'administration publique : De l'école classique au nouveau management public*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Milgrom, P. et J. Roberts (1992). *Economics, Organizations & Management*, Mahwah, Prentice-Hall.
- Parenteau, R. (dir.) (1992). *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Pesqueux, Y. (2000). *Le gouvernement de l'entreprise comme idéologie*, Ellipse Éditions Marketing, Paris, Aymeric Chauprade.
- Proulx, D. (dir.) (2006). *Management des organisations publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Stanton, P. et J. Stanton (2002). «Corporate Annual Reports : Research Perspectives Used», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 15, n° 4, p. 478-500.
- Tollison, R.D. (1998). *Public Choice and Legislation*, vol. 74, n° 2, p. 339-371.
- Villalonga, B. (2000). «Privatization and Efficiency : Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic Effects», *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 42, n° 1, p. 43-74.



CHAPITRE

LES ASPECTS JURIDIQUES DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ Quelques pistes de réflexion

Marc Leclerc, avocat, MBA

La réalisation d'un partenariat public-privé (PPP) soulève plusieurs questions d'ordre juridique qui se situent à divers niveaux en plus d'être très variées. Cette situation s'explique par la nature très spécifique de chaque PPP et le nombre généralement important de personnes et d'organisations touchées par un PPP. Même si le nombre de questions peut varier avec l'importance du projet, il demeure considérable peu importe la nature du PPP, la forme qu'il prend ou le secteur dans lequel il est réalisé. Cette situation exige donc une intervention étroite et continue des conseillers juridiques des parties au PPP.

Les PPP peuvent être réalisés dans plusieurs secteurs différents. Jusqu'à ce jour, dans les pays où l'on a souvent eu recours aux PPP comme le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, on retrouve plusieurs de ceux-ci dans le domaine du transport (les autoroutes), le secteur des soins de santé (hôpitaux), de même que dans les secteurs de l'eau et du traitement des eaux usées et des déchets. Il est toutefois important de noter que les PPP n'ont pas à se limiter à ces secteurs, mais peuvent être établis dans la majeure partie des domaines où l'État joue un rôle ou souhaite étendre son activité. Comme le phénomène des PPP est encore relativement récent dans le monde, il est raisonnable de penser que des formules de plus en plus sophistiquées et innovatrices vont émerger avec le temps, tant dans la forme des PPP que dans leur financement. Dans la mesure où ces formules permettent de mieux satisfaire les besoins des partenaires privés et publics et les populations,

il faut se réjouir des possibilités que les PPP offrent aux gouvernements et aux citoyens. Ces nouvelles formules auront aussi nécessairement des incidences dans les ententes juridiques entre les intervenants.

6.1. QUESTIONS FONDAMENTALES

Les ententes juridiques en matière de PPP, tout comme les négociations qui les précèdent, s'inscrivent dans le cadre de grands principes politiques et économiques convenus entre les parties et qui servent à guider la conception et la réalisation des PPP. Bien que chaque PPP ait ses caractéristiques propres, en général les gouvernements cherchent à établir un cadre clair pour la réalisation de partenariats public-privé qui vise à préserver des principes importants dans la gestion des affaires de l'État et dans la concrétisation des PPP. L'atteinte de ces objectifs doit être prise en compte dans les diverses ententes conclues entre les partenaires. Certains des principes importants que l'on cherche à préserver sont énoncés ci-dessous.

6.1.1. Sélection du type de partenariat public-privé le plus approprié

Un PPP ne devrait pas être établi aux seules fins d'être réalisé ou parce qu'il représente une économie pour l'État dans la fourniture d'un service. Il doit exister dans un contexte plus large. Il est donc important de bien définir les besoins à combler et de faire une bonne évaluation des risques que soulève un projet. Un examen détaillé des coûts et bénéfices de la participation du secteur privé en considérant les options disponibles dans le secteur public doit aussi être effectué pour s'assurer que le PPP procure des bénéfices véritables pour la population. La participation du secteur privé doit être assortie aux objectifs, aux besoins et aux risques du projet, de même qu'aux intérêts des justiciables. La pertinence, le coût et la capacité à mettre en œuvre et à gérer de façon efficace un projet sont des considérations de toute première importance dans la sélection d'une structure de PPP.

6.1.2. **Compatibilité entre les ententes de partenariat public-privé et les règles relatives à l'aide étatique**

La plupart des États sont maintenant assujettis à des traités qui déterminent la nature de l'aide étatique qui peut être accordée aux acteurs économiques d'un pays et le degré de cette aide. Ces traités visent à limiter dans la mesure du possible le pouvoir des États à fausser les règles du marché et à baliser l'aide permise. Il est donc important pour le partenaire public de s'assurer que le soutien qu'il peut apporter à un partenaire privé dans le cadre d'un PPP ne constitue pas une aide illégale en vertu des conventions internationales auxquelles le pays est assujetti.

6.1.3. **Définition d'un niveau approprié de contributions financières du partenaire public**

Les gouvernements cherchent aussi à s'assurer que leurs contributions à des PPP soient liées à des besoins réels, et ce, non seulement pour mieux garantir une efficacité financière dans les activités des PPP, mais aussi pour faire la meilleure utilisation possible des fonds de l'État. De plus, les États cherchent à établir un équilibre véritable entre, d'une part, les incitatifs pour faciliter la réalisation de projets et, d'autre part, les limites à la capacité du secteur privé de tirer des bénéfices exagérés de ses activités dans le cadre d'un PPP. Cette situation exige une attention particulière aux contributions financières requises pour réaliser un projet viable. En outre, la contribution monétaire de l'État ne doit pas être incompatible avec les limites auxquelles il est assujetti.

6.1.4. **Protection de l'intérêt public**

Une politique de partenariats public-privé doit aussi accorder une importance primordiale à la protection de l'intérêt public. Cet objectif doit être poursuivi non seulement dans une perspective de bonne gestion, mais également pour convaincre les citoyens d'accorder leur appui aux PPP qui peuvent être établis par un gouvernement. Cette préoccupation se manifeste de diverses façons et influe sur la conception d'un PPP, son étendue et la mise en œuvre d'un projet. La réalisation d'un PPP doit

se conformer aux normes de qualité et de performance habituelles de l'État et être assujettie aux règles de contrôle et de gestion du secteur public. Des mesures sont également requises au regard du processus de soumission, d'évaluation des propositions et de négociation. La nécessité de préserver l'intérêt public explique l'importance pour les administrateurs publics d'agir avec précaution en la matière et de bien définir les obligations assumées par chacune des parties à un PPP.

6.1.5. Préservation de l'accès à un marché ouvert et de la concurrence

Un objectif recherché par les autorités gouvernementales est que le PPP n'ait pas d'impact négatif sur le fonctionnement des marchés ouverts ni sur les règles de transparence de ces marchés. Cette question est particulièrement importante en ce qui concerne le processus d'appels publics et de sélection des partenaires privés, le recours aux subventions qui peuvent dans certains cas être accordées et les dispositions relatives au renouvellement des contrats et de leur durée. Bien qu'il soit important pour le succès des PPP de s'assurer que les partenaires privés soient capables de réaliser un rendement financier satisfaisant en disposant d'occasions suffisantes d'obtenir du PPP les revenus visés, il est également essentiel pour le gouvernement de s'assurer d'éviter de créer des marchés fermés et non concurrentiels qui ne profiteront qu'à quelques-uns. Le principe de préservation des règles de transparence et de concurrence a des répercussions non seulement sur la durée des contrats, mais également sur les procédures d'approvisionnement des PPP.

6.1.6. Facteurs de succès et de contraintes

Les caractéristiques d'un projet, de ses partenaires et de sa mise en œuvre créent nécessairement des contraintes qui doivent être définies et considérées par toute solution retenue. Un PPP doit être vu comme un organisme en constante évolution qui requiert un certain degré de flexibilité de chaque partie. Toutefois, l'étendue de cette flexibilité doit aussi être précisée pour s'assurer que les limites du projet soient connues. Parmi les contraintes avec lesquelles il est nécessaire de composer, on retrouve les règles de fonctionnement public qui imposent la transparence quant au choix des partenaires privés, quant au financement qui

sera utilisé et quant aux bénéfices que chaque partie peut s'attendre de tirer du projet tout en respectant les exigences de performance et de qualité requises.

6.1.7. **Échéancier**

La réalisation d'un PPP réussi exige que toutes les parties touchées par celui-ci soient impliquées tôt dans le processus de conception, de développement et de mise en œuvre et qu'elles soient consultées au moment opportun. Comme un PPP est généralement un exercice complexe qui requiert pour sa réalisation l'intervention de plusieurs personnes, plus les participants pourront intervenir tôt dans les démarches, mieux ils seront en mesure de réagir adéquatement et de contribuer de façon efficace à sa mise en œuvre.

6.1.8. **Exigences futures des partenariats public-privé**

Les PPP sont encore un concept en développement et dans certains pays ont exigé des réformes importantes du point de vue juridique et financier pour rendre leur mise en œuvre possible ou pour faciliter celle-ci. Il est raisonnable de penser qu'avec le temps de nouveaux besoins et à de nouvelles façons de les combler par des PPP verront le jour. Ces innovations devraient éventuellement mener à de nouvelles exigences et à de nouveaux mécanismes pour faciliter le fonctionnement des PPP. Dans cette optique, le gouvernement du Québec a jugé opportun de créer en 2005 l'Agence des partenariats public-privé dont le mandat comporte plusieurs volets. En plus de conseiller le gouvernement sur toute question relative aux PPP, l'Agence met à la portée des personnes intéressées un centre de connaissances et d'expertise sur des questions afférentes au partenariat public-privé, informe les organismes publics et le public sur le concept de PPP et fournit aux organismes publics des services d'expertise relatifs à l'évaluation de la faisabilité d'un projet de PPP qui est envisagé. Le mandat confié par le gouvernement du Québec à l'Agence est très large et témoigne de la volonté de centraliser dans une large mesure toutes les questions touchant aux PPP au Québec. Il est raisonnable de penser que cette approche, inspirée du Royaume-Uni,

sera suivie par d'autres gouvernements et mènera dans d'autres pays au développement de structures à l'intérieur desquelles les PPP peuvent être établis et fonctionner.

Dans bien des cas, l'établissement de PPP suscite une réflexion plus approfondie sur le rôle du secteur public, ses ressources pour rendre les services demandés par la population, la réduction des risques reliés au marché, les nouvelles approches pour développer des PPP et faciliter l'investissement du secteur privé dans ceux-ci. En outre, on peut penser que le public pourra éventuellement être intégré dans la démarche d'amélioration des PPP et son pouvoir d'influencer les décisions pourra augmenter. Les principes relevés ci-dessus sont non seulement importants dans la conception et la réalisation des PPP qu'un gouvernement accepte de concrétiser, mais doivent aussi être considérés lors des négociations entre les diverses parties ainsi que dans les ententes qui sont conclues entre elles.

6.2.

STRUCTURE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Les PPP peuvent prendre plusieurs formes. Ces formes sont essentiellement déterminées par les besoins que le PPP tente de satisfaire, les politiques d'un gouvernement en la matière, ses moyens et ceux des partenaires privés intéressés dans le projet, et toutes autres considérations qui s'avèrent pertinentes à la lumière des objectifs recherchés et des contraintes à considérer. La forme que prend un PPP a une incidence déterminante sur les ententes juridiques qui sont signées entre le partenaire public et le partenaire privé. Il en est de même en ce qui a trait au financement requis d'un partenaire privé qui peut être nécessaire à la mise en œuvre d'un partenariat. Compte tenu de la spécificité de chaque PPP, il serait téméraire de soutenir qu'une forme comporte en soi plus d'avantages qu'une autre.

La principale distinction entre les diverses formes de PPP qui existent actuellement est l'importance de la participation du partenaire privé dans le partenariat et le degré de contrôle que ce partenaire dispose à l'égard du projet de partenariat. Plus le partenaire privé est impliqué financièrement dans le projet, plus son degré de contrôle est important. À l'opposé, un partenaire qui a une participation financière réduite dans un projet ne doit pas s'attendre à posséder le même degré

de contrôle et d'influence dans un partenariat. Il existe donc une relation directe entre la participation financière du partenaire privé et le contrôle qu'il exerce sur le PPP.

Les divers PPP existants se retrouvent dans l'une des catégories relevées ci-dessous. Comme les termes et acronymes anglais sont souvent utilisés pour désigner ces catégories, nous avons cru opportun de les mentionner.

6.2.1.

Conception et construction (*Design-Build* ou DB)

Dans cette forme, le partenaire privé conçoit et construit l'infrastructure afin de satisfaire le devis de performance de l'autorité publique souvent à un prix fixe, ce qui signifie que le risque de dépassement budgétaire est assumé par le secteur privé (plusieurs personnes considèrent les projets de cette catégorie comme n'étant pas des PPP).

6.2.2.

Contrat d'exploitation et d'entretien (*Operation & Maintenance Contract* ou O & M)

Dans le cas d'un contrat d'exploitation et d'entretien, un exploitant privé assure la gestion et l'exploitation d'un actif qui est la propriété du public pour une certaine période de temps. La propriété de l'actif demeure entre les mains de l'entité publique. Bien qu'il s'agisse d'une forme de partenariat reconnue, le risque financier du partenaire privé est beaucoup moins élevé que lorsqu'il doit assumer les coûts de construction de l'actif. Toutefois, comme l'entente avec l'autorité publique peut prévoir des obligations assez coûteuses et lourdes pour le partenaire privé, celui-ci peut devoir assumer un risque considérable.

6.2.3.

Conception, construction, financement et exploitation (*Design-Build-Finance-Operate* ou DBFO)

Dans cette situation, le partenaire privé conçoit, finance et construit une nouvelle infrastructure selon un bail à long terme et exploite l'équipement pendant la durée du bail. Le partenaire privé transfère l'équipement au gouvernement à la fin du bail. Les sommes reçues pendant la durée du bail de l'exploitation de l'infrastructure

auront permis au partenaire privé de récupérer son investissement et de réaliser le rendement recherché sur celui-ci. Les paramètres d'un tel PPP sont beaucoup plus complexes que ceux des deux formes énoncées précédemment. Dans cette forme, l'effort financier exigé du partenaire privé et le risque qu'il assume sont beaucoup plus importants et ses prévisions doivent couvrir plusieurs années. Les probabilités d'erreurs d'évaluation sont donc plus considérables.

6.2.4. **Construction, détention et exploitation** **(Build-Own-Operate ou BOO)**

Sous cette forme, le partenaire privé finance, construit, détient et exploite une infrastructure ou un service à perpétuité. Les exigences du partenaire public sont établies dans l'entente originale et par l'entremise des autorités réglementaires en place. Bien que la situation ait changé depuis quelques années, cette forme s'apparente quelque peu aux sociétés de services publics réglementés qui détenaient un monopole dans leur domaine d'activités pour un territoire donné.

6.2.5. **Construction, détention, exploitation et transfert** **(Build-Own-Operate-Transfer ou BOOT)**

Dans ce cas, une entreprise privée se voit accorder le droit de financer, concevoir, construire et exploiter une infrastructure (et d'imposer des frais aux utilisateurs) pour une période de temps déterminée, après quoi la propriété est cédée au secteur public. Cette forme a la faveur lorsqu'il s'agit de projets complexes qui requièrent une expertise pointue du ou des partenaires privés.

6.2.6. **Achat, construction et exploitation (Buy-Build-Operate ou BBO)**

Cette situation consiste au transfert d'un actif du secteur public à une société privée ou quasi publique en vertu de contrat prévoyant que l'infrastructure doit faire l'objet d'une mise à niveau et être exploitée pour une période de temps spécifique. Le contrôle du partenaire public est exercé par l'entremise du contrat au moment du transfert. Il peut aussi être exercé par les autorités réglementaires qui ont des pouvoirs

en la matière. Bien que plutôt rare actuellement, cette forme pourrait éventuellement connaître un regain de popularité avec la nécessité pour plusieurs gouvernements de remettre à niveau les infrastructures dont ils ont la responsabilité.

6.2.7.

Licence d'exploitation (*Operation Licence*)

Sous cette forme, un exploitant privé reçoit une licence ou le droit d'exploiter un service public pour une période spécifiée. Pour ses services, il reçoit un montant d'argent du partenaire public ou est autorisé à percevoir des sommes d'argent des utilisateurs du service. Ce type d'entente est souvent utilisé dans les projets de technologie de l'information.

6.2.8.

Financement seulement (*Finance Only*)

Dans ce cas, une entité privée, habituellement une société de services financiers, finance directement un projet ou utilise divers mécanismes de financement comme un bail à long terme ou une émission d'obligations.

Pour des détails sur chacune des formes énoncées ci-dessus, le lecteur est invité à se référer à l'annexe à la fin du présent texte. Comme il a été mentionné au début de cette section, ces diverses formes de PPP peuvent être comparées en les positionnant sur une matrice dont un premier axe consiste en la participation financière du partenaire privé et le risque ainsi assumé et le deuxième axe représente le degré de contrôle qu'il détient sur la gestion du PPP.

Il est difficile de définir à l'avance le degré de contrôle qui sera attribué à un partenaire privé dans un PPP. Premièrement, il n'existe aucun modèle unique en la matière. Tout est question des objectifs poursuivis, des moyens de chaque partenaire, du contexte dans lequel le partenariat se réalise et des besoins particuliers de chaque projet. En conséquence, un processus de PPP est une réalité extrêmement dynamique dont les éléments particuliers sont adaptés aux partenaires et aux circonstances spécifiques d'un projet.

Cette variété qui existe dans les diverses formes de PPP, les caractéristiques particulières de chaque PPP à l'intérieur d'une même catégorie et la flexibilité que requiert tout processus de projet en PPP ont nécessairement un impact sur les ententes juridiques qui en découlent. Les divers contrats de partenariat, et les ententes accessoires qui s'y rattachent, se doivent de refléter les multiples formes et variations des PPP et les circonstances propres à chacun. Cela dit, il n'en demeure pas moins que, sur le plan juridique, les éléments individuels utilisés dans la conception et la structuration d'un partenariat spécifique (les conditions et modalités de l'entente, les contributions de chacun des partenaires, les conditions de financement et, le cas échéant, les subventions accordées) peuvent se retrouver dans plusieurs approches différentes de PPP. En quelque sorte, dans une large mesure, les ingrédients de base peuvent souvent être les mêmes, mais le dosage de chacun peut connaître des différences majeures.

6.3. **ENVIRONNEMENT CONTRACTUEL**

Les éléments juridiques reliés à un PPP occupent une place très importante dans sa création, sa mise en œuvre et son existence parce qu'un PPP est généralement complexe, a ses propres caractéristiques et s'inscrit dans une perspective de plusieurs années. Cette réalité est non seulement vraie pour les PPP réalisés dans des secteurs différents (routes, soins de santé, eau), mais également pour des PPP qui relèvent d'un même secteur.

6.3.1. **Acquisition d'un service**

L'environnement contractuel du PPP est particulier, car le partenaire public ne cherche pas à se procurer un actif, mais plutôt un service avec des caractéristiques très particulières et détaillées. Le contrat doit donc stipuler que le partenaire privé s'engage à livrer un résultat selon des performances établies, plutôt qu'à mettre à la disposition du gouvernement un nombre prédéterminé d'équipements avec une capacité établie. De cette façon, l'obligation de résultats attendue du partenaire privé est beaucoup plus large et détaillée qu'antérieurement.

Par ailleurs, le montant du paiement auquel a droit le partenaire privé est fondé sur sa capacité d'atteindre les exigences contractuelles et non sur l'actif, les équipements ou les moyens qu'il a dû consacrer à l'atteinte de ces résultats. En quelque sorte, le partenaire privé doit supporter le risque de devoir assumer un coût plus important que prévu pour rendre le service qu'il s'est engagé à fournir. S'il parvient à être plus efficace que ce qui avait été prévu dans ses calculs convenus avec le partenaire public, il peut cependant s'approprier une partie importante des économies qui résultent de ses efforts. Sauf dans les cas où l'autorité publique pose comme exigence à la conclusion d'un PPP la prise de certains risques par le partenaire privé, les risques assumés par le partenaire privé ne lui sont pas imposés *a priori* par le gouvernement, mais font l'objet d'une négociation dans laquelle ils sont établis et calculés par le partenaire privé. Sur le plan financier, l'entente est fondée entre autres sur le calcul des risques effectué par le partenaire privé et sur le rendement financier que celui-ci recherche en compensation. Le partenaire privé peut espérer améliorer sa situation au plan financier en excédant, en termes d'efficacité, les paramètres établis au départ.

Enfin, le paiement qui est versé au partenaire privé par le gouvernement, ou les droits qui lui sont accordés, sont intimement liés à la performance du service rendu. En conséquence, si le partenaire privé est incapable de livrer le service qu'il s'est engagé à rendre, il n'aura pas droit au paiement convenu ou devra se contenter d'un paiement réduit, peu importe les ressources qu'il aura consacrées à la réalisation de la tâche qui lui est confiée. Par conséquent, il est de première importance pour le partenaire privé d'effectuer toutes les analyses requises et de prendre tous les moyens nécessaires pour livrer les biens et services visés dans l'entente ; il en va de la survie du partenaire privé. La réalité économique fait en sorte que la réalisation d'un PPP est une entreprise plus complexe que les ententes habituellement signées par les gouvernements avec les entreprises, ce qui signifie des engagements contractuels beaucoup plus importants et plus détaillés que dans les autres types de relations.

La complexité des PPP et l'importance des éléments juridiques reliés à ceux-ci signifient qu'il est important pour les partenaires, tant public que privé, de consulter et de faire intervenir leurs conseillers juridiques tôt dans le processus au lieu d'attendre que les principes de l'entente soient déjà établis.

6.3.2.

Étapes d'un partenariat public-privé

Un PPP compte généralement quatre étapes importantes ; ces étapes sont le pré-concours, le concours, la négociation et la mise en œuvre.

À l'étape du pré-concours, le partenaire public établit les règles du concours et d'évaluation, le devis du PPP, les principes de la concession, le cas échéant, les comparables, une matrice des risques et la politique générale du gouvernement concernant le PPP en question. Il s'agit de décrire les grandes orientations du PPP que l'on cherche à réaliser.

Cette première étape est suivie de la phase du concours. À cette deuxième étape, le gouvernement fait connaître sa demande de soumission, les règles pour le dépôt d'un dossier de préqualification, annonce les soumissionnaires qui ont été retenus pour l'étape suivante et invite les soumissionnaires retenus à faire une offre plus détaillée à des conditions que le partenaire public établit selon les besoins qu'il cherche à combler.

À l'étape de la négociation, le soumissionnaire a été choisi et le partenaire privé doit alors convenir de diverses ententes avec le partenaire public. Ces ententes varient selon la nature du projet qui a fait l'objet du PPP. Toutefois, on retrouve généralement l'entente principale qui précise les grandes règles du PPP en question, les ententes de financement qui peuvent exister entre le partenaire public et le partenaire privé, les ententes de sous-traitance que le partenaire privé souhaite conclure pour la réalisation du partenariat, les autres ententes de financement qui sont nécessaires à la réalisation du partenariat et les diverses garanties qui peuvent être requises par l'institution financière pour accepter de financer le projet qui fait l'objet d'une demande de financement.

La dernière étape du processus est la mise en œuvre du partenariat. À cette étape, les ententes entre le partenaire privé et le partenaire public sont déjà signées. Il s'agit alors pour le partenaire privé d'obtenir les diverses autorisations d'autres organismes publics pour compléter le projet et pour réaliser l'infrastructure qui fait l'objet du PPP. Comme l'étape de la mise en œuvre d'un projet exige généralement du partenaire privé qu'il débourse des sommes d'argent importantes sans bénéficiaire de revenus pour couvrir ces dépenses, il est particulièrement important d'être efficace à ce niveau pour minimiser les frais financiers

rattachés aux dépenses effectuées et pour être en mesure d'encaisser le plus rapidement possible les sommes d'argent reliées à l'exploitation de l'infrastructure construite.

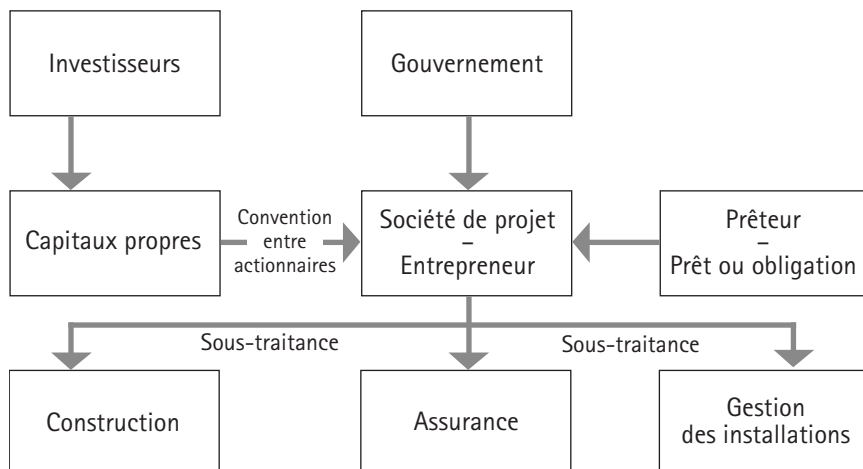
Toutes ces étapes se déroulent sur une période de temps qui peut s'étendre sur quelques années. Compte tenu de l'importance des infrastructures qui peuvent faire l'objet d'un PPP, il ne faut pas se surprendre de l'importance de ces délais. Toutefois, les coûts occasionnés par un PPP pour un partenaire privé et l'importance de retirer le plus tôt possible des revenus du projet constituent un très fort incitatif à réaliser dans les plus brefs délais la mise en œuvre d'un PPP. Même si un partenaire privé peut disposer d'une certaine marge de manœuvre dans la réalisation d'une infrastructure, un retard important peut avoir des conséquences majeures sur la rentabilité du projet. Cette urgence économique peut ne pas toujours exister au même degré dans le secteur public. De plus, celui-ci est souvent influencé par des facteurs tant politiques qu'économiques. En conséquence, les contraintes moindres liées à l'action du secteur privé sont susceptibles d'accélérer la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures et de permettre à la population de bénéficier plus rapidement des services qui s'y rattachent.

Comme l'essence même des PPP est le partage du risque d'un projet entre les secteurs public et privé, il est extrêmement important que les documents juridiques qui sont rédigés dans le cadre d'un PPP, tout en respectant la législation en vigueur dans le territoire où se réalise le PPP, reflètent avec exactitude la répartition des risques souhaitée par les parties et convenue entre elles. Une faiblesse à cet égard peut compromettre la réalisation d'un PPP ou son succès. En outre, ce partage des risques doit s'inscrire à l'intérieur du cadre juridique en vigueur, lequel est toujours susceptible d'avoir un impact sur la répartition des risques et sur les ententes entre les parties.

6.4. COMPOSITION

Un partenariat public-privé requiert l'intervention de plusieurs parties. La structure juridique typique d'un PPP peut être représentée de la façon indiquée à la figure 6.1. de la page suivante.

Figure 6.1.

La structuration d'une entente de PPP

Les principaux rôles et responsabilités de chacun des partenaires dans un PPP sont énoncés dans les sections suivantes.

6.4.1.**Partenaire public**

Le partenaire public est un gouvernement. Il peut s'agir du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial, d'un gouvernement régional ou d'un gouvernement municipal. Selon les fonctions dévolues à chacun de ces gouvernements, ceux-ci peuvent choisir ou non d'établir un PPP pour réaliser leur mission. À l'intérieur de chacun de ces gouvernements, il peut exister des organismes, des divisions ou des directions qui sont touchés par un PPP. Leur intervention devient donc nécessaire dans l'élaboration du PPP. De plus, même si un PPP peut être initié par un ordre de gouvernement, les démarches nécessaires à sa réalisation peuvent faire intervenir un gouvernement d'un autre niveau. Par exemple, si un tronçon d'une nouvelle route régionale doit traverser une partie d'une municipalité, il se peut que la réglementation municipale soit applicable à cette route. En conséquence, le partenaire privé d'un PPP doit être conscient que le fait de conclure une entente avec un gouvernement ne le soustrait pas à la réglementation applicable d'un autre ordre de gouvernement pour les travaux qu'il projette.

6.4.2. Partenaire privé

Le partenaire privé est une entreprise qui possède une expertise dans le domaine pertinent au PPP dont on recherche la réalisation. Son intervention dans le PPP peut prendre diverses formes. Il peut apporter une partie du financement nécessaire à la réalisation du projet de même qu'une partie de l'expertise requise. Si son expertise est insuffisante, il peut faire intervenir d'autres participants pour leurs expertises propres ou encore pour contribuer financièrement au projet tout en rendant des services. Par ailleurs, il est aussi possible pour un financier qui cherche un rendement particulier de participer au financement des capitaux propres du projet. Comme certains PPP peuvent être d'une grande complexité et nécessiter des expertises variées et très spécialisées, il n'est pas rare que des consortiums soient établis pour la réalisation d'un projet en PPP. Dans ces situations, le partenaire privé est constitué de plusieurs entreprises qui conviennent à l'avance du rôle de chacun au sein du PPP et de la contribution qui sera requise de chaque participant. La constitution d'un consortium pour agir comme partenaire privé peut permettre également à un gouvernement de simplifier les négociations par rapport à la réalisation d'un projet uniquement par le secteur public. L'autorité publique dispose alors d'un interlocuteur unique pour la fourniture de plusieurs biens et services.

6.4.3 Société de projet

L'expression « société de projet » (SP) est une expression généralement utilisée pour désigner l'entreprise établie par le partenaire privé pour réaliser le PPP. Cette entreprise peut prendre diverses formes selon les besoins du projet, ceux du promoteur, ceux de l'entité gouvernementale qui veut mettre en place le PPP ou autre. Il n'existe pas de règle générale à cet égard. Une considération particulière peut avoir un effet déterminant dans le choix de la forme que prendra la SP. Ainsi, le traitement fiscal attribué à une forme joue souvent un rôle déterminant dans le choix. Il est même possible qu'un partenaire privé choisisse de ne pas former une SP pour la réalisation d'un PPP, mais en principe une telle décision nous semble mal avisée. Dans une perspective de limitation des risques pour le partenaire privé, il nous semble préférable d'isoler les risques assumés dans un PPP à l'intérieur d'une SP. Cela ne

signifie pas nécessairement qu'un partenaire privé peut se dégager entièrement des risques assumés dans le cadre d'un PPP en faisant supporter ceux-ci par la SP. Le partenaire privé peut perdre la totalité des capitaux propres investis dans un PPP. De plus, dans ses ententes avec le partenaire public, le partenaire privé peut se porter caution pour la SP au regard de certaines obligations. Il se peut aussi que les institutions financières qui financent la SP demandent certains cautionnements de la part du partenaire privé. En conséquence, si la SP peut réduire dans une certaine mesure le risque pour le partenaire privé, il serait faux de conclure que la mise en place d'une SP a pour effet de libérer le partenaire privé de la totalité des risques qui lui sont transférés dans le cadre d'un PPP. Il apparaît donc nécessaire pour le partenaire privé de bien cerner les risques qui sont à sa charge dans le cadre d'un PPP, de bien mesurer ceux-ci, d'établir le rendement financier qu'il souhaite obtenir en contrepartie de son acceptation de les assumer et de prendre les mesures appropriées pour qu'il puisse y faire face convenablement.

6.4.4. Institutions financières

Selon la nature des PPP qui sont établis, il se peut que certains d'entre eux exigent des capitaux importants dès le départ. C'est le cas par exemple des projets d'infrastructures majeures qui ont été réalisés au fil des années dans divers territoires. Comme la réalisation de ces projets nécessite des capitaux initiaux importants, les institutions financières sont appelées à financer une partie considérable des travaux de construction de l'infrastructure. Compte tenu de la nature des PPP, en particulier leur durée qui doit permettre au partenaire privé de récupérer son investissement et d'obtenir un certain rendement sur les capitaux investis, les institutions financières sont appelées à jouer un rôle important dans l'analyse du projet et dans la mise en place d'un montage financier viable qui permet au partenaire privé d'atteindre les objectifs de rendement financier qu'il recherche. L'intervention des institutions financières peut se faire à plus d'un titre. Les institutions financières se spécialisant souvent dans certains créneaux, il est possible qu'un partenaire privé fasse appel à plus d'une institution financière pour la réalisation du montage financier d'un PPP. Dans ce contexte, il faut être conscient que chacun des participants au financement d'un PPP posera ses propres conditions et fera valoir ses préoccupations dans chacune des ententes de financement qui seront signées.

6.4.5.

Assureurs

Dans tout projet d'affaires, les assurances permettent de transférer certains risques à des personnes en mesure de les assumer et, donc, de réduire les risques pour celui qui souscrit l'assurance. Les risques assumés par l'assureur sont de même nature que ceux de toute autre entreprise (dommages aux biens, responsabilité civile, etc.) Il ne s'agit pas pour l'assureur (à moins de circonstances très exceptionnelles) d'assumer des risques qui seraient liés à la performance financière du PPP pour le partenaire privé (p. ex., le nombre d'utilisateurs du service). La nature d'un PPP fait en sorte que l'analyse d'un projet que doit faire l'assureur et les couvertures d'assurance qu'une SP doit obtenir sont particulières et peuvent devoir être pris en compte dans l'analyse de la rentabilité d'un PPP.

6.4.6.

Fournisseur de biens

Une fois qu'un projet de PPP a fait l'objet d'une négociation et d'une acceptation entre les partenaires public et privé, sa mise en œuvre exige l'intervention de nombreux fournisseurs de biens et services. La préparation d'un PPP doit nécessairement tenir compte des exigences et contraintes imposées par les fournisseurs de biens et de services dans la conception et la construction du projet. Selon la nature de chaque projet, les demandes des fournisseurs de biens et services varieront. La construction d'une autoroute n'exige pas nécessairement les mêmes biens et services que la construction d'un nouvel hôpital. Cela dit, la réussite relative d'un PPP peut dans plusieurs cas être intimement liée à la qualité du travail réalisé par les spécialistes qui sont appelés à rendre des services à la SP. Comme le partenaire privé s'engage à livrer au partenaire public un service plutôt qu'un bien, l'obligation souscrite par lui est plus complexe et demande un travail plus approfondi de la part des fournisseurs de biens et services retenus par le partenaire privé. Par contre, l'objectif à atteindre peut laisser une plus grande place à l'innovation que s'il s'agissait simplement de livrer un bien.

6.4.7. **Exploitant**

Lorsqu'une infrastructure est construite et prête à être utilisée, il faut qu'une personne compétente ayant l'expertise et les ressources appropriées en assure l'exploitation selon les critères de performance convenus avec le partenaire public. L'élaboration d'une entente de PPP doit tenir compte des besoins que l'exploitant de l'infrastructure établira pour réaliser le mandat qui lui est confié. L'exploitant peut être l'entreprise qui a construit l'infrastructure, mais cette tâche peut aussi être confiée à un tiers qui dispose d'une expertise particulière dans l'exploitation de l'équipement en question. La construction d'une autoroute ou d'un hôpital exige des expertises très différentes de celles requises pour leur gestion. En conséquence, il ne faut pas se surprendre que les entreprises qui remplissent ces divers mandats soient différentes et que les PPP soient souvent réalisés par des consortiums privés.

6.4.8. **Responsable de l'entretien**

Il se peut que l'exploitant assume la responsabilité de l'entretien d'une infrastructure. Toutefois, il est aussi possible que l'entretien de l'infrastructure soit confié à une personne autre qu'un exploitant. Dans un tel cas, il sera nécessaire de convenir des conditions et modalités d'une entente avec une personne qui devra assurer le maintien des équipements qui sont visés par le PPP. Comme certains équipements sont très complexes et exigent une expertise très spécialisée, il est aussi possible que le responsable de l'entretien d'une infrastructure ait à confier à des sous-traitants certaines tâches reliées à son mandat.

6.4.9. **Renouvellement des équipements**

La question du renouvellement des équipements est au cœur des préoccupations touchant à un PPP. Compte tenu de la durée d'existence de plusieurs PPP importants et de la composante technologique reliée à plusieurs de ceux-ci, il peut être absolument nécessaire dans certaines ententes de couvrir la question du renouvellement des équipements pendant la durée du PPP. De plus, l'adoption de nouvelles normes par les gouvernements exige fréquemment la mise à niveau de services publics.

Si le partenaire privé est tenu à des obligations de résultats au regard de sa prestation de services, alors il est logique d'établir à l'avance qui, pendant la durée d'un PPP, sera responsable du renouvellement des équipements qui seront utilisés pour rendre le service convenu, quelles seront ses obligations à cet égard et comment ce responsable sera rémunéré pour ses services et les obligations financières assumées.

6.5.

CADRE JURIDIQUE ET PARTAGE DES RISQUES

Comme il est mentionné ci-dessus, l'essence même d'un partenariat public-privé est le partage des risques entre le secteur privé et le secteur public. Un objectif important de tout PPP est de faire supporter par chacun des partenaires les obligations et les risques qui correspondent le plus à leur mission et que chacun d'eux est le plus en mesure d'évaluer et d'assumer. De cette façon, le partenaire qui possède la plus grande expertise à l'égard d'une prestation et d'un risque assume ceux-ci. Le principe sous-jacent est que l'efficacité du projet et ses probabilités d'atteindre les objectifs visés en seront accrues.

Le cadre juridique des PPP est passablement complexe en raison des nombreuses questions soulevées par ces partenariats. Les questions traitées ci-dessous ne sont pas nécessairement présentes dans tous les PPP et n'ont pas toutes la même importance selon les divers partenariats, mais dans l'ensemble elles sont souvent évoquées.

Les risques qui sont reliés à un PPP appartiennent à diverses catégories. Nous croyons pertinent de les énumérer pour apporter un éclairage particulier sur le soin qu'il convient d'apporter à la rédaction des ententes relatives à un PPP.

6.5.1.

Risques reliés à la construction des infrastructures

Un premier groupe de risques est relié à la conception et à la construction d'une infrastructure. Il est fréquent dans les grands travaux d'infrastructures, particulièrement dans le secteur public, que les coûts de construction d'un équipement majeur excèdent de façon importante les budgets prévus au départ. Cette situation est souvent causée par des projections beaucoup trop optimistes, voire totalement irréalistes,

des hommes politiques qui font la promotion d'un projet à caractère public. Pour que celui-ci reçoive l'appui du public et qu'il soit accepté par les divers intervenants, on calcule de façon très optimiste les coûts de construction d'un projet en présumant que tout ira pour le mieux et qu'aucune difficulté particulière ne se posera lors de sa réalisation. Les budgets originaux se révèlent souvent erronés et les travaux de construction résultent en des dépassements majeurs qui, s'ils avaient été connus dès le départ, auraient probablement remis en question la réalisation du projet.

Les bénéfices d'un PPP à l'égard des coûts de construction d'une infrastructure apparaissent assez évidents en raison de la dynamique qui est créée. Dans la mesure où le partenaire privé doit assumer le risque de la construction d'une infrastructure et rentabiliser son investissement pendant la durée de la convention signée avec le partenaire public, il doit tenter d'estimer de façon très réaliste le coût réel de construire et d'exploiter l'infrastructure en question. Si l'estimation qu'il fait est trop basse, il peut mettre en péril sa survie. Par ailleurs, s'il veut éviter le risque d'une estimation trop basse en proposant un budget gonflé, alors le partenaire public peut refuser la proposition ou, autre possibilité, un autre partenaire privé peut faire une soumission plus avantageuse au partenaire public. Cette approche pour une infrastructure importante semble comporter beaucoup moins de risques financiers pour le secteur public. Elle permet aussi de réduire l'influence des hommes politiques qui accordent peu ou pas d'importance à la bonne gestion des deniers publics.

6.5.2.

Risques reliés à l'exploitation du partenariat public-privé

La gestion d'infrastructures importantes nécessite maintenant une expertise très spécialisée, un savoir-faire et la connaissance de bonnes pratiques que les gouvernements ne possèdent pas nécessairement. En confiant à des entreprises privées l'exploitation de certaines infrastructures complexes, les autorités publiques peuvent rendre disponibles à leur population les pratiques d'affaires les plus efficaces dans un domaine et des ressources de pointe qualifiées dans la gestion de ces équipements, lesquelles sont capables de mesurer et de mieux contrôler les frais reliés à l'exploitation d'un équipement et d'atteindre certains critères de performance, le tout à l'intérieur de budgets réalistes

établis par des experts. En outre, les frais d'entretien de ces équipements peuvent être mieux gérés. Dans certains cas, notamment celui des infrastructures routières, le recours au secteur privé permet aussi de libérer ces équipements du processus de décision des hommes politiques, lesquels font quelquefois le choix de remettre à plus tard des travaux de réfection d'équipements publics pour financer d'autres programmes ou pour être en mesure de présenter un budget équilibré.

6.5.3.

Risques reliés à l'obsolescence et aux changements technologiques

Dans un monde où les technologies de pointe jouent un rôle accru dans la livraison des services aux populations, il est permis de croire que des experts bien au fait des équipements utilisés pour la livraison de ces services seront plus aptes à évaluer les risques reliés à l'obsolescence et aux changements technologiques, à mesurer ceux-ci et à trouver des solutions permettant d'utiliser de façon optimale les ressources dont l'État dispose. Dans la mesure où le partenaire privé doit satisfaire des normes de service à l'intérieur d'un budget déjà établi, il est raisonnable de penser qu'il prendra les moyens requis pour se conformer à ses obligations le plus efficacement possible, en tirant pleinement avantage des possibilités offertes par la technologie.

6.5.4.

Risques réglementaires, y compris les changements à la fiscalité

Compte tenu de la durée des PPP, il apparaît certain qu'au cours de l'existence d'un partenariat certains risques réglementaires se manifesteront d'une façon ou d'une autre. En partageant avec le secteur public ces risques, un partenaire privé est plus en mesure de s'engager à long terme dans un projet qui requiert des engagements financiers importants de sa part et qui risque d'être affecté par des bouleversements majeurs à la suite d'une modification à la réglementation. La question du partage des risques réglementaires apparaît comme l'un des éléments déterminants de la réussite d'un PPP pour un partenaire privé. Si un gouvernement conclut une entente avec une entreprise privée dans le contexte d'un certain environnement réglementaire, il y a fort à parier

qu'il agira de façon prudente avant de perturber celui-ci et qu'il tiendra compte des ententes signées avec ses partenaires si des modifications à ces ententes lui sont demandées.

6.5.5.

Risques reliés au financement

Il est bien connu que le secteur public est en général capable de financer ses activités à un taux moindre que le secteur privé. Cependant, et cette situation explique dans une large mesure l'apparition des PPP, la capacité des gouvernements de financer des travaux majeurs n'est plus suffisante compte tenu des besoins des populations. En conséquence, les gouvernements se tournent vers le secteur privé pour assumer une partie du financement des services publics, tout en permettant aux entreprises privées d'être compensées pour leur contribution, que ce soit directement par le gouvernement ou en permettant au partenaire privé de percevoir des sommes d'argent auprès des utilisateurs des services. Les désavantages liés aux coûts de financement plus élevés du secteur privé sont compensés par le fait que le partenaire privé, par son expertise, sa capacité d'innovation, sa flexibilité et, quelquefois, sa structure de coûts moins importante, peut rendre le service à un coût compétitif tout en retirant un rendement satisfaisant de son activité. Par ailleurs, le gouvernement peut continuer d'offrir des services à sa population sans augmenter son endettement, ce qui lui donne une plus grande marge de manœuvre dans la gestion de ses activités courantes et pour le financement des services que le secteur privé n'est pas vraiment en mesure d'assumer. En s'alliant avec le secteur privé, un gouvernement peut mieux répondre à la demande de services qui lui est faite. Enfin, le financement d'un projet étant libéré de la présence de l'État, l'évaluation de sa rentabilité et des niveaux de risques qui lui sont associés peut être plus appropriée que celle qui serait effectuée si le projet était assumé entièrement par le secteur public.

6.5.6.

Risques reliés à la gouvernance et à un appui politique durable

Compte tenu de la durée des PPP et des variations toujours possibles de l'appui politique pour ce type de projet, il est important pour une entreprise de prendre des mesures de protection pour éviter que des changements de politiques aient comme conséquence la résilia-

tion avant le terme convenu d'une entente signée de bonne foi. Comme les politiciens ont quelquefois tendance à donner raison aux groupes les plus bruyants et les mieux organisés dans une société, il existe toujours un risque qu'une politique mise en œuvre quelques années auparavant soit modifiée ou abolie pour des motifs électoraux ou pour gagner l'appui d'un groupe dans la société. Dans ce contexte, un partenaire privé aura intérêt à prévoir dans ses ententes avec l'autorité publique des dispositions qui traiteront de ses droits en cas de résiliation d'une entente de PPP en raison d'un changement de politique.

Compte tenu des nombreux risques reliés à l'établissement d'un PPP, et de la nature de ceux-ci, il est extrêmement important pour le succès d'un PPP que les risques et les bénéfices qui en résultent soient correctement attribués. Cette attribution, tant des risques que des bénéfices, est un élément clé de la négociation entre les parties. De plus, le partage des risques convenu doit se refléter dans la rémunération du partenaire privé. Il appartient donc à chacune des parties à la négociation d'évaluer les risques propres à un PPP, d'adopter une position appropriée dans la négociation de l'entente avec l'autre partenaire et de préparer une stratégie pour parer aux éventualités inhérentes aux risques qu'il convient d'assumer.

6.6.

AUTRES CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES RELIÉES AUX ENTENTES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Outre les questions de partage et d'attribution des risques et des bénéfices, d'autres considérations importantes seront prises en compte dans la rédaction des ententes qui définissent le cadre juridique d'un PPP. Parmi ces considérations, nous retrouvons celles-ci.

6.6.1.

Symétrie des obligations entre les diverses parties

Comme les ententes touchant les PPP portent sur les obligations qu'assume chacune des parties, lesquelles obligations sont intimement liées aux risques partagés, il est essentiel qu'une certaine symétrie ou concordance existe entre les obligations du partenaire privé et celles du partenaire public. Un déséquilibre à cet égard a pour conséquence un partenariat dysfonctionnel dont les résultats ne répondent pas aux

attentes des partenaires et de la population qui doit bénéficier des services rendus par le partenaire privé. En outre, un tel partenariat ne peut avoir la même efficacité que celle d'un partenariat bien conçu et mis en œuvre. Signalons que symétrie ne signifie pas nécessairement égalité des obligations. Il s'agit plutôt de s'assurer qu'il existe une continuité et un lien véritables entre les obligations assumées par le partenaire public et celles du partenaire privé.

6.6.2. Précision et prévisibilité des coûts et des obligations

Étant donné que l'objectif de plusieurs PPP est de faire assumer par la partie la plus apte à le faire les risques découlant d'une prestation de services à la population, celle-ci voudra établir de la façon la plus précise possible ses obligations ainsi que les dépenses qu'elle devra engager pour les respecter. Compte tenu de la durée des contrats de PPP, il est prudent d'y inscrire certaines clauses d'ajustement, bien qu'il soit préférable d'éviter de trop souvent les appliquer. Cet exercice qui consiste à bien prévoir les coûts et les obligations découle directement du partage des risques inhérent à tout PPP. La capacité de prévoir avec précision les coûts reliés à un PPP peut être vitale pour le succès de l'opération commerciale que représente le PPP pour le partenaire privé, mais permet également au partenaire public, dans certaines circonstances, d'établir avec plus de précision les sommes qu'il devra budgéter dans le futur pour financer le service qui lui est rendu. Une erreur sur le plan des coûts peut entraîner la faillite du partenaire privé et avoir des conséquences majeures pour le partenaire public qui peut devoir réparer les pots cassés à grands frais, sans compter les dommages collatéraux en particulier sur le plan de la perception qu'aura la population de l'autorité publique et des PPP.

6.6.3. Réduction des frais de transaction

Un motif souvent invoqué à l'appui des PPP est que ceux-ci permettent de réaliser des économies importantes dans la fourniture de services à la population, même s'il est généralement admis que l'exécution de travaux d'infrastructure par l'État peut comporter des avantages économiques. Comme il est mentionné ci-dessus, les frais de financement qu'un gouvernement doit assumer sont généralement inférieurs à

ceux d'une entreprise privée car un État représente un risque financier moindre pour un prêteur. Dans ce contexte, le partenaire privé doit faire preuve d'imagination et d'initiative pour réaliser des économies et pour livrer un service à un coût qui sera comparable ou inférieur au coût assumé par l'État si celui-ci réalisait lui-même l'infrastructure. Cet objectif peut être atteint de diverses façons. D'une part, le partenaire privé peut développer une expertise de pointe, dans le domaine dans lequel il rend le service, qui lui permet d'offrir un service similaire à meilleur coût. D'autre part, il peut offrir un service de meilleure qualité pour un coût similaire à celui assumé par le gouvernement.

6.6.4.

Force majeure

Dans toute entente de PPP, la question de la force majeure est une considération importante. Les parties acceptent dans ce cadre de partager divers risques suivant leur capacité à analyser, gérer et assumer le risque que pose une activité ou une prestation de service. La force majeure, compte tenu de sa nature imprévisible et de son impact éventuel, constitue un risque contre lequel aucune partie ne peut tout à fait se prémunir. Il appartient donc aux partenaires de convenir d'une entente visant à minimiser pour tous les conséquences d'événements majeurs et imprévisibles.

6.6.5.

Résiliation de l'entente

Toute entente de PPP doit nécessairement prévoir des clauses de résiliation en cas de réalisation de certaines éventualités. Il en va de l'intérêt du partenaire public si le partenaire privé n'exécute pas ses obligations comme convenu. Par ailleurs, le partenaire privé peut également être consentant à résilier une entente de PPP, sous réserve d'être indemnisé de façon équitable pour les sommes d'argent engagées, en particulier si la résiliation découle d'une cause ou d'un motif qui ne lui est aucunement attribuable. Par exemple, un gouvernement peut être élu sur la promesse de mettre fin à un PPP existant. Dans un tel cas, un partenaire privé qui a rigoureusement respecté ses engagements doit pouvoir être entièrement compensé pour les sommes investies, le travail effectué pour la réalisation d'un PPP et pour la perte de rendement attribuable au changement de politique gouvernementale. Compte tenu des investissements requis pour certains PPP, il nous apparaît essentiel que

les conditions de résiliation de ceux-ci soient soigneusement prévues et qu'il ne puisse exister aucune confusion quant aux droits des parties à cet égard.

6.6.6. **Protection des usagers**

Un PPP existe avant tout pour servir la population à laquelle il est destiné. Par conséquent, le partenaire public doit s'assurer que cette protection des usagers est assurée à tous les niveaux de la prestation de services rendue par le partenaire privé. Celui-ci étant davantage préoccupé par des notions de productivité et d'efficacité, il peut ne pas avoir la même sensibilité que le partenaire public à l'égard de la protection des intérêts de la population au sens le plus large qui soit. Même si une entreprise privée accorde une grande importance aux questions de protection et de sécurité des usagers du service qu'elle rend, elle est toujours vulnérable sur ce point car la rentabilité demeure son principal objectif. Une protection déficiente des usagers pourrait avoir des effets néfastes non seulement pour le PPP qui s'est montré déficient en matière de protection du public, mais également pour les autres PPP qui pourraient exister et qui eux assurent une protection optimale de la population. Les notions d'efficacité et de protection du public sont souvent perçues comme étant opposées. Un PPP réussi doit permettre l'atteinte de ces deux objectifs essentiels et ne doit pas faire l'impasse sur cette importante question.

6.6.7. **Processus transparent et juste**

Étant donné qu'un PPP est une entente à long terme par laquelle un gouvernement s'engage envers une entreprise privée à lui verser ou à lui permettre de percevoir du public des sommes d'argent importantes sur une longue période d'années, il est absolument nécessaire que le processus d'appel d'offres, de sélection, de négociation et, dans une certaine mesure, de mise en œuvre du PPP soit transparent, afin que la population soit bien au courant des enjeux du PPP, et équitable tant pour le partenaire privé que pour le partenaire public. La transparence du processus est de nature à favoriser une entente juste et raisonnable pour toutes les parties. Cette transparence connaît tout de même certaines limites. Même si une entreprise privée est retenue pour

rendre un service à la population, ce statut ne devrait pas l'amener à se soumettre aux mêmes règles de transparence que celles imposées aux organismes publics. Il y a lieu ici de rechercher un équilibre entre l'intérêt public légitime et l'intérêt privé d'une entreprise.

6.6.8.

Appui financier du gouvernement

Dans certains types de PPP, une aide gouvernementale peut quelquefois être considérée. Cette aide peut réduire le coût de construction d'une infrastructure importante et rendre le fardeau financier que celle-ci représente supportable pour le partenaire privé. Elle peut aussi servir à réduire les futurs paiements du partenaire public ou diminuer les montants qui seront demandés des usagers de l'équipement. Dans sa politique touchant les PPP, la Communauté européenne porte une attention particulière à l'appui financier qu'elle peut apporter aux projets de PPP qui sont envisagés dans son territoire. Dans une perspective d'accélération du développement des infrastructures de divers pays qui ont joint au cours des dernières années la Communauté européenne et qui sont moins bien dotés en équipements publics modernes, l'appui financier de la Communauté européenne à ces pays qui cherchent à se moderniser est un élément examiné pour la réalisation de certains PPP. Dans la mesure où cette aide respecte les traités signés par la Communauté européenne sur la question et où les infrastructures seront éventuellement transférées au gouvernement du pays qui reçoit l'aide, une telle approche mérite d'être examinée.

6.7.

ANALYSE D'UNE ENTENTE DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Comme il est mentionné ci-dessus, il existe plusieurs types de PPP. L'entente relative à un PPP doit donc bien refléter la nature du PPP dont il s'agit. Les conditions et modalités d'un PPP de type « Construction, exploitation et transfert » (*BOT*) ne sont pas tout à fait les mêmes que celles d'un PPP de type « Conception, construction, financement et exploitation » (*DBFO*). En conséquence, des variations existeront entre les ententes selon le type de PPP qui sera conclu. Cela dit, il existe plusieurs similitudes entre les ententes de PPP bien que les partenariats puissent être de types différents.

Pour bien comprendre les dispositions qui se retrouvent dans une entente de PPP, nous avons cru opportun de procéder à une brève analyse d'une telle entente pour mettre en lumière les diverses clauses dont la négociation peut être requise dans le cadre d'un PPP. Comme le Québec cherche à s'ouvrir aux PPP, entre autres pour des projets d'infrastructures routières construites et exploitées par des entrepreneurs privés, il nous a semblé pertinent d'analyser un contrat portant sur ce type de projet.

Les principaux éléments d'une entente de PPP sont énoncés ci-après.

6.7.1.

Forme de la société de projet

Nous avons mentionné plus haut que les partenaires établissaient souvent une SP pour agir à titre de principal intervenant dans un PPP. Les formes que peut prendre une SP sont multiples. Il peut s'agir d'une société par actions, d'une fiducie, d'une société en commandite, ou de toute autre forme qu'une entreprise commerciale peut prendre. La forme qui sera adoptée peut dépendre de plusieurs facteurs. Le partenaire privé peut préférer une forme particulière pour ses propres fins, ou encore des considérations fiscales ou réglementaires peuvent dicter la forme qui sera jugée la plus appropriée. Chaque cas est unique et les partenaires dans un PPP ont le loisir de négocier la forme qui leur apparaît la plus adaptée aux circonstances.

6.7.2.

Cautionnement des obligations de la société de projet par une tierce partie

Dans certains partenariats, il se peut que le partenaire public ou encore l'institution financière qui assure le financement des infrastructures construites par un PPP demande que le partenaire privé ou, si la demande est faite par une institution financière, le partenaire public, garantisse certaines des obligations de la SP. Cette demande dépendra généralement de l'analyse du dossier effectuée par celui qui demande la garantie. Si le partenaire privé investit une somme minime en capitaux propres dans le projet, l'institution financière souhaitera probablement obtenir une garantie du partenaire privé afin de ne pas assumer elle-même un risque trop important.

6.7.3.

Cession des droits du partenaire privé

Dans tout PPP, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de permettre au partenaire privé de céder ses droits dans le partenariat à un tiers. Dans certains cas, il peut être jugé préférable de l'interdire, tandis que dans d'autres il peut être important de le permettre, sous réserve de respecter certaines conditions. Par exemple, toute cession peut être assujettie au consentement du partenaire public et celui-ci, avant d'accorder son approbation, peut exiger le respect de certaines conditions par le cédant ou le cessionnaire, ou les deux.

6.7.4.

Responsabilisé relative au financement du projet

Ces dispositions visent à établir qui, du partenaire privé ou du partenaire public, a la responsabilité d'obtenir le financement pour la conception, la construction et l'exploitation du projet, et qui assumera le remboursement des sommes ainsi empruntées. Dans certaines circonstances, il peut s'agir d'une responsabilité conjointe. En outre, ces dispositions peuvent couvrir les droits du partenaire privé de recourir à du financement d'organismes publics pour réaliser le projet. Il ne s'agit pas d'établir dans ces dispositions les conditions du financement qui sera recherché, mais simplement d'attribuer les responsabilités pour l'obtention de celui-ci.

6.7.5.

Identification des autres conventions dont la signature sera requise reliées à l'entente principale

Bien que l'entente principale tente de couvrir plusieurs éléments importants du PPP, il n'en demeure pas moins que la convention de PPP peut quelquefois prendre la forme d'une convention-cadre pour l'ensemble du PPP. En conséquence, il est opportun de préciser les autres ententes qui devront être signées par les partenaires. Il se peut que ces ententes ne soient pas signées en même temps que l'entente principale de PPP. Il est toutefois pertinent que les parties conviennent de la nature des ententes qu'elles devront signer dans le futur et, si des dispositions particulières doivent y apparaître, de prévoir dans l'entente principale les conditions spécifiques que l'on souhaite voir insérer dans les ententes à venir ou accessoires.

6.7.6.

Rôles du partenaire public et du partenaire privé à l'égard des tâches préalables au financement

Avant de construire une infrastructure d'importance, plusieurs tâches doivent être exécutées. Par exemple, définir plus précisément le projet, mener des études environnementales, obtenir des permis, faire des études de volume de circulation, réaliser des inspections géotechniques, acquérir des terrains ou des servitudes, accomplir des travaux d'ingénierie. Il est important d'indiquer dans l'entente de PPP les tâches qu'assume le partenaire privé à cet égard et celles qui relèvent du partenaire public. Il ne s'agit pas de réaliser ces tâches avant de signer l'entente de PPP, mais plutôt d'établir clairement les responsabilités de chacun dans la mise en œuvre du PPP. Une certaine rigueur dans cet exercice est susceptible d'éviter des imbroglios ultérieurement.

6.7.7.

Compensation du partenaire privé pour les dépenses préalables au financement

Comme la construction d'une infrastructure est un projet complexe qui exige du partenaire privé qu'il dépense des sommes importantes avant de pouvoir réaliser des revenus, il est important d'établir entre les parties comment les frais de conception et de développement d'un projet vont être rémunérés, qu'il s'agisse des travaux effectués par les experts du partenaire privé ou par des tiers à qui il confie des mandats particuliers. Cette question peut faire l'objet de négociations et d'ententes entre les parties. Le partenaire public peut décider d'acquitter une partie de ces frais afin que les sommes qui devront être versées au partenaire privé, ou celles que celui-ci pourra percevoir une fois le projet en exploitation, soient diminuées partiellement. La question du financement des frais préalables à la construction du projet doit être résolue en tenant compte des moyens financiers des parties, des liquidités disponibles et des objectifs poursuivis en matière de financement pour le projet.

6.7.8.

Compensation du partenaire privé pour les sommes engagées dans le projet

Outre les frais préalables à la réalisation du projet, la mise en œuvre de celui-ci exigera des investissements importants de la part du partenaire privé. Il est crucial d'établir dans l'entente de PPP comment le partenaire privé pourra être compensé pour son investissement et le remboursement de la dette qu'il aura souscrite. Cet élément préoccupe non seulement le partenaire privé, mais également ses bailleurs de fonds. À cet égard, les parties doivent préciser quels seront les droits et obligations de chacune d'entre elles ; par exemple, c'est dans cette clause que le partenaire public, dans le cas d'une autoroute, reconnaîtra au partenaire privé le droit de percevoir un péage. Il peut aussi être convenu que le partenaire public versera au partenaire privé, pendant la durée de l'entente, une redevance annuelle à même ses fonds généraux pour permettre à certaines personnes d'utiliser l'infrastructure qui aura été construite. En même temps, le versement de ces sommes pourra être assujéti au respect de certaines conditions préalables par le partenaire privé. Le contenu de l'entente sera déterminé par les besoins de chacune des parties et les objectifs poursuivis. Par ailleurs, le droit d'un partenaire privé de percevoir un péage pourra être assujéti à certaines limites qui pourront faire l'objet de négociations avec le partenaire public. Si le principal objectif d'un PPP est de rendre de meilleurs services à la population tout en partageant les risques associés à une telle entreprise, les gouvernements ne tiennent pas à accorder à une entreprise privée la possibilité d'obtenir un rendement démesuré compte tenu des risques assumés et de l'évolution d'une situation. En conséquence, la tarification que peut demander un partenaire privé peut être assujéti à certaines limites préétablies. Le partenaire privé étant à certains égards dans une situation de monopole pour la fourniture d'un service public, le gouvernement peut vouloir limiter les avantages que peut tirer le partenaire privé du PPP. Il s'agit dans une telle situation d'appliquer la même logique économique que celle utilisée pour les entreprises de services réglementées comme la téléphonie et la câblodistribution.

6.7.9.

Les obligations du partenaire public en matière d'expropriation

Dans le cas d'une infrastructure telle qu'une autoroute, il sera requis d'exproprier certains terrains détenus par des propriétaires privés. Dans ces circonstances, un partenaire privé doit s'assurer que les terrains qui seront traversés par l'autoroute qui sera construite pourront être expropriés par l'autorité compétente. En conséquence, la pratique est de prévoir dans la convention l'obligation pour le partenaire public de prendre les mesures appropriées pour que les terrains qui seront nécessaires à la construction de l'autoroute puissent être expropriés. Cependant, ce pouvoir peut faire l'objet de certaines restrictions et être exercé seulement après la réalisation de certaines étapes. Par exemple, l'autorité publique peut accepter de procéder à l'expropriation d'un terrain seulement après que le partenaire privé aura tenté, sans succès, de conclure une entente à l'amiable avec l'un des propriétaires pour l'achat d'un terrain. L'exercice d'un pouvoir d'expropriation étant plutôt exceptionnel, on souhaite ne s'en servir qu'en dernier recours.

6.7.10.

Pouvoirs du partenaire public d'établir les normes qui doivent être respectées en matière de conception, de construction, d'exploitation et d'entretien

Un partenaire public peut établir à l'avance les normes de conception, de construction, d'exploitation et d'entretien que devra respecter le partenaire privé. Ces normes peuvent être celles déjà applicables dans le territoire lorsque le gouvernement fait effectuer les travaux pour son compte ou il peut s'agir de normes spécifiques prévues au contrat.

6.7.11.

Paiement de redevances par le partenaire privé au gouvernement

Dans la mesure où la loi prévoit l'obligation pour une partie privée de verser à l'État des sommes d'argent pour l'utilisation d'un terrain public, alors la convention peut prévoir que le partenaire privé devra, à même les fonds recueillis auprès des usagers, verser au gouvernement compétent les sommes que la loi oblige tout citoyen dans des

circonstances similaires à payer. Ces sommes peuvent devoir être versées au gouvernement qui est partie au contrat ou à une autorité gouvernementale d'un autre niveau.

6.7.12.

Mode de fixation des frais d'utilisation

La convention doit établir qui a le pouvoir de fixer les frais d'utilisation de l'infrastructure et les conditions de modification de cette tarification. L'entente peut prévoir diverses catégories de paiement selon la taille du véhicule et l'utilisation qui en est faite, ou une tarification modulée selon les heures d'utilisation. Ce pouvoir accordé au partenaire privé de fixer la tarification peut toutefois être assujéti à certaines autorisations de la part du partenaire public. Dans cette dernière situation, le partenaire privé doit s'assurer d'avoir une tarification suffisamment flexible pour être en mesure de l'adapter aux éventuelles augmentations de coûts.

6.7.13.

Partage de tout surplus résultant de l'exploitation d'un partenariat public-privé

Lorsque des frais d'utilisation sont perçus par un partenaire privé, il est possible que le succès d'une infrastructure exploitée sous forme de PPP permette de percevoir des sommes plus importantes que celles prévues au départ. Dans le but d'éviter qu'une entreprise privée tire des profits démesurés par rapport au niveau de risque assumé dans un projet et le statut préférentiel qu'une autorité publique lui attribue, l'entente peut prévoir des conditions relatives au partage des bénéfices qui excèdent ceux qui avaient été jugés raisonnables au moment de la signature de la convention.

6.7.14.

Durée de l'entente et option pour étendre celle-ci

La durée de l'entente est celle dont peuvent convenir les parties. Naturellement, plus l'infrastructure est importante et coûteuse, plus longue, généralement, sera la durée de l'entente afin d'accorder au partenaire privé plus de temps pour récupérer son investissement. À la fin de la période, il est généralement convenu que l'infrastructure appartiendra

au partenaire public. Toutefois, il est possible de prévoir une clause pour couvrir l'éventualité où le partenaire privé n'aura pu récupérer la totalité de son investissement ainsi qu'un rendement satisfaisant à l'échéance de la convention. Dans un tel cas, les parties peuvent convenir de modalités pour prolonger l'entente afin de permettre au partenaire privé d'atteindre les objectifs financiers qu'il s'est fixés. Une telle entente de prolongation pourra être assujettie à certaines conditions afin qu'elle ne puisse constituer une simple option de renouvellement au choix du partenaire privé.

6.7.15.

Principaux résultats attendus des parties tant pour le partenaire public que pour le partenaire privé

Pour qu'un projet fonctionne rondement, il est normal de prévoir des délais pour réaliser certaines étapes afin de disposer d'objectifs précis qui agissent comme incitatifs et pour mesurer la capacité et le sérieux d'une partie à réaliser un projet. Ces objectifs ou étapes qui doivent être atteints à l'intérieur de délais précis peuvent exister aussi bien pour le partenaire privé que pour le partenaire public. Par exemple, si des permis environnementaux sont requis et que le partenaire public assume la responsabilité de les obtenir, une échéance pour l'obtention de ces permis peut être prévue. Dans la mesure où un PPP est un ouvrage complexe et coûteux pour l'une ou l'autre des parties et que tout retard peut avoir des conséquences lourdes, l'établissement de jalons à atteindre et d'un échéancier pour ceux-ci précise les objectifs et est susceptible de minimiser les risques pour les partenaires.

6.7.16.

Mesures de compensation prévues si une partie résilie l'entente de façon anticipée

Même si ce n'est pas l'objectif recherché, certaines circonstances peuvent amener le partenaire public à demander la résiliation d'une entente, que ce soit pour des raisons politiques, économiques ou autres. Un gouvernement qui est opposé aux PPP pourrait être élu et entamer des démarches pour mettre fin aux PPP existants. Dans un tel cas, il pourrait être nécessaire de verser une compensation au partenaire privé qui se voit frustré de l'exploitation d'un actif et des fruits qui en découlent avant le terme de l'entente. Il est donc opportun de prévoir les

cas d'ouverture à compensation si l'entente est résiliée avant son terme, et de spécifier également les conditions et modalités de compensation du partenaire privé qui se voit interdire la possibilité de récupérer son investissement et d'obtenir un certain rendement sur le capital investi sur la durée entière de la convention. Les clauses de compensation et les montants en jeu sont toujours des questions délicates à négocier. L'intervention d'experts est susceptible d'aider à évaluer le montant de la compensation qui devrait être versé par une partie à l'autre. Il est aussi possible de prévoir une compensation en faveur du partenaire public si le partenaire privé est en défaut.

6.7.17.

Normes de performance et garanties de performance

Comme une autoroute est un équipement qui doit servir pour le public, il est important pour le partenaire public d'établir dans la convention les normes de conception et de construction qu'il souhaite voir appliquées. Dans un tel cas, le contrat peut se référer aux normes habituellement prévues par le gouvernement pour le type d'ouvrage en question ou, pour des raisons particulières, peut prévoir des normes différentes des normes habituelles. Si l'autoroute doit servir à certaines fins particulières, il peut être pertinent d'exiger des normes plus élevées que celles habituellement en vigueur. De plus, le partenaire public peut aussi exiger que l'équipement construit possède certaines caractéristiques particulières.

6.7.18.

Droits et obligations du partenaire privé de fournir des améliorations et d'étendre le projet

Comme les PPP s'étendent fréquemment sur de très longues périodes de temps, on peut raisonnablement penser que les projections faites au départ se révèlent inexactes. Dans un tel cas, il peut être jugé opportun de modifier l'infrastructure pour en augmenter la capacité, l'améliorer, l'allonger ou encore lui ajouter des caractéristiques particulières. Dans de telles circonstances, il peut être important d'avoir prévu les lignes directrices qui seront suivies le cas échéant. Il pourrait être difficile pour une partie de renégocier l'entente sur des éléments importants lorsque le projet est déjà réalisé. De plus, en prévoyant à l'avance

les conditions et modalités de futures expansions et améliorations, les dispositions de l'entente peuvent être considérées dès la construction de l'infrastructure en question si on le juge opportun.

6.7.19.

Responsable de l'exploitation et de l'entretien de l'équipement et contraintes auxquelles il est assujéti

Il est mentionné plus haut qu'il peut arriver que le partenaire privé qui construit l'infrastructure ne soit pas nécessairement le même que celui qui l'exploite et qui en assure l'entretien. En conséquence, si le partenaire privé qui construit l'équipement souhaite confier l'exploitation de celui-ci à un tiers, il sera important de préciser dans la convention de PPP qui est le tiers et, si nécessaire, de négocier une entente sur les points essentiels avec ce fournisseur avant de compléter la convention de PPP. L'entente avec le tiers pourra se retrouver dans la convention principale ou dans une convention accessoire. De plus, si le partenaire public souhaite assujettir l'exploitant de l'équipement à certaines obligations et contraintes, celles-ci devront au moins être mentionnées dans la convention de PPP.

6.7.20.

Dispositions qui assurent au partenaire privé certaines restrictions en matière de concurrence de tiers et des dommages en cas de défaut

Comme les sommes que peut empocher le partenaire privé de l'exploitation d'une infrastructure sont souvent liées au volume d'utilisateurs, il peut être important pour le partenaire privé de s'assurer d'une certaine exclusivité dans le domaine ou le secteur géographique couvert par une infrastructure. Par exemple, dans le cas d'une autoroute construite dans le cadre d'un PPP, il est possible de prévoir que l'autorité publique ne permettra pas la construction d'équipement similaire à l'intérieur d'une certaine zone, de façon à ne pas créer de concurrent au partenaire privé qui a construit l'infrastructure. Pour protéger le partenaire privé si l'autorité publique contrevient à ses engagements, il est possible de prévoir dans la convention les dommages qui devront être payés par le partenaire public en cas de défaut. Il se peut que la construction d'une infrastructure requière la fourniture par un gouvernement de services additionnels au partenaire privé propriétaire de

l'équipement pendant la durée du PPP. Dans ces circonstances, comme le partenaire privé retire certaines sommes d'argent du service qu'il offre à la population, il est raisonnable de lui demander de verser certaines sommes à l'autorité publique pour les services rendus par celle-ci. Une telle démarche se justifie si l'on considère qu'en payant à l'autorité publique une partie des frais reliés aux services reçus de cette autorité, le partenaire privé peut recouvrer ces sommes des utilisateurs de l'équipement et le gouvernement peut financer le service rendu sans avoir à lever des taxes additionnelles auprès de ses citoyens. Il s'agit en fait d'une application du principe de l'utilisateur payeur.

6.7.21.

Rendement raisonnable accordé au partenaire privé et calcul de ce rendement

Un PPP doit être vu comme une entente entre deux parties par laquelle une des parties (le partenaire privé) assume un risque financier en contrepartie d'une certaine rémunération. Dans les circonstances, et à des fins de transparence, il est important pour les partenaires de s'entendre sur ce qui est un rendement raisonnable pour le partenaire privé, sur la façon de calculer ce rendement et sur le partage des surplus une fois que ce rendement convenu est atteint. Comme le rendement peut être attribuable dans une certaine mesure à la qualité de la gestion du partenaire privé, il apparaît important que celui-ci bénéficie de la plus-value tout en permettant au partenaire public de bénéficier également dans une certaine mesure de la bonne gestion du partenaire privé. Le bénéfice retiré par le partenaire privé étant lié à son association avec le secteur public, il serait inique que tous les avantages soient empochés par l'entrepreneur privé. Un objectif important des PPP est de permettre au secteur public de recevoir une contrepartie intéressante pour l'argent dépensé (*value for money*). Un partage équitable entre les parties des sommes encaissées en surplus des montants soigneusement budgétés s'inscrit dans cette philosophie.

6.7.22.**Cas de défaut de la part du partenaire privé et recours ouverts au partenaire public**

Dans toute entente de longue durée, il est opportun de prévoir les éléments qui constitueront des cas de défaut de la part du partenaire privé et les recours dont l'autre partie disposera dans de telles éventualités. Une liste exhaustive de ces défauts, des moyens pour la partie fautive de les régler s'ils se produisent et des divers recours auxquels ces défauts donnent droit s'ils subsistent apparaît être une façon productive de régler à l'avance des différends potentiels entre les parties.

6.7.23.**Autres droits accordés au partenaire public de résilier l'entente et, le cas échéant, l'indemnité payable par celui-ci**

Le partenaire public peut juger opportun à un moment donné de résilier l'entente. Il convient donc de prévoir les cas de résiliation qui sont disponibles à l'autorité publique et le montant de l'indemnité payable au partenaire privé si le gouvernement décide de se prévaloir de cette possibilité. La négociation de ces questions avant la conclusion de l'entente permet assurément un règlement plus facile lorsqu'une situation de résiliation à l'initiative du partenaire public survient. Il ne s'agit pas ici de tenter de couvrir toutes les éventualités qui pourraient donner lieu à résiliation, mais plutôt de prévoir des situations probables qui pourraient survenir. En outre, dans le but de décourager un gouvernement ultérieur de résilier une entente signée quelques années auparavant par un autre parti au pouvoir, les parties peuvent convenir de clauses de pénalités additionnelles en cas de résiliation unilatérale par le partenaire public sans cause de défaut.

6.7.24.**Cas de défaut du partenaire public et recours disponible au partenaire privé**

Si le partenaire privé peut faire défaut de respecter ses engagements, il est possible que le partenaire public en fasse autant. Il est donc opportun de prévoir ce qui constitue des cas de défaut de la part du partenaire public et les recours ouverts au partenaire privé si ces cas surviennent. Il peut être également possible de moduler les situations de

défaut pour qu'une partie puisse être avisée du cas de défaut dont l'autre partie la tient responsable et disposer d'un délai pour corriger le défaut qui lui est attribué. Par ailleurs, une fois le défaut constaté et non corrigé, le partenaire privé devrait disposer de certains recours qui peuvent être discutés et négociés à l'avance entre les parties. Par exemple, si l'un des recours du partenaire privé est d'être indemnisé, alors ce droit à l'indemnisation peut être prévu dans l'entente ainsi que les principes et les modalités pour fixer le montant de l'indemnisation.

6.7.25.

Droits et recours de l'institution financière en cas de défaut du partenaire privé et inclusion de ces droits et recours dans l'entente principale

Comme certaines infrastructures représentent des investissements importants qui nécessitent pour leur réalisation la participation de une ou plusieurs institutions financières, il peut être opportun de prévoir dans l'entente principale les droits que le partenaire privé pourra accorder à l'institution financière et les recours dont celle-ci disposera en cas de défaut du partenaire privé. La négociation de ces droits et des recours de l'institution financière doit donc se faire non seulement entre le partenaire privé et son institution financière, mais également entre le partenaire privé et le partenaire public. Selon le besoin et la pertinence, il sera possible de prévoir dans l'entente principale avec le partenaire public les droits et recours que pourra accorder le partenaire privé à l'institution financière. Dans un tel cas, le partenaire privé se trouvera dans une position quelque peu difficile, car il sera en quelque sorte obligé de négocier un terrain d'entente qui satisfera et l'institution financière, et le partenaire public.

6.7.26.

Obligations d'indemnisation de chacune des parties

Dans certains cas, il peut être nécessaire de prévoir un engagement pour chacune des parties d'indemniser l'autre partie au regard de certaines éventualités. Compte tenu du partage des risques, si la première partie est incapable dans les faits de protéger l'autre partie du risque que la première s'engage à assumer, alors il peut être opportun de fixer les cas qui donnent ouverture à une indemnisation et d'établir les modalités de calcul de cette indemnisation.

6.7.27.**Obligation d'information du partenaire privé (informations conservées, vérification, divulgation au partenaire public)**

Compte tenu de la complexité de certains PPP et des obligations de performance souscrites par un partenaire privé, l'autorité publique peut souhaiter disposer d'informations pour évaluer la performance du partenaire privé, mesurer certains éléments importants, utiliser des données pour sa planification stratégique, vérifier les résultats financiers du partenaire privé et pour toute autre fin raisonnable. Dans ce contexte, il est compréhensible que le partenaire public demande à son partenaire privé de recueillir les renseignements pertinents dans l'exécution du PPP et de fournir ces renseignements selon une procédure qui peut être établie dans la convention de PPP ou dans une autre convention. Dans ce contexte, on peut supposer que le partenaire privé puisse vouloir conserver la confidentialité de certains renseignements qu'il transmettra au partenaire public. En conséquence, il apparaît pertinent de prévoir dans la convention des clauses qui établiront les renseignements que devra fournir le partenaire privé, tout en assurant la confidentialité des renseignements transmis par le partenaire privé au partenaire public.

6.7.28.**Conditions à respecter par le partenaire privé pour céder ses droits dans la convention**

Un contrat de PPP peut avoir une longue durée en raison de l'importance des montants en jeu et de la nature des équipements qui sont construits dans le cadre de ce partenariat. Il est donc compréhensible que la question de la cession des droits d'un partenaire privé dans un contrat de PPP puisse être soulevée. Dans ce contexte, les parties peuvent vouloir établir à l'avance le droit de cession du partenaire privé, les conditions d'une telle cession et toutes les autres modalités qu'elles jugent pertinentes. Les parties peuvent aussi souhaiter couvrir les situations du retrait d'un partenaire privé lorsqu'il en existe plusieurs. En outre, compte tenu du financement apporté par les institutions financières, on peut comprendre que la question du droit pour le partenaire privé de donner des garanties sur les infrastructures construites soit aussi une préoccupation susceptible de retenir l'attention des parties et de faire l'objet d'une négociation.

6.7.29.

Droits accordés par le partenaire privé aux institutions financières qui financent le projet

Il peut être important pour le partenaire public de limiter les droits que peut accorder le partenaire privé aux institutions financières qui financent le projet. Comme il s'agit d'une infrastructure construite pour le public et qui doit être transférée au secteur public à la fin du contrat, le partenaire public peut souhaiter établir certaines règles qui lieront le partenaire privé et son institution financière. Cette situation illustre bien l'une des contraintes du partenaire privé engagé dans un PPP. Non seulement doit-il négocier une entente satisfaisante avec l'institution financière, mais il doit également le faire dans le cadre de contraintes qui ne lui sont pas propres puisqu'elles découlent du fonctionnement de l'autorité publique.

6.7.30.

Mode de règlement des différends

Une entente de PPP est une entente complexe de longue durée, c'est pourquoi il est de première importance pour tous les partenaires que leurs relations se déroulent dans l'harmonie. Toutefois, en raison de la complexité de la relation, des intérêts changeants et des nouvelles attentes qui peuvent se manifester au fil du temps, des différends sont susceptibles de surgir. Il convient donc de prévoir dès le départ la procédure qui devra être suivie par les parties s'il devient nécessaire de régler un différend. Le mode de règlement des différends peut compter plusieurs étapes qui doivent être suivies progressivement si le différend subsiste après l'application d'une étape antérieure. Dans une relation à long terme, ce qui est le cas d'un PPP, il est peut-être utile de prévoir au départ le recours à la médiation en cas de mésentente entre les parties. Des processus plus lourds et de nature plus formelle peuvent être utilisés plus tard, mais un processus plus léger permettant d'exprimer ses préoccupations tout en minimisant les frictions entre les parties apparaît plus susceptible de réussite.

6.7.31.

Dispositions particulières relatives à la tarification

Dans les PPP où le partenaire privé peut fixer le montant de la tarification qu'il demandera à l'utilisateur, il peut être important de prévoir des clauses particulières qui viendront encadrer le pouvoir du partenaire privé en matière de tarification. Comme le partenaire privé est dans une certaine mesure en position de force à l'égard des utilisateurs, il peut être tenté d'abuser de son statut. En outre, le partenaire public peut juger bon d'utiliser la tarification comme moyen incitatif et favoriser une tarification variable selon le moment de la journée. Il faut donc prévoir les dispositions particulières en matière de tarification qui permettront aux deux parties d'atteindre les objectifs qu'elles recherchent.

6.7.32.

Clauses de limitation de responsabilité

Même si une entente de PPP est dans une large mesure une entente de partage de risques, une partie qui assume un risque peut vouloir limiter sa responsabilité dans certaines circonstances. Il peut en être ainsi lorsque le risque assumé est très grand et qu'il n'y a pas moyen pour elle de se prémunir en totalité contre celui-ci ou de moduler son impact. En limitant ainsi sa responsabilité, la partie qui bénéficie de cette limitation établit jusqu'à quel point elle accepte d'assumer le risque en question. Dans un tel cas, l'autre partie doit décider si elle accepte que son cocontractant limite ainsi sa responsabilité et, si la réponse est oui, elle doit s'adapter à la situation à laquelle elle peut avoir à faire face.

6.7.33.

Subventions que le partenaire public consent à accorder au partenaire privé

Dans les cas où une aide financière de l'État est disponible, qui aurait pour effet de réduire pour le partenaire privé son investissement, il peut être de mise pour les parties de négocier le montant de la subvention que le partenaire public consent à attribuer à l'entreprise privée. Dans une telle situation, les parties peuvent négocier le montant de la subvention, les conditions de son obtention et l'impact de celle-ci sur les sommes que les utilisateurs devront payer ou encore que le partenaire

public devra verser au partenaire privé pour les services que celui-ci rendra. Le montant de la subvention que le partenaire privé peut espérer recevoir peut aussi avoir un impact significatif sur le montage financier du projet et son besoin de financement externe.

6.7.34.

Autres considérations

En plus des divers éléments mentionnés ci-dessus, la convention principale relative à un projet de PPP peut contenir plusieurs autres dispositions qui sont plus spécifiques au PPP qui fait l'objet de la convention. Par exemple, si un PPP a pour conséquence que des travailleurs du secteur public seront transférés à la SP, l'entente devra prévoir les conditions et modalités de ce transfert afin que les personnes touchées n'aient pas à subir une perte financière de la réalisation du PPP. Il en est de même des avantages sociaux dont ces personnes bénéficient. Comme plusieurs PPP doivent atteindre certains niveaux de performance convenus à l'avance entre les parties, l'entente peut prévoir, en plus des critères de performance qui devront être satisfaits, la méthode qui sera utilisée pour mesurer cette performance. Il ne serait pas souhaitable que des parties, mesurant la performance atteinte par le PPP différemment, tirent des conclusions divergentes sur le respect de la convention. Cette capacité qu'offre un PPP de convenir des niveaux de performance qui doivent être atteints et des façons de mesurer les résultats permet assurément des évaluations plus exactes et plus pertinentes. Comme la réalisation d'un PPP peut être une opération financière majeure et complexe, il peut être d'une grande importance dans certains cas de porter une attention particulière à la fiscalité des diverses opérations qui sont réalisées. Comme les intervenants d'un PPP sont souvent des entités publiques qui possèdent un statut fiscal particulier, il peut être opportun de les faire participer à certaines transactions dans la mise en œuvre du PPP afin de réduire l'impact fiscal sur le PPP et le coût de la réalisation de celui-ci. Cette préoccupation quant à l'aspect fiscal doit se manifester non seulement au moment de la mise en œuvre du PPP, mais également lors de la conception et de la négociation de celui-ci. Comme une bonne planification fiscale d'un PPP peut avoir un impact significatif sur le coût de sa réalisation, la dynamique financière de l'opération, en particulier le financement requis pour le projet et la tarification qu'il sera nécessaire d'imposer, pourrait en être grandement influencée.

CONCLUSION

Sur le plan juridique la réalisation d'un PPP soulève une myriade de questions qui font appel à plusieurs domaines du droit. Nous en aborderons ici quelques-unes qui nous apparaissent particulièrement importantes. En premier lieu, les PPP d'envergure constituent sur le plan juridique des entreprises complexes qui nécessitent des conseillers juridiques de tous les partenaires une excellente compréhension des objectifs poursuivis par leurs clients, en particulier ceux du partenaire public. Comme le partenaire public est l'instigateur du partenariat, il lui est nécessaire de bien définir les paramètres du partenariat qu'il souhaite réaliser et de bien les communiquer pour que le partenaire privé ait une bonne compréhension de ce qui est attendu de lui et soit en mesure de prendre les moyens requis pour atteindre les objectifs visés. Une fois acquise cette compréhension commune des objectifs à atteindre et des contraintes avec lesquelles les partenaires doivent composer, les conseillers juridiques des partenaires sont en meilleure position pour accomplir leur travail. Les PPP sont d'une nature particulière car ils constituent une nouvelle façon pour les gouvernements de rendre des services à la population et de traiter avec ses fournisseurs. Cette nouvelle façon de faire et ce nouveau type de relations devraient se perfectionner avec le temps et il devrait en découler des ententes de partenariat mieux adaptées aux besoins des divers intervenants.

Même si les PPP constituent une nouvelle façon de faire pour les gouvernements et modifient leurs relations avec leurs fournisseurs, ils n'ont pas donné lieu à ce jour à l'élaboration de nouveaux outils juridiques propres. La plupart des sociétés développées qui peuvent compter sur des lois bien adaptées aux échanges commerciaux en cours dans le monde occidental disposent déjà des outils nécessaires pour permettre la réalisation de PPP. D'ailleurs, même si certaines lois pourraient éventuellement devoir être adaptées pour tenir compte des besoins de certains PPP, l'introduction des PPP au Québec n'a pas provoqué la nécessité de mettre à jour un grand nombre de lois pour tenir compte des besoins propres reliés à ce nouveau mode de prestation de services à la population. La décision du gouvernement du Québec de faire une plus grande place aux PPP a mené à l'adoption de la Loi sur l'Agence sur les partenariats public-privé, mais celle-ci vise avant tout à donner à l'État québécois un outil pour mieux gérer sa participation dans les PPP. Cette loi n'a pas l'ambition d'imposer des règles ou un régime particulier à être suivis dans les cas de PPP établis au Québec par

le gouvernement provincial ou une municipalité. En cette matière, le gouvernement québécois a pu bénéficier des expériences connues par les gouvernements étrangers qui ont acquis au fil des années une bonne connaissance et une expérience concrète des PPP et qui ne semblent pas avoir jugé opportun de créer un régime juridique propre aux PPP. Agir autrement aurait, selon nous, certainement comporté beaucoup de risques et suscité la résistance du secteur privé.

Il sera intéressant de suivre l'évolution des PPP au Québec. Même si ceux-ci peuvent prendre plusieurs formes et être d'importance variée, il n'en demeure pas moins que les premiers PPP lancés par le gouvernement du Québec (prolongement de l'autoroute 30 et construction de deux hôpitaux à Montréal) constituent des projets majeurs et posent des risques financiers importants pour les partenaires privés. L'importance de ces projets et des risques qu'ils signifient soulève la question de l'envergure des partenaires privés qui y participeront. On peut penser que les principaux PPP qui se feront compteront avant tout comme partenaires privés de grandes sociétés bien établies et disposant de ressources financières importantes. Celles-ci auront les moyens de bien planifier leur participation aux PPP qui seront établis et d'être bien conseillées quant aux ententes qu'elles concluront. Il sera intéressant de voir comment les sociétés de moindre importance et moins solides financièrement pourront tirer leur épingle du jeu dans ce marché en émergence. Ces sociétés pourront probablement participer à des PPP, mais à l'intérieur de consortiums. Les PPP tirent leur origine dans une large mesure d'un constat fait par les gouvernements de l'existence d'un déséquilibre croissant entre les besoins des populations et les moyens financiers dont ils disposent pour les satisfaire. En outre, la participation de partenaires privés à la prestation de services aux populations est perçue de façon positive en raison de l'efficacité, de la créativité et de la réactivité du secteur privé. La présence de besoins importants, d'entreprises compétentes en mesure d'y répondre et d'un marché captif ou assuré devrait intéresser les financiers qui disposent de fonds importants à investir et qui recherchent un risque relativement faible et des revenus stables. Il sera intéressant de voir comment évoluera le financement des PPP au Québec au cours des prochaines années. Le modèle d'affaires des PPP intéresse déjà ailleurs dans le monde les grandes sociétés financières. On peut penser qu'il en sera de même au Québec. Sur le plan juridique, il sera intéressant de voir comment les financements des PPP seront structurés. Étant donné la nature particulière des PPP, on pourrait

voir émerger des formes innovatrices de financement. Il pourrait même être possible de voir éventuellement des petits investisseurs participer au financement d'infrastructures publiques par l'entremise de fonds de placements spécialisés dans ce secteur.

Dans certains domaines, on peut supposer que l'existence de certains PPP posera des problèmes particuliers sur le plan juridique et pourrait possiblement mener à des modifications législatives. Par exemple, la question de la confidentialité des renseignements personnels et des dossiers médicaux des patients pourrait faire l'objet de nouvelles dispositions si, dans le cadre de PPP, certaines personnes qui ne sont pas actuellement autorisées à prendre connaissance de ces renseignements devaient y avoir accès. Il est possible que des modifications législatives soient effectuées pour permettre l'accès de partenaires privés à certains renseignements tout en recherchant à préserver le principe de leur confidentialité. Les modifications requises à la législation québécoise pourraient s'étendre à plusieurs autres domaines de notre droit. L'expérience nous renseignera sur la direction que prendra ce phénomène de même que sur son étendue.

Sur le plan juridique, il est encore difficile d'évaluer l'impact qu'auront sur notre droit les PPP. Pour tirer des conclusions fiables à cet égard, il sera nécessaire qu'un certain nombre de PPP soient réalisés dans plusieurs secteurs afin de mieux mesurer les obstacles que posent les lois actuelles à l'établissement des PPP ainsi que les moyens pour les contourner. Cette accumulation d'expériences québécoises en matière de PPP nécessite toutefois, au préalable, une volonté politique d'aller de l'avant avec cette nouvelle façon de rendre des services à la population.

ANNEXE

Les diverses formes de partenariat public-privé

FORME DU PPP (acronyme anglais)	PARTENAIRE PRIVÉ	PARTENAIRE PUBLIC
Convention de construction (DB)	• Conçoit et construit l'infrastructure en fonction du devis de performance du secteur public. • À prix fixe, donc assume le risque de dépassement budgétaire.	• Prépare le devis de performance que le partenaire privé doit respecter. • Il est discutable qu'il s'agisse d'une forme de PPP.
Contrat d'exploitation et d'entretien (O & M)	• Exploite et assure la gestion pendant un certain temps d'un actif qui est la propriété du public. • Risque financier plutôt faible. • Ses obligations peuvent être plus importantes que la simple gestion immobilière.	• Conserve la propriété de l'actif. • Conserve les revenus et verse une rémunération au partenaire privé ou reçoit un loyer du partenaire privé qui encaisse les revenus résultant de l'exploitation.
Conception, construction, financement et exploitation (DBFO)	• Conçoit, finance et construit une nouvelle infrastructure selon un bail à long terme. • Exploite l'équipement pendant la durée du bail. • Récupère son investissement et réalise le rendement recherché grâce aux sommes reçues de l'exploitation de l'infrastructure pendant la durée du bail. • Assume un risque financier important.	• Le partenaire privé lui transfère l'équipement à la fin du bail. • Établit dans la convention de PPP les responsabilités du partenaire privé. • Verse une somme au partenaire privé ou l'autorise à percevoir les sommes d'argent du public.
Construction, détention et exploitation (BOO)	• Finance, construit, détient et exploite une infrastructure et livre un service. • Les droits accordés le sont pour une très longue durée.	• Ses exigences sont établies dans l'entente originale et au moyen de la réglementation. • S'apparente beaucoup à la société de services publics.

Les diverses formes de partenariat public-privé (suite)

FORME DU PPP (acronyme anglais)	PARTENAIRE PRIVÉ	PARTENAIRE PUBLIC
Construction, détention, exploitation et transfert (BOOT)	• Finance, conçoit, construit et exploite une infrastructure. • Signe un contrat d'une durée spécifique. • Est autorisé à demander des frais aux utilisateurs.	• Après la période de temps prévue au contrat, la propriété de l'infrastructure est cédée au secteur public. • Peut bénéficier de l'expertise très spécialisée du partenaire privé.
Acheter, construire et exploiter (BBO)	• Acquiert un actif du secteur public. • Doit procéder à une mise à niveau de l'infrastructure et l'exploiter pour une période de temps spécifique.	• Transfère un actif public à une société privée ou quasi publique. • Exerce un contrôle par l'entremise du contrat conclu au moment du transfert. • Représente un moyen de moderniser des infrastructures existantes sans s'endetter davantage.
Licence d'exploitation	• Reçoit le droit d'exploiter un service public. • Valide pour une période de temps spécifique. • Pour ses services, il reçoit un montant d'argent du partenaire public ou est autorisé à percevoir des sommes d'argent des utilisateurs du service.	• Est souvent utilisé dans les projets de technologie de l'information. • Profite de l'expertise du partenaire privé. • Dicte les conditions à respecter par le fournisseur du service.
Financement seulement	• Habituellement une société de services financiers. • Finance directement un projet. • Le financement peut prendre diverses formes.	• Assume les tâches liées à la prestation du service.



P A R T I E

ORGANISATION
ET MANAGEMENT
DES PARTENARIATS



CHAPITRE

GÉRER L'INTERFACE POLITIQUE, ORGANISATIONNELLE ET ÉCONOMIQUE DES PPP

Bachir Mazouz et Noureddine Belhocine¹
École nationale d'administration publique

1. Des versions de ce texte ont bénéficié d'une lecture critique de la part de collègues œuvrant à l'ENAP ou à HEC Montréal. Les auteurs tiennent à remercier en particulier Marcel Tardif, Taïeb Hafsi, Joseph Facal et Jean-Michel Viola pour leurs suggestions pertinentes.



historiquement, c'est vers le milieu des années 1970 que l'État moderne a commencé à se questionner sur le périmètre et les modes de son intervention. Menés sur fond de crise budgétaire persistante et de luttes pour maintenir des acquis sociaux, des questionnements portant traditionnellement sur la forme de propriété (privatisation ou nationalisation) se sont progressivement cristallisés autour de l'efficacité, de l'efficience et des économies à réaliser par une meilleure gestion des deniers publics. L'exploration de configurations organisationnelles, de stratégies et de structures d'offre permettant de maintenir à la fois le régime public de services et de tenir compte des exigences de performance des structures d'offre s'est traduite par l'émergence de formes d'association impliquant l'État et l'entreprise privée. Parmi celles-ci, le PPP s'est alors imposé comme LA configuration organisationnelle qui permet de répondre à des considérations multiples, mais essentiellement économiques, politiques et idéologiques. Cependant, la gestion des PPP impliquant une logique d'intervention (offre publique) et une logique d'opportunité (demande de marché) ne peut être réduite à l'exécution des termes d'un contrat. Ainsi, les PPP exigent un cadre de gestion approprié non seulement à cause de la diversité des logiques sous-jacentes aux formes contractuelles liant l'État à l'entreprise, mais surtout à cause des croisements des jeux de stratégies, d'attitudes et de conduites des partenaires en présence dans un environnement particulier.

Ce chapitre traite de considérations propres à la gestion des PPP. Nous abordons dans un premier volet l'importance qu'ont pris les PPP en tant que nouvelle configuration opérationnelle de l'intervention

publique. Nous expliquerons par la suite en quoi les jeux de stratégies, d'attitudes et de conduites des partenaires impliqués dans une configuration partenariale public-privé sont déterminants pour leur gestion, donc pour une efficacité, une efficience et des économies améliorées des systèmes d'offre en services publics.

7.1. LE PPP, UNE NOTION POLYSÉMIQUE

On pourrait multiplier les références théoriques et pratiques pour bien cerner la notion de PPP, il n'en demeure pas moins qu'elle est polysémique et qu'un effort de clarification s'impose, au delà de la sémantique. Sous le vocable de partenariat public-privé, se cache une réalité complexe et diversifiée, selon les époques, les auteurs, les législations et les pays. On y inclut généralement une multitude d'arrangements plus ou moins complexes, allant de la « sous-traitance à la concession ». Ces différentes formes d'association entre secteurs publics et secteurs privés reposent sur des logiques pour le moins éloignées, sinon contradictoires, ce qui posent à l'évidence la question de leur gestion. Dans la littérature managériale, on trouvera chez Brinkerhoff l'une des définitions les plus fines de la nature des relations entre les partenaires, publics et privés, impliqués 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 (Brinkerhoff, 2002, p. 21).

Certaines tentatives de définition mettront l'accent sur la forme juridique, la configuration organisationnelle, le caractère commercial (Chalmers et Davis, 2001) ou alors sur les obligations mutuelles et la confiance qui doivent prévaloir entre les partenaires (Muetzelfeldt, 2001).

Il faut dire que l'exercice de clarification terminologique 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). D'autres

auteurs soulignent le caractère très compliqué de l'opération d'épuration de la notion de PPP (Wettenhall, 2007 ; Broadbent et Laughlin, 2003), dans le cas de l'Afrique du Sud, comme dans ceux de l'Arabie saoudite (Al-Homeadan, 2001) et des États-Unis (Guttman, 2001).

Au Québec, la politique-cadre du gouvernement du Québec sur les partenariats publics définit un PPP par référence au concept de « contrat » :

- a) à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, à la conception, la réalisation et l'exploitation de projets de l'administration publique ;
- b) qui établit un partage des responsabilités, des risques et des bénéfices entre les partenaires public et privé ;
- c) qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer une prestation de services aux citoyens.

De tels « contrats » peuvent s'appliquer à des projets d'infrastructure ou d'équipement ou encore à la prestation de services aux citoyens et impliquer une participation des entreprises privées au financement.

La même politique-cadre présente les caractéristiques d'un PPP :

- a) un partage optimal des risques en les faisant assumer par le partenaire le plus apte à les gérer ;
- b) une prestation de services basée sur l'atteinte de résultats clairement définis ;
- c) la rémunération du partenaire privé est fonction de la disponibilité des services et de sa performance ;
- d) l'autorité publique conserve en tout temps la maîtrise du service et demeure imputable de la prestation du service auprès des citoyens.

L'examen de la littérature portant sur les avantages recherchés dans le mode de prestation des services publics par le biais d'un partenariat avec le privé fait ressortir certains éléments qui méritent un examen attentif. Pierre Bernier (2005) fait état de cinq avantages intrinsèques à ce mode de coopération recensés par les analystes :

- a) assurer la croissance des services publics par la mobilisation des capitaux privés ;
- b) introduire la flexibilité et la performance du secteur privé dans la gestion des services publics ;

- c) accéder plus rapidement aux innovations technologiques du secteur privé ;
- d) réaliser des économies d'échelle ;
- e) permettre au secteur privé national d'améliorer son niveau de compétitivité internationale.

La politique-cadre des PPP dont le Québec s'est doté afin de régler le recours à l'association du secteur privé dans la prestation de services publics fait la distinction entre les objectifs poursuivis, susceptibles de justifier une telle démarche, et les avantages que procurerait la formule PPP.

Au chapitre des objectifs, cette politique-cadre évoque :

- a) l'amélioration de la qualité de la prestation de services aux citoyens par le recours aux avantages offerts par la gestion privée ;
- b) la réduction des délais de réalisation en confiant à un seul partenaire privé l'ensemble des étapes d'un projet (conception, réalisation, exploitation), contrairement au mode conventionnel de prestation de services publics ;
- c) une meilleure gestion des risques en les transférant au partenaire le plus apte à les assumer ;
- d) l'amélioration de la productivité des administrations publiques en introduisant de l'émulation entre le secteur privé et le secteur public et en profitant des retombées des solutions innovatrices du secteur privé.

Au chapitre des avantages, la même politique-cadre recense six éléments que nous présentons ci-après :

- a) le PPP permet au gouvernement d'adopter un contrôle plus rigoureux des coûts de la prestation de services grâce à la détermination des résultats attendus ;
- b) une réalisation d'économies par l'utilisation de solutions intégrées utilisant les innovations ;
- c) le PPP favorise l'innovation en cela qu'elle permet au partenaire privé de rechercher des nouvelles façons de faire grâce au contrat qui laisse une marge de manœuvre ;
- d) le PPP facilite la gestion budgétaire dès lors que tous les éléments d'information sont contenus dans le contrat ;

- e) dans certains cas, les projets en PPP peuvent offrir un potentiel de commercialisation de l'excédent, pour le partenaire privé, ce qui du coup réduirait le coût de réalisation pour le partenaire public ;
- f) l'acquisition de nouvelles expertises par les entreprises privées du Québec.

Toutefois, des difficultés de mise en œuvre des PPP sont signalées par nombre d'auteurs, ce qui soulève la nécessité d'élaborer un cadre de gestion qui tient compte, entre autres, des stratégies, des attitudes et des conduites des associés que sont l'État et l'entreprise privée.

7.2.

LA PROBLÉMATIQUE DE GESTION DES PPP

D'un point de vue conceptuel, nous considérons que le PPP est le résultat, ou l'aboutissement, d'une évolution dans les relations entre le secteur public et le secteur privé². Celles-ci ayant connu différentes phases dans l'histoire, et donc différentes formes selon les sociétés et les régimes politiques, le PPP dans sa forme et sa configuration nouvelles se situerait donc au croisement d'un jeu de stratégies, d'attitudes et de conduites des partenaires en présence dans un environnement particulier.

Dans la perspective de repérer les facteurs clés de gestion, dont le décideur public devrait tenir compte dans la conduite du partenariat, nous avons privilégié une approche systémique qui nous permet d'aborder le PPP dans ses différentes composantes. Ainsi, le raisonnement systémique nous conduirait à privilégier, pour les besoins de notre analyse, trois sous-systèmes que constitueraient, au fond, les différentes phases de la gestion du partenariat : 1) la préparation de l'association, 2) l'organisation et sa mise en œuvre et 3) les résultats poursuivis ou escomptés.

2. Cette partie s'inspire des travaux de El-Bekkali et Moumen (1984).

7.2.1.

La phase de préparation de l'association : le sous-système politique

Dans le processus d'établissement d'un partenariat, la phase de préparation revêt une importance particulière. En effet, c'est à l'intérieur du sous-système politique que les relations de pouvoir vont s'exprimer et que les règles du jeu vont s'établir entre partenaires, et ce, à travers les processus de négociation et de marchandage. L'articulation, voire la formalisation de ces règles du jeu dans un contrat, va déterminer, dans une large mesure, l'évolution de l'objet des sous-systèmes organisationnels et économiques.

7.2.2.

La phase de l'organisation et de la mise en œuvre : le sous-système organisationnel

Le partenariat requiert la mise en place d'un minimum de structures formelles nécessaires à la conduite d'un projet commun. Le niveau de formalisation de celles-ci, que reflètent l'organigramme, les règlements, la répartition des tâches et des responsabilités, la prise de décisions, la coordination et le système d'information, précise les règles du jeu et les relations de pouvoir établies dans la phase de préparation de l'association. Dans tous les cas, l'objet du sous-système organisationnel est la coordination entre les acteurs et leurs différentes interventions afin d'assurer la viabilité du système et son adaptation aux variations de l'environnement.

7.2.3.

La phase des résultats : le sous-système économique

Les résultats du partenariat découleront de l'ensemble des interventions des acteurs (optimisation des ressources, courbe d'apprentissage, facteurs de production...) et détermineront le niveau de réalisation des finalités respectives des partenaires ainsi que l'objet du système dans son ensemble. La survie, l'équilibre et l'expansion du système dépendent largement des résultats obtenus, réels ou perçus par le sous-système économique.

L'approche systémique, même si elle est utile, est insuffisante pour rendre compte du jeu des acteurs à l'intérieur du système. Les tenants de l'approche politique des organisations, notamment Crozier et Friedberg (1977), soutiennent que le fonctionnement de toute organisation peut être saisi à travers la vision dualiste fondée sur les stratégies égoïstes des acteurs ainsi que la cohérence finalisée de l'organisation. Le raisonnement stratégique proposé ici permet d'appréhender, au-delà de la configuration du partenariat, l'attitude et le comportement des acteurs. Pour ces théoriciens, dans toute situation organisationnelle, un acteur dispose toujours d'une marge de manœuvre de liberté et de négociation qui est fonction de la zone d'incertitude qu'il contrôle par rapport au système et aux autres acteurs. Cette zone d'incertitude, source de pouvoir, lui permet de négocier et de faire valoir ses intérêts. Le résultat de cette négociation détermine sa participation dans le système et son influence sur l'orientation des objectifs de ce dernier ainsi que sa position et ses relations formelles avec l'autre ou les autres membres.

Ainsi, lorsqu'un gouvernement s'associe à un partenaire privé pour la réalisation d'un projet en raison de son expertise technologique et/ou managériale, il se place dans une relation asymétrique. Conséquemment, la faiblesse du partenaire public représente pour le partenaire privé une zone d'incertitude considérable, donc un pouvoir qui lui permet de déterminer en grande partie le processus de négociation.

Toutefois, nous retenons que cette situation évoluera grâce à l'intervention des acteurs dans le cadre de l'association. En effet, il est légitime de penser qu'avec la maturité d'un projet commun, ces derniers bénéficieront d'un apprentissage dont le développement apportera des éléments nouveaux aux jeux stratégiques auxquels participent les partenaires et déséquilibrera éventuellement les rapports de force jusque-là établis. Ce déséquilibre est susceptible de conduire le système à des confrontations où l'aspect conflictuel dominera souvent du fait de la transgression des règles du jeu initialement fixés par les acteurs. Cela pourrait amener les partenaires à se tourner vers de nouveaux processus de négociation et de marchandage qui se solderaient par l'émergence d'un nouvel état d'équilibre dans le système. C'est en combinant approche systémique et analyse stratégique que nous tenterons de repérer et d'analyser les facteurs clés de gestion. Toutefois, comme nous l'avons relevé plus haut, il conviendra d'appliquer le cadre d'analyse présenté ici à chaque type de partenariat afin d'obtenir une grille de lecture différenciée.

7.3.

TPOLOGIE DES PPP³

L'état de la littérature sur le PPP ne permet pas, aujourd'hui, de repérer les variables clés de gestion et se limite, généralement soit à l'étude d'une forme particulière de partenariat (sous-traitance, fermage, concession, etc.) ou à l'analyse des avantages et des inconvénients de la collaboration entre le secteur public et le secteur privé. À cet égard, des recherches récentes commencent à s'intéresser au phénomène et proposent des modèles qui rendent mieux compte de cette réalité complexe. Toutefois, dans la plupart des cas, les typologies proposées permettent au mieux de déterminer les objectifs de chaque partenaire, particulièrement ceux du service public impliqués, et font l'impasse sur les enjeux de gestion propre. Certes, la littérature nous offre, depuis quelque temps, et après certaines expériences d'association, des analyses de cas de succès ou d'échec riches en enseignement et effectuées a posteriori, ce qui n'autorise pas la formulation de recommandations pour les gestionnaires de partenariat, et encore moins la proposition d'une cadre de gestion approprié aux PPP.

Dans la perspective de voir émerger un cadre de gestion approprié aux PPP, nous proposons, pour notre part, une typologie fondée sur la notion de projet. Un projet en PPP est bien géré lorsque les gestionnaires respectent les contraintes imposées par les coûts, les délais, les prescriptions techniques et les risques. Un système de pondération de ces quatre facteurs permettrait de gérer au mieux chaque type de projet conçu et réalisé en PPP. Pour soutenir un tel cadre de gestion, axé sur le type de projet en PPP, nous nous sommes interrogés sur les raisons qui pourraient justifier le recours à un PPP (Mazouz, Belhocine et Facal, 2005). En croisant deux variables, 1) la **proximité de la cible** visée par le partenaire public et 2) la **capacité du partenaire public à réaliser un projet** donné, nous obtenons quatre types de projets (voir le tableau 7.1).

3. Des éléments de cette section ont déjà fait l'objet d'une publication dans Mazouz, Facal et Belhocine (2005), *Télescope*, vol. 12, n° 1, février 2005 ; Mazouz, Facal et Viola (2006).

7.3.1.

La proximité de la cible

Cette notion renvoie à la position de l'organisation publique par rapport à sa clientèle cible. Nous retenons l'hypothèse que les besoins des citoyens et des entreprises évoluent en fonction des transformations qui se produisent dans la société, à la fois au plan individuel et collectif, ainsi que dans l'environnement international. Par conséquent, certains ajustements dans la prestation des services publics s'imposent. Cet effort d'adaptation du service public doit être permanent afin de maintenir le niveau de qualité du service offert et de répondre adéquatement aux besoins grandissants et émergents des clientèles. À l'instar d'une firme privée qui fait de la veille technologique pour maintenir sa rentabilité et son avantage concurrentiel, le service public doit faire en quelque sorte de la veille sociologique et être à l'écoute du citoyen et de l'entreprise pour maintenir le niveau et la qualité de la prestation publique. Dans ce cas, on parle de proximité élevée.

En revanche, une disjonction entre les besoins du « marché » et l'offre de services publics, du fait d'un éloignement de ceux-ci par rapport à la clientèle cible, engendre non seulement un gaspillage des ressources mais aussi le discrédit de l'organisation gouvernementale. Sous l'effet conjugué de la force d'inertie de la bureaucratie et de l'ampleur des changements sociaux, il est possible que le service public se déconnecte de sa réalité et soit incapable de fournir des prestations de qualité. Dans ce cas, on parle de proximité faible.

7.3.2.

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, celui-ci doit disposer non seulement de ressources suffisantes (compétences managériales, technologies, financement...) mais aussi et surtout d'une volonté politique de satisfaire les besoins identifiés. L'importance des ressources, d'une part, et la volonté politique, d'autre part, placeraient donc l'organisation publique sur un continuum allant de la capacité faible à la capacité élevée.

En croisant les variables proximité de la cible et capacité à générer des projets, il en résulte quatre types de PPP.

Ils seront décrits ci-dessous, en soulignant les principaux enjeux de gestion et les risques majeurs qu'un gestionnaire public doit anticiper pour permettre aux PPP d'atteindre ses objectifs.

Tableau 7.1.

Une typologie des PPP

		Proximité de la cible	
		Faible	Élevée
Capacité à générer des projets	Élevée	Partenariat de circonstance Dicté par des impératifs de gestion, d'expertise, d'injection de capitaux privés.	Partenariat élémentaire Recherche d'économie, d'efficacité et d'efficience.
	Faible	Partenariat adhésif Découle d'une vraie communauté de pratiques, de convergences des valeurs et des intérêts.	Partenariat prospectif Dicté par les enjeux stratégiques à l'échelle des nations et des gouvernements.

Source : Mazouz et Belhocine (2002).

7.3.3.

Le partenariat de circonstance

Il place côte à côte une organisation publique ayant un ou plusieurs projets en main et une organisation privée détenant un savoir-faire et une expertise en raison de sa connaissance du marché. Pour le partenaire public, le but de l'association est la recherche à la fois d'une expertise particulière et de ressources complémentaires pour réaliser un projet dont il est le maître d'œuvre et jugé d'intérêt général.

Le recours à un partenaire privé serait donc dicté par des impératifs de gestion, d'expertise et d'injection de ressources (financières, technologiques) privées.

Le PPP noué entre Tourisme Québec et Bell Canada pour développer et opérer un système d'information et de réservations de produits touristiques que l'on désigne maintenant par <BonjourQuébec.com> est à cet égard illustratif de ce type de partenariat.

En effet, Tourisme Québec, organisme public dont la mission est de créer les conditions favorables au développement du tourisme au Québec, a envisagé, à la fin des années 1990, de se doter de nouveaux outils en matière de technologie de l'information, jugés incontournables pour se hisser au niveau de l'industrie touristique mondiale. Cependant, Tourisme Québec ne possédait ni l'expertise de pointe ni les moyens financiers pour assurer seul les investissements requis pour réaliser ce projet. L'organisme possédait en revanche certains actifs, qu'il pouvait mettre dans la corbeille commune d'attributs organisationnels, notamment :

- a) une expérience acquise lors d'une tentative d'implantation d'un tel système avec Réservation-Québec ;
- b) la connaissance de l'évolution du marché dans ce domaine ;
- c) une banque d'information touristique qui pourrait servir de base à un éventuel système informatisé d'information et de réservation ;
- d) l'achalandage et l'expertise de ses services d'information touristique (centre d'appel et sept centres infotouristes) ;
- e) le site Internet ;
- f) des budgets promotionnels importants sur la destination.

C'est sur la base de ces apports qu'a été retenue l'option d'un partenariat avec une entreprise privée disposant du savoir-faire technologique, de la capacité et de la volonté d'investir requis dans un tel projet.

À la suite des étapes de sélection réglementaires préliminaires, une entente fut conclue avec Bell Canada, sans que Tourisme Québec n'eût précisé son projet. Cette entente préliminaire consistait en une étude portant sur la conception, la définition et l'évolution du projet et l'élaboration d'une solution technologique et administrative. La solution devait être évaluée conjointement par les parties avant de négocier une entente-cadre de partenariat.

Cette étape a révélé que les revenus directs ne pouvaient couvrir l'ensemble des coûts du projet. En fait, les apports de Tourisme Québec se sont révélés insuffisants pour justifier que la totalité des coûts de développement et d'exploitation soient assumés par le partenaire privé. Devant cette impasse, les deux parties auraient pu décider de mettre fin au projet. Pourtant, n'ayant pas d'autres options, Tourisme Québec

a poursuivi les négociations avec son partenaire en vue de trouver une solution satisfaisante. C'est ainsi que l'entente conclue prévoyait que Tourisme Québec assume les coûts de développement et d'exploitation de fonctions propres à sa mission économique et sociale : mise à jour et informatisation de sa banque de données sur les produits touristiques et amélioration de ses outils technologiques de soutien à l'information et promotion touristique. En contrepartie, Bell Canada assume les coûts de développement et d'exploitation des fonctions et outils liés à la réservation et au commerce électronique ainsi que ceux concernant la commercialisation des services du Centre d'affaires électroniques. À cela s'est ajoutée une formule de partage des profits une fois que Bell Canada aura récupéré ses investissements dans le projet. L'entente-cadre fut enfin signée en février 1999 après avoir reçu l'autorisation du Conseil du trésor. Les négociations furent longues et vigoureuses du fait que l'association prévoyait un partage du coût et des ressources.

L'entente-cadre de partenariat conclue est d'une durée de sept ans avec trois ans optionnels. Elle décrit le projet et les principes directeurs qui président aux décisions :

- a) les parties liées conjointement ;
- b) le respect des « missions » propres à chacun ;
- c) la volonté de transfert mutuel de connaissances ;
- d) les décisions prises conjointement ;
- e) la protection des renseignements personnels ;
- f) la volonté de s'avantager mutuellement ;
- g) le souci de viabilité ;
- h) en cas de résiliation, période de transition et obligation de conclure des ententes permettant à chacun de fonctionner de façon autonome.

Par ailleurs, l'entente-cadre a été assortie d'autres contrats (satellites) qui eux venaient préciser les détails de chaque *livrable* du projet. Les parties avaient convenu qu'il n'était pas nécessaire ni souhaitable d'aller trop loin dans les détails de l'entente-cadre et qu'il était préférable de laisser de la place aux ajustements en cours de route.

Malgré certains retards accusés dans la réalisation du projet, les relations entre les partenaires sont restées bonnes et l'association a continué à fonctionner selon la vision initiale. Cet exemple d'association, qualifiée de réussite, montre à l'évidence que 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 décisions « *in the most strategic partnerships, the partners will work together at all levels and stages from the design and governance of the initiative to the implementation and evaluation* » (Nelson, 2002, p. 47).

Le partage du processus de prise de décisions 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 y exercer un certain pouvoir. D'une manière générale, les PPP, par le niveau de collaboration qu'ils exigent, instaurent par définition une certaine confiance, une loyauté et un respect des engagements pris, et cela, au-delà des mécanismes de contrôle visant à éviter les comportements opportunistes des partenaires.

Cependant, cette vision ne prend pas en considération la nature différente des partenaires, en termes de finalités, de philosophies de gestion, de valeurs, de comportements, etc., ce 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 décisions, mais non exclusivement, car l'État peut et doit l'exercer en dernier ressort, par des moyens internes (mécanismes de gestion) et des moyens externes (réglementations spécifiques). Le dispositif de contrôle viserait à s'assurer que le PPP soit conforme aux impératifs de la politique gouvernementale. En revanche, un contrôle excessif ou inadéquat pourrait rebuter les partenaires privés, soucieux de préserver leur autonomie de décision.

Une attention particulière doit donc être portée à l'étape des négociations afin de définir les contours de l'association. Le cas de Tourisme Québec illustre cette situation où les partenaires recherchent conjointement les meilleures solutions, mettent en commun leurs actifs et partagent les risques tout en précisant les responsabilités de chacun. Le gestionnaire en charge d'un projet à réaliser de type de circonstance devrait donc prendre en considération certaines variables dans les trois sous-systèmes relevés précédemment (voir le tableau 7.2).

Tableau 7.2.

Variables de gestion dans le PPP de circonstance

Sous-système politique	Précision et évaluation des objectifs de chaque partenaire.
	Précision des critères de décision.
	Partage du pouvoir de décision.
	Délimitation des responsabilités.
	Souplesse du contrat permettant des ajustements.
Sous-système organisationnel	Arrimage des méthodes et des processus de travail.
	Mécanismes de communication permettant de maintenir les négociations ouvertes.
	Participation des partenaires dans la gestion du projet commun.
Sous-système économique	Précision des coûts et des bénéfices et leur partage.
	Transfert d'apprentissage.
	Croissance du service public par la mobilisation des actifs privés.
	Amélioration du service public par l'accès à la technologie du secteur privé.

7.3.4.**Le PPP élémentaire**

Un PPP de type élémentaire est conclu lorsqu'une organisation publique est porteuse d'un projet, n'est pas éloignée de sa clientèle cible, mais est soucieuse d'offrir le service public à moindre coût et de façon plus efficace et plus efficiente.

Font partie de ce type de PPP les grands contrats de construction d'infrastructures publiques (santé, routes, écoles...), les contrats de gestion accordés par les gouvernements à des firmes privées (gestion d'espaces et d'édifices publics, collecte de résidus ménagers ou de matières 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, de cohésion sociale, de qualité et à moindre coût.

Les médias rapportent assez régulièrement des cas d'échec dans les partenariats public-privé de ce type. C'est dire l'extrême sensibilité de l'opinion publique à l'égard de cette formule, tenue par beaucoup pour suspecte. Si la faillite d'une entreprise privée ou d'un projet public

mené selon un cadre de gestion traditionnel sont loin de provoquer un tollé, l'échec d'un projet public mené en association avec le secteur privé dans le but de rendre un service public suscite généralement des réactions assez vives dans l'opinion publique. Souvent, ces cas d'échec alimentent les débats entre tenants et contradicteurs de la formule. *Le Devoir* (du 18 et 19 juillet 2007) a fait état d'un cas de PPP en grande difficulté. Sous le titre « L'échec d'un PPP », le journal relate la situation pour le moins critique de Metronet, un consortium formé en parts égales par les groupes Balfour Beatty, Bombardier, EDF Energy, Thames Water et WS Atkins et le London Underground dans le cadre d'un projet de rénovation du métro de Londres. Les problèmes financiers qu'éprouve Metronet seraient dus à des travaux supplémentaires non prévus par le contrat et qui nécessiteraient une injection de ressources financières importante (551 millions de livres) que l'office public qui gère le métro de Londres refuse d'accorder en totalité (121 millions de livres d'accordés) sous prétexte que l'entreprise était mal gérée et ne fonctionnait pas de manière efficace et économique. L'argument avancé par Metronet pour justifier sa demande est relatif au volume de travaux non prévus par les termes du contrat demandés par son partenaire public. Les deux contrats que Metronet a décrochés (30 ans) représentent une valeur de 17 milliards de livres et consistaient à entretenir et moderniser 9 des 11 lignes du métro londonien. Ce partenariat a déjà connu une controverse qui a jeté le discrédit sur le consortium à propos de problèmes techniques dans l'exécution des contrats.

Les difficultés que connaît ce partenariat a conduit la Haute Cour de Londres à nommer un administrateur indépendant pour superviser les activités du consortium en attendant une entente définitive entre les partenaires.

Ce cas n'est pas unique, loin s'en faut, dans ce pays pionnier en matière de PPP. Les cas d'échec dans le secteur de la santé sont multiples et ont d'ailleurs conduit le gouvernement britannique à revoir sa politique de partenariat avec le secteur privé, particulièrement dans le mode de financement privilégié jusque-là. En effet, le ministère de la Santé a annoncé une réduction de 40% du nombre de ses contrats de PPP, essentiellement destinés aux grands hôpitaux et une préférence sera désormais accordée aux petites unités de soins avec une nouvelle formule de partenariat. Jusque-là, de nombreux hôpitaux (environ une soixantaine) ont fait l'objet de PPP dans lesquels le gouvernement a confié à l'entreprise privée le financement, la construction et l'entretien

des immeubles, selon la formule PFI (Public Finance Initiative) consacrée en Grande-Bretagne. Ce mode de financement est mis en cause dans les innombrables problèmes financiers que connaissent les hôpitaux ayant fait l'objet de PPP. À cet égard, l'analyse de la situation du Queen Elizabeth Hospital par de nombreux intervenants (*Le Devoir*, 6 et 7 mai 2006) révèle que les termes du contrat rédigé en 1998 pour le financement, la construction et la gestion du nouvel hôpital seraient la principale cause du problème de déficit qu'il connaît. En vertu de ce contrat, l'hôpital doit verser une somme de 40 millions de livres annuellement au consortium privé pour exploiter la construction achevée et certains services comme l'entretien et la buanderie. Selon plusieurs experts, en définitive, l'hôpital aurait coûté plus cher que son financement à partir de fonds publics, en raison du coût de l'emprunt des banques supérieur par rapport à celui du gouvernement. Le Conseil du trésor britannique confirme largement cette analyse en soutenant « qu'il n'est pas du tout évident que les PPP offrent le moindre avantage en matière de réduction des coûts » (« Les Britanniques déçus par les PPP », *Le Devoir*, 6 et 7 mai 2006). Outre les problèmes strictement financiers, le manque de souplesse des contrats semble également constituer une véritable contrainte dans la conception et la gestion des PPP dans le secteur de la santé. La durée du contrat, généralement de trente ans, n'offrirait aucune marge de manœuvre à l'hôpital pour s'adapter aux nouvelles évolutions du secteur de la santé et à ses modes d'opération (virage ambulatoire, fusion des hôpitaux, diminution des lits, etc.). Par ailleurs, l'insistance du gouvernement pour la formule PFI dans le financement et la construction des édifices publics placerait le partenaire public en position de vulnérabilité dans ses négociations avec ses partenaires privés.

Devant la multiplication des cas d'échec, les nouvelles orientations du gouvernement britannique en faveur du Local Improvement Finance Trusts tendraient à donner au partenaire public un poids accru dans les négociations et un rôle plus présent dans la gestion du partenariat au sein d'entreprises mixtes dans lesquelles l'entreprise privée et le secteur public détiendraient respectivement 60 % et 40 % des intérêts. Ces entreprises mixtes seraient par ailleurs les maîtres d'œuvre de la création du réseau de polycliniques que le gouvernement souhaiterait privilégier par rapport aux grandes structures hospitalières. Cette nouvelle configuration permettrait au partenaire public, contrairement à la première génération de PPP, d'exercer un véritable droit de veto sur la gestion de l'entité mixte. On pourrait supposer à la suite de ce rééquilibrage des

pouvoirs décisionnels entre les partenaires que les partenariats connaîtraient plus de succès et produiraient les résultats escomptés, même si, au demeurant, certains critiques voient dans la nouvelle formule une stratégie du gouvernement pour privatiser certains services médicaux à terme («L'heure est aux PPP nouvelle vague», *Le Devoir*, 6 et 7 mai 2006).

Au Québec, la controverse lancée par le directeur général du CHUM (*Le Devoir*, 10 avril 2006), le docteur René Roy, au sujet du projet de construction de l'hôpital en PPP, atteste de la fragilité de la formule. Il a souligné que la construction ne serait pas moins coûteuse et qu'il pourrait s'ensuivre des délais qui rendraient difficile l'adaptation à la rapidité des changements qui surviennent dans le monde médical, et tout cela dans un contexte où le Québec souffre d'un manque d'expérience en matière de PPP. Le Directeur général a néanmoins trouvé un avantage à la formule PPP en cela qu'elle permet de faire assumer les principaux risques par les partenaires privés. Pour certains auteurs (Christian Rouillard, «Les PPP et le CHUM: le mythe du partage du risque», *Le Devoir*, 10 avril 2006), la réponse est négative et il n'y a aucun partage de risques entre l'État et les partenaires privés dans un PPP. En réalité, l'État assume à lui seul l'ensemble des facteurs de risque. Or, le partage, sinon le transfert de risques, représente l'argument fort des tenants de la formule PPP. En effet, soutient l'auteur, la «monétarisation» du risque annule *ipso facto* son partage. L'évaluation financière des risques dans les différents volets du projet va directement influencer sur les marges bénéficiaires demandées par le partenaire privé, mû naturellement par une logique de valorisation de l'actionnariat. Il y aurait donc une relation proportionnelle entre le niveau de risque et la marge bénéficiaire ainsi qu'entre le niveau de risque et l'autonomie demandée dans le cadre d'un PPP. Autrement dit, plus grand sera le risque, plus élevée sera la marge bénéficiaire et plus importante sera l'autonomie demandée par le partenaire privé. Selon le même auteur, outre leur complexité, les méthodes utilisées pour le calcul des risques comporteraient une part de subjectivité et l'on pourrait supposer que les firmes privées auraient tendance à surestimer les risques en situation d'incertitude pour augmenter leurs marges bénéficiaires.

En somme, les exemples de PPP évoqués plus haut illustrent les critiques essentielles adressées à cette forme de partenariat, soit un manque de souplesse, particulièrement dans les secteurs en évolution rapide, alors que les contrats s'étalent sur de longues périodes, un

partage des risques pour le moins problématique, compte tenu de la logique du secteur privé, et, enfin, une réduction des coûts de construction qui risque fort bien de s'annuler en raison des redevances importantes que le partenaire public doit verser à son partenaire privé durant la période d'exploitation.

Outre les écueils découlant principalement de l'analyse du secteur de la santé en Grande-Bretagne et au Québec, la littérature fait mention d'un certain nombre de difficultés multidimensionnelles liées essentiellement à la mise en œuvre des PPP. À cet égard, la présentation de Pierre Bernier (2005) est intéressante. L'auteur mentionne cinq difficultés :

- a) le respect d'une procédure exigeante lors de la définition des résultats et de la sélection des partenaires ;
- b) la complexité de la négociation compte tenu de la longueur du contrat ;
- c) la nécessité d'un encadrement juridique assurant à la fois un contrôle démocratique et une transparence dans la gestion ;
- d) le maintien d'un équilibre entre le besoin du secteur public en expertise nécessaire pour la gestion des partenariats et le risque de désapprentissage pouvant découler d'une délégation au secteur privé ;
- e) le nécessaire arbitrage entre le besoin pour l'entité publique de centraliser l'information et la décision financières pour assurer l'équilibre budgétaire et l'impérieuse imputabilité à laquelle elle est soumise.

Pour ce qui est des facteurs clés de gestion dans ce type d'association, il ressort à travers les illustrations évoquées plus haut que le rapport de force initial peut se révéler défavorable au partenaire public et les risques d'échec, élevés compte tenu de l'importance du projet. Dans le cas des grands travaux, la longueur des contrats et la complexité de l'évaluation constituent réellement des éléments susceptibles d'hypothéquer sérieusement l'atteinte des objectifs. En revanche, dans le cas des contrats de gestion, le choix du partenaire et sa propension à respecter les standards du service public, en termes d'accessibilité, d'universalité et de qualité, peut constituer le facteur déterminant dans la conduite d'un PPP de type élémentaire. Comment, en effet, choisir un partenaire privé dans ce type de PPP ? Le choix doit porter sur non seulement 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 variables dont le gestionnaire public doit tenir compte. La perte d'expertise découlerait de la délégation de la gestion des affaires publiques au secteur privé, ce qui risque à terme d'éloigner davantage l'organisation publique de sa clientèle cible.

Tableau 7.3.
Les variables de gestion dans le PPP élémentaire

Sous-système politique	Longueur du contrat.
	Souplesse du contrat.
	Capacité d'anticipation.
	Rapport de force défavorable au partenaire public.
	Sensibilité de l'opinion publique.
Sous-système organisationnel	Partage de la gestion.
	Autonomie du partenaire privé.
Sous-système économique	Réduction des coûts de production du service public.
	Partage, voire transfert des risques au partenaire le plus apte à les assumer.
	Risque de désapprentissage.

7.3.5. Le PPP adhésif ou 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 sorte de communauté d'intérêts caractéristique des PPP liant le plus souvent des organisations privées de type communautaire et des organismes gouvernementaux, autour de services destinés à des clientèles particulières ou répondant à des situations changeantes ou encore à des besoins émergents. Bien que ce genre de projets ait la particularité d'être d'intérêt public, régional ou national et de cohésion sociale, l'organisation gouvernementale, tout en se montrant préoccupée par ces dossiers, admet ouvertement l'insuffisance de ses ressources, de ses expertises disponibles et le manque de connaissance pratique du terrain. Elle ne peut ni concevoir, ni lancer des projets pour répondre à la demande sociale dans ce type de situation. Dès lors, elle favorise

par les politiques et programmes publics l'émergence de collaborations serrées avec des organismes communautaires privés, présents sur le territoire et très proches de la clientèle cible.

Les partenariats noués entre le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec et de nombreux organismes communautaires « autonomes » qui œuvrent dans le domaine de l'accueil et l'intégration des immigrants illustrent ce cas de figure. Au Québec, comme dans l'ensemble du Canada, le gouvernement, par le biais d'accords noués avec certaines organisations privées communautaires, confie depuis plusieurs années la mise en œuvre de ses politiques d'immigration en matière d'accueil et d'intégration à ses partenaires, jugés plus proches de cette clientèle et dotés d'une plus grande capacité à mettre en branle des projets pertinents. Dans certains cas, le gouvernement associe ses partenaires non seulement dans la mise en œuvre de ses programmes mais aussi lors de la phase de conception et définition de ces mêmes programmes. Cette attitude est dictée à la fois par la recherche d'une expertise détenue par ses partenaires privés et par la convergence des intérêts et des valeurs qui caractérisent les deux partenaires. Ceux-ci sont censés servir les mêmes « causes » et poursuivre les mêmes objectifs.

Les accords qui scellent ce genre de PPP sont généralement souples et une marge de manœuvre considérable est laissée à l'organisation privée dans les modalités de livraison du service public. Cependant, en raison de la forte interdépendance qu'induit ce type de partenariat, les organisations communautaires dépendent dans une large mesure du gouvernement pour leur financement et le gouvernement dépend des organisations communautaires pour mettre en œuvre ses politiques publiques. Le partenaire public serait enclin à ménager son partenaire communautaire 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, et les impératifs liés à l'imputabilité, qui, elle, revient immanquablement au partenaire public. Aussi, un déséquilibre entre ces deux impératifs risquerait de conduire à une dilution des responsabilités pouvant aller jusqu'à compromettre les résultats, particulièrement lorsque la collaboration implique plusieurs partenaires. L'imputabilité revenant au partenaire public, celui-ci doit mettre en place 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 de l'association. Par ailleurs, dans la réalité, les mécanismes de collaboration, quand ils existent formellement, sont dysfonctionnels à cause des différences dans les modes opératoires et dans les cultures organisationnelles des partenaires.

En termes d'enjeux majeurs de gestion, une attention toute particulière doit être accordée par le gestionnaire public 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 favorable à ce type de partenariat et de l'absence de conflits d'intérêt 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.

Tableau 7.4.
Variables de gestion dans le PPP symbiotique ou adhésif

Sous-système politique	Convergence des valeurs et des intérêts.
	Souplesse du contrat et marge de manœuvre accordée au partenaire privé détenant l'expertise.
	Précision relative des responsabilités.
	Imputabilité du partenaire public.
Sous-système organisationnel	Mécanismes de coopération et d'ajustement mutuel.
	Viabilité du partenaire privé et renforcement de ses capacités opérationnelles.
	Mécanisme d'évaluation du partenaire privé.
Sous-système économique	Avantages/coûts.
	Système d'offre publique et prolongement de l'action gouvernementale.

7.3.6. 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 spécialisées dans des secteurs névralgiques de l'économie, de la santé publique, de la défense, de la recherche spatiale ou de l'éducation nationale, voire de la recherche scientifique.

Contrairement au PPP symbiotique, le PPP prospectif s'efforce d'aligner des attentes souvent 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 et l'économie d'avantages compétitifs durables. La complexité, les risques et les coûts des projets dans certains domaines (biotechnologies, pharmaceutique, télécommunication, défense, espace, etc.) incitent très souvent les agences gouvernementales à s'associer à des firmes privées. Les retombées de ce type de partenariat sur le plan national constituent l'argumentaire essentiel des pouvoirs publics pour justifier la coopération avec le secteur privé.

Pendant, il arrive que ce type de partenariat ait mauvaise presse et soulève des débats à l'intérieur même des coalitions politiques. C'est souvent autour des mécanismes gérant les rapports entre les 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 tel ou tel domaine ? Ne serait-il pas plus judicieux 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 services 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 fonctionnalités des produits et services 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 les 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 7.5.
Variables de gestion dans le PPP prospectif

Sous-système politique	Négociations permanentes.
	Analyse des risques.
	Précision des ressources investies.
	Légitimité de la coopération.
Sous-système organisationnel	Gestion des interfaces.
	Mécanismes de contrôle interne et externe.
Sous-système économique	Mesure et évaluation des retombées de la coopération.
	Optimisation des ressources.

EN GUISE DE CONCLUSION

Nous avons établi que le PPP en tant que «nouvel» agencement de l'intervention de l'action publique demandait un cadre de gestion approprié et que celui-ci, dans ses dimensions conceptuelle et pragmatique, était destiné aux gestionnaires publics qui, désormais, se trouvent contraints de quitter les sentiers battus de la gestion traditionnelle des services publics pour explorer de nouveaux agencements organisationnels. Le recours progressif des gouvernements à la coopération avec le secteur privé et sa mise à contribution dans la conception, le financement, la réalisation et la prestation des services publics ne sauraient tout de même dédouaner les pouvoirs publics de la responsabilité de maintenir, voire d'améliorer la structure et la stratégie d'offre en services

Tableau 7.6.

Synthèse des variables de gestion par type de PPP

	Sous-système politique	Sous-système organisationnel	Sous-système économique
PPP de circonstance	Précision et évaluation des objectifs de chaque partenaire.	Arrimage des méthodes et des processus de travail.	Précision des coûts et des bénéfices et leur partage.
	Précision des critères de décision.	Mécanismes de communication permettant de maintenir les négociations ouvertes.	Transfert d'apprentissage.
	Partage du pouvoir de décision.	Participation des partenaires dans la gestion du projet commun.	Croissance du service public par la mobilisation des actifs privés.
	Délimitation des responsabilités.		Amélioration du service public par l'accès à la technologie du secteur privé.
PPP élémentaire	Souplesse du contrat permettant des ajustements.		
	Longueur du contrat.	Partage de la gestion.	Réduction des coûts de production du service public.
	Souplesse du contrat.	Autonomie du partenaire privé.	Partage, voire transfert des risques au partenaire le plus apte à les assumer.
	Capacité d'anticipation.		Risque de désapprentissage.
PPP symbiotique	Rapport de force défavorable au partenaire public.		
	Sensibilité de l'opinion publique.		
	Convergence des valeurs et des intérêts.	Mécanismes de coopération et d'ajustement mutuel.	Avantages/coûts.
	Souplesse du contrat et marge de manœuvre accordée au partenaire privée détenant l'expertise.	Viabilité du partenaire privé et renforcement de ses capacités opérationnelles.	Système d'offre publique et prolongement de l'action gouvernementale.
PPP prospectif	Précision relative des responsabilités.	Mécanisme d'évaluation du partenaire privé.	
	Imputabilité du partenaire public.		
	Négociations permanentes.	Gestion des interfaces.	Mesure et évaluation des retombées de la coopération.
	Analyse des risques.	Mécanismes de contrôle interne et externe.	Optimisation des ressources.
	Précision des ressources investies.		
	Légitimité de la coopération.		

publics. L'imputabilité gouvernementale demeurant intacte, quel que soit le mode d'intervention choisi, il revient par conséquent aux gestionnaires publics d'user d'instrumentation managériale afin de réaliser les objectifs poursuivis servant d'argumentaire pour légitimer toute forme d'association du privé aux affaires publiques, soit l'efficacité, l'efficience et l'économie.

Dans ce contexte, le modèle de réflexion que nous avons proposé tente de repérer les dimensions importantes dans la gestion du PPP, et ce, dans trois sous-systèmes qui renvoient aux domaines spécifiques de la conduite des affaires publiques, soit les sous-systèmes politique, organisationnel et économique. Ces variables de gestion sont présentées par type de PPP dans le tableau synthèse ci-contre et englobent à la fois la gestion des interfaces politique-organisation-économie, la gestion de l'offre en service publics et l'optimisation des ressources mises à contribution (financières, humaines, matérielles et informationnelles).

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Al-Homeadan, A. (2001). «The Saudi Ports Authority : A Case of Public Ownership But Mostly Private Management», *Asian Journal of Public Administration*, vol. 23, n° 2, p. 217-218.
- Bernier, P. (2005). «Nouveaux partenariats entre le public et le privé : conditions d'émergence d'un modèle québécois», *Télescope*, vol. 12, n° 1, février, p. 80-92.
- Brinkerhoff, J. (2002). «Government-Non Profit Partnership : A Defining Framework», *Public Administration Development*, vol. 22, n° 1, p. 19-30.
- Broadbent J. et R. Laughlin (2003). «Public Private Partnerships : An Introduction», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*; vol. 16, n° 3, p. 332-341.
- 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.
- Crozier, M. et E. Freidberg (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil.
- El-Bekkali M. et J. Moumen (1984). *Pratiques stratégiques des partenaires et l'entreprise conjointe internationale dans les PVD*, thèse de doctorat de troisième cycle, Université de Caen.
- Guttman, D. (2001). «The United States Enrichment Corporation : A Failing Privatization», *Asian Journal of Public Administration*, vol. 23, n° 2, p. 247-272.
- Mazouz, B. et N. Belhocine (2002). «Partenariats public-privé : une équation à résoudre par la gestion de projets», *Sources ENAP*, Québec, novembre-décembre, p. 7-9.
- Mazouz, B., J. Facal et N. Belhocine (2005). «Les partenariats public-privé : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui», *Télescope*, vol. 12, n° 1, février, p. 2-15.

- Mazouz, B., J. Facal et J.-M. Viola (2006). « L'État et la grande entreprise », dans J.-M. Viola, *Management des grandes entreprises dans l'économie du savoir*, Montréal, Chenelière Éducation, p. 25-39.
- 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.
- Nelson, J. (2002). *Building Partnership Cooperation Between the United Nations System and the Private Sector*, United Nations Publications, 320 pages.
- Rouillard, C. (2006). « Les PPP et le CHUM : le mythe du partage des risques », *Le Devoir*, 10 avril.
- Wettenhall, R. (2007). « A Genuine Public-Private Partnership? », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 20, n° 5, p. 392-341.

CHAPITRE

8

LES PPP, DES PROJETS RISQUÉS?

Lise Préfontaine, Ph. D.

*Département de management et technologie
École des sciences de la gestion, UQAM*



Lorsqu'un projet prometteur connaît un échec, il y a fort à parier que la cause ne réside pas dans l'idée elle-même mais plutôt dans la manière dont elle a été mise en œuvre.» (Matta et Ashkevas, 2003 ; traduction libre.)

La gestion du risque a d'abord été associée à la probabilité de pertes financières et l'un de ses premiers domaines d'application a été celui de l'assurance (Koenig, 1987). Mais depuis une vingtaine d'années, elle s'est étendue à de nombreuses disciplines, dont la gestion de projet. Le Project Management Institute (PMI), la plus grande organisation professionnelle vouée à la gestion de projet, en a d'ailleurs fait l'un des huit champs de connaissances du Project Management Body of Knowledge, communément appelé PMBOK.

Mais bien que l'on s'accorde sur l'importance de la gestion du risque dans le cadre de la réalisation de projets, son application systématique est rarement exercée dans la pratique (Raz, Shenhar et Dvir, 2002). De plus, le pragmatisme caractéristique de la gestion de projet ne contribue guère au développement d'un corpus de connaissances, en particulier sur les risques typiquement associés à certains projets, les projets variant énormément selon les domaines, les objectifs poursuivis, l'envergure et la complexité.

Les partenariats public-privé ou PPP se divisent en deux grandes catégories : ceux liés à la mise en place d'infrastructures publiques (ponts, routes, aéroports, etc.) et ceux visant la prestation d'un service public (portails, bornes interactives et autres systèmes informatisés).

La présente recherche ne traite que des PPP établis pour la prestation d'un service public. Ils impliquent des partenaires de deux secteurs d'activité fort différents, les secteurs public et privé, et visent la prestation de services publics reliés à l'intérêt général des citoyens et des citoyens corporatifs ou entreprises. Le caractère très souvent universel des services offerts, guichets pour entrepreneurs, sites transactionnels pour les impôts, dossiers médicaux informatisés, gestion de cas d'assurance automobile et autres, confèrent à ces projets une importance sociale et économique capitale. Il s'agit, en somme, de projets d'envergure, très complexes et pour lesquels l'identification des risques typiques ne peut que faciliter et améliorer la gestion.

Une recherche a été réalisée dans le but de vérifier, à partir d'une typologie des facteurs de risque dans des projets de collaboration public-privé pour la prestation des services publics développée pour les fins de cette étude, la pertinence de cette typologie et de la raffiner à travers l'étude de six PPP réalisés au Canada. Les réponses aux risques récurrents rencontrés par la partie initiatrice ont également fait l'objet d'une analyse sommaire. La première section de ce chapitre propose une définition du risque ainsi que des typologies des risques de projets et des réponses associées. La deuxième définit les particularités des projets PPP alors que la troisième propose une typologie pour l'étude des risques de PPP. Nous décrivons dans la quatrième section la stratégie de recherche adoptée suivie par la présentation des résultats et une brève discussion. Certaines recommandations sont ensuite proposées aux gestionnaires de projets PPP dans la section 9.6.

8.1.

DÉFINITION, TYPOLOGIES DES RISQUES DE PROJETS ET DES RÉPONSES ASSOCIÉES

La définition du concept de risque s'articule autour des incidences négatives de la réalisation d'un événement unique, identifiable, incertain et aux conséquences négatives (Rowe, 1977, cité par Courtot, 1998). Le risque de projet renvoie quant à lui à l'incertitude liée à la performance et à l'atteinte des objectifs d'un projet donné (Chapman et Ward, 1997). Le risque de projet correspond donc à la possibilité que le projet ne soit pas réalisé conformément aux prévisions concernant la date d'achèvement, le coût et les prescriptions techniques, tout écart entre la prévision et la réalisation étant considéré comme «inacceptable».

D'autres auteurs tels que Leung, Chuah et Rao Tummala (1998) mettent plutôt l'accent sur la source du risque, sur l'événement indésirable qui diminue les chances d'atteindre les objectifs du projet. Cette source est externe si elle est issue de l'environnement et interne, si elle provient de l'organisation au sein de laquelle est réalisé le projet.

La gestion du risque nécessite que les facteurs ou sources de risques soient identifiés et évalués et que des actions appropriées soient mises de l'avant en réponse à ces risques, réactions qui peuvent elles-mêmes engendrer des risques dits secondaires (Chapman, 2001). Enfin, le risque peut être analysé qualitativement, c'est-à-dire établi à partir de sa source, et quantitativement, ce qui implique la quantification de ses impacts en termes de probabilités et de coûts.

Force est de constater qu'il existe divers cadres d'analyse qui mènent à différentes typologies du risque : l'analyse systémique, l'analyse par phase, celles par origine et par cause et l'analyse à partir des caractéristiques du projet. Dubois (1996), par exemple, définit les 12 composantes d'un système et associe à chacune d'elles des risques inhérents. Ainsi, la nature du système, les facteurs humains, les processus ou les ressources, pour n'en citer que quelques-unes, constituent autant de catégories ou sources de risques.

Une typologie répandue est celle que l'on élabore en considérant la phase du projet ; on différencie alors les risques liés à la conception de ceux liés à la réalisation du projet. Selon Giard (1991), en phase de conception, l'absence de définition précise des tâches à accomplir constitue le risque interne prévalant. Comme risque externe, il relève le risque d'obsolescence commerciale du produit ou service et le risque réglementaire. En phase de réalisation, ce chercheur cite le risque de détection tardive des problèmes et celui de diagnostic erroné.

L'analyse du risque eu égard à son origine utilisée par Wideman (1986) procède à la dénomination des risques liés à six sources : la définition du projet, les aléas externes contrôlables ou non, les aléas techniques et non techniques, et les aléas juridiques. De plus, l'auteur insiste sur deux aspects de ces risques, soit leur caractère contrôlable et la capacité de les évaluer.

Pour Courtot (1998), la cause du risque est soit organisationnelle ou humaine, soit issue du management du projet. Les risques issus du management sont eux-mêmes liés aux phases du projet alors que les

risques organisationnels et humains concernent la structure du projet, les décisions, la hiérarchie, les rôles et responsabilités, la communication, la transmission du savoir et les acteurs. Baccarini et Archer (2001) s'attardent plutôt aux caractéristiques des projets, telles que leur nature, leur financement, leur environnement, leur planification, leurs clients, l'industrie et les parties prenantes. Ils évaluent chaque caractéristique sur une échelle de Likert à cinq points d'ancrage, ce qui leur permet de déterminer l'importance relative du facteur de risque.

La raison ultime qui motive l'identification des risques de projets est la possibilité de planifier une réponse appropriée. Une fois que le risque, ses incertitudes et ses conséquences négatives sont reconnus, le gestionnaire cherche à répondre à la situation et à la gérer. Ces réponses sont généralement regroupées en cinq catégories : *i)* l'évitement en apportant certains changements ; *ii)* la mitigation en adoptant des mesures pour diminuer son impact ; *iii)* l'externalisation en le transférant ou en le partageant avec une tierce partie ; *iv)* l'acceptation en y faisant face ; et *v)* le refus en abandonnant le projet ou en le restructurant (Pyra et Trask, 2002 ; Chapman et Ward, 1997).

8.2.

PARTICULARITÉS DES PROJETS PPP

Les projets réalisés en partenariat impliquent deux ou plusieurs partenaires et, à ce titre, ajoutent à la complexité du projet. Certains facteurs contextuels et d'autres liés à la relation entre partenaires constituent de nouvelles sources de risques à considérer. Ainsi, Patry (2000) relève deux types de risque liés directement aux partenariats, le risque environnemental ou de performance issu de facteurs internes ou externes et le risque d'origine relationnelle ou contractuelle. La présence de comportements opportunistes peut en effet miner la coopération entre les partenaires.

May et Doo (1997) ont relevé, dans une étude de programmes gouvernementaux américains fondés sur la collaboration, huit catégories d'obstacles au succès de projets : les questions politiques ; les disputes et litiges ; le partage des risques ; la formation des équipes ; la planification d'ensemble ; la méfiance entre partenaires ; les questions internes propres à chaque partenaire ; et l'horizon temporel du programme ou projet. Poulin, Montreuil et Gauvin (1994) notent que la forme de collaboration est également source de risque si elle est trop rigide et peu adaptée aux exigences des partenaires et du projet. Enfin,

Ireland, Hitt et Vaiduyanath (2002) insistent sur les problèmes issus des différences entre partenaires, en particulier les différences de culture, de pouvoirs et d'objectifs qui engendrent de nombreux conflits ou suscitent l'inertie de l'un ou de l'autre des partenaires.

8.3.

TYPOLOGIE PROPOSÉE POUR L'ÉTUDE DES RISQUES DE PPP

Inspirés par de nombreux auteurs dont plusieurs sont cités ci, nous proposons une typologie des risques associés aux projets de partenariats public-privé pour la prestation des services publics (voir le tableau 9.1). Nous adoptons une catégorisation basée sur la source, à savoir externe et interne. Les risques externes proviennent principalement des environnements socioéconomiques, politiques et technologiques. Les risques internes sont liés à la nature des projets, aux partenaires et à leur relation. Le tableau 9.1 donne également quelques exemples de chacun des types de risques proposés. Cette typologie sert de base conceptuelle à l'étude du risque dans les projets de partenariats public-privé. L'étude de six PPP, réalisés au Canada, permettra de décrire les risques typiques associés à de tels projets.

Tableau 8.1.
Typologie des risques liés aux PPP
pour la prestation des services publics

Types de risques	Exemples
1. Risques externes associés aux PPP	
Risques socioéconomiques	Compétition : le service est offert ailleurs ou un service substitut existe, qui est par exemple offert sur une base privée. Changement dans la demande : un événement imprévu crée ou change la demande pour ce service, soit en l'augmentant, soit en la diminuant. Changement dans les attentes des citoyens : les citoyens mieux informés exigent davantage en termes de qualité et d'accessibilité de services offerts.
Risques technologiques	Obsolescence : les technologies en rapide évolution rendent la technologie choisie obsolète. Innovation : la technologie prévue n'existe pas ou n'a jamais été utilisée de cette façon.

Tableau 8.1.

**Typologie des risques liés aux PPP
pour la prestation des services publics (suite)**

Types de risques	Exemples
1. Risques externes associés aux PPP (suite)	
Risques politiques	Objectifs conflictuels : différents organismes poursuivent des objectifs différents ou conflictuels ou prennent des moyens différents pour les atteindre. Lois ou réglementations nouvelles ou modifiées : l'environnement ou le projet lui-même sont affectés par des exigences légales ou réglementaires nouvelles.
2. Risques internes associés aux PPP	
Risques de projet	Caractéristiques des clients/usagers du service : résistance au changement, manque d'implication, niveau d'instruction inapproprié, difficultés de communication, attentes irréalistes. Envergure du projet : universalité ou spécialisation du service, nombre de partenaires, nombre de clients, taille du budget. Complexité du projet : en particulier la complexité organisationnelle et technologique. Définition et structure du projet : objectifs imprécis, spécifications pas ou mal définies, changements dans l'envergure du projet, difficultés à intégrer les données et les processus.
Risques organisationnels	Manque de ressources : incertitude du financement, ressources inadéquates, manque d'expertise en gestion de ressources complexes. Compétences de l'équipe de projet : manque d'expérience, de stabilité, d'habiletés en communication ou en technologie. Stratégie de gestion : support et contrôle organisationnels inadéquats, absence de champion, non disponibilité d'outils et de processus de gestion. Expertise technologique : absence ou inadéquation des infrastructures et des compétences technologiques.
Risques relationnels	Forme de collaboration : entente ou contrat inadéquats ou inappropriés, mésentente quant au contenu du contrat, sélection des partenaires inappropriée. Processus de collaboration : coordination déficiente, problèmes de communications, cultures différentes, inertie, dépendance, méfiance, manque de consensus ou d'implication.

8.4. STRATÉGIE DE RECHERCHE

Compte tenu du caractère exploratoire de la recherche principale portant sur la collaboration public-privé pour la prestation des services publics, l'étude de cas a été privilégiée comme méthode de recherche. Divers outils méthodologiques ont été mis au point par l'équipe de base du projet de recherche : devis de recherche, cadre conceptuel, critères de sélection des cas, guide d'entrevue et grilles de codification des cas (Préfontaine, Ricard et Sicotte, 2002). Trois critères ont guidé le choix des cas de collaboration : le degré d'avancement des projets, la présence des technologies de l'information et des communications comme agent principal de changement, et le degré novateur du projet. Seuls les cas où la technologie de l'information était prépondérante ont été retenus pour assurer une plus grande homogénéité entre projets et ainsi assurer un meilleur contrôle sur les différences dues au domaine. Notons également qu'un effort a été déployé afin de bien répartir les cas de façon à couvrir l'ensemble du Canada.

Sur les 15 projets de collaboration réalisés dans le cadre de cette recherche internationale, seuls les six projets canadiens réalisés en PPP ont été retenus pour les fins de la présente étude. Le tableau 9.2. fournit une brève description de ces six PPP. Signalons que l'analyse des risques liés à la collaboration public-privé incluant quelques sous-ensembles de ces 15 cas a fait l'objet de publications (voir Préfontaine, 2004 ; Bournival, 2003).

Tous les cas ont été codifiés par deux chercheurs séparément puis les codes ont été discutés afin d'assurer la validité du processus. Les études de cas ont été réalisées par entrevues semi-dirigées menées par les chercheurs secondés d'assistants de recherche, auprès de gestionnaires publics et privés impliqués dans les PPP, généralement les chefs de projet, leur supérieur immédiat et les responsables des dossiers finances, technologie, ressources humaines et communication. Près d'une soixantaine d'entrevues ont été codifiées et analysées avec le logiciel d'analyse qualitative Atlas TI. Dans le cadre particulier de cette étude sur la gestion du risque, seules les entrevues réalisées auprès des gestionnaires publics représentant la partie initiatrice du projet ont été retenues. Les organisations publiques qui ont recours aux partenariats avec le secteur privé pour la prestation de services publics demeurent en effet responsables de ce service et sont, en fait, les seules imputables des résultats auprès des citoyens.

Tableau 8.2.
Brève description des six PPP étudiés

1. « Alliance pour le changement », un contrat basé sur la performance réalisé pour le ministère du Développement des ressources humaines du Nouveau-Brunswick en partenariat avec la firme privée Accenture.
2. « Rénovation cadastrale », projet du ministère des Ressources naturelles du Québec réalisé avec DMR Groupe conseil comme intégrateur de biens et services.
3. « BonjourQuébec.com », un centre d'affaires électronique, résultat d'un partenariat entre l'agence Tourisme Québec et Bell Canada.
4. « Réseau de la CSST », un réseau de type intranet développé par la Commission de santé et sécurité au travail du Québec avec un consortium de partenaires privés dont la Banque nationale est le maître d'œuvre.
5. « Entreprises branchées de l'Ontario », un partenariat entre les agences et ministères provinciaux et le gouvernement fédéral, incluant les agences municipales et OSBL concernées par les entreprises en démarrage ainsi que des grossistes du secteur privé.
6. « One Stop Business Registration », une collaboration entre le gouvernement fédéral, celui de la Colombie-Britannique, certaines municipalités ou cantons et une entreprise privée pour développer un portail intégrant les services gouvernementaux pour les entrepreneurs.

Les fréquences pour chacun des types de risques ont été comptabilisées ainsi que le type de réponse donnée. Compte tenu des difficultés d'interprétation des résultats, les relations risque-réponse ainsi que les interrelations entre risques n'ont fait l'objet d'aucune analyse. Les fréquences ont été calculées par cas plutôt que par répondant car le nombre de personnes interviewées varie d'un cas à l'autre. Un type de risque a donc été retenu dès qu'il était mentionné par un des répondants.

8.5. LES RISQUES TYPIQUES DANS LES PROJETS PPP

8.5.1. Les risques externes

Tous les projets canadiens étudiés ont été exposés à au moins un type de risques externes et la majorité ont fait face à deux types de risques ou plus (voir le tableau 8.3). Une analyse croisée démontre que

tous les projets ont été exposés à des risques politiques d'un certain type. Les risques technologiques arrivent en second alors que les risques socioéconomiques sont mentionnés moins souvent.

Tableau 8.3.
Fréquences observées pour les risques externes

Types de risques externes	Fréquences par type de risques
Risques socioéconomiques	3 cas sur 6 – 50 %
Risques technologiques	4 cas sur 6 – 67 %
Risques politiques	6 cas sur 6 – 100 %

Le processus de codification aura permis de découvrir d'autres exemples de risques politiques que ceux prévus *a priori*. Il ressort en effet dans de nombreux projets que l'élection d'un nouveau parti ou les changements de priorités du gouvernement constituent un risque non négligeable. Les pressions exercées par des groupes d'intérêts, des syndicats ou les médias sont également sources d'inquiétudes pour les gestionnaires de projet.

BonjourQuébec.com, projet visant à développer un portail transactionnel en tourisme, s'est heurté à une grande résistance de la part des agences de voyage qui voyaient dans ce projet un compétiteur de taille. En effet, si le consommateur pouvait « magasiner » ses vacances sur l'Internet, quel rôle restait-il aux agences de voyage ? L'un des répondants décrivait ainsi le **risque socioéconomique** de résistance au changement :

Le ministre a décidé de demander à [son partenaire privé] de faire un démarrage vers l'industrie afin qu'un consensus soit obtenu avant le dépôt de l'entente au Conseil du trésor. C'est à ce moment-là que les agences de voyages, qui se sentaient menacées, ont manifesté de l'opposition à l'égard du projet, provoquant un retard dans le règlement de la solution finale.

Entreprises branchées de l'Ontario (EBO) a développé un guichet unique de services à valeur ajoutée pour les entrepreneurs voulant démarrer une entreprise. Comme les secteurs publics et privés ont été impliqués, le choix de l'infrastructure et des logiciels constituait une décision importante :

Nous étions contents car nous développons les choses en composantes, comme ça, si la technologie change, tu peux utiliser la plus récente sans jeter par la fenêtre tout ce que tu as fait. C'est le concept de *Plug and Play*. Notre modèle a déjà changé et c'est OK (traduction libre).

L'équipe technique de EBO a géré le «risque technologique» d'obsolescence en utilisant une mesure de mitigation : développer une infrastructure modulaire. À court terme, c'était plus coûteux mais il est vite devenu évident que la solution adoptée était la bonne car outre d'être plus flexible elle permettait une participation accrue.

Le projet Réseau de la CSST est un projet de réingénierie des processus d'affaires allié à la mise en place d'un réseau informatique reliant la Commission de la santé et de la sécurité au travail à ses principaux partenaires, les hôpitaux, les centres de réadaptation et les grandes entreprises. Pour réagir au «risque technologique», l'équipe de gestion a plutôt opté pour son externalisation comme en font foi les paroles d'un gestionnaire : «Si vous me présentez des produits qui n'ont pas encore été exploités, je veux savoir à quoi m'attendre. On achète ou on loue ? Alors on a décidé de louer et ce fut une mesure de précaution compte tenu de l'évolution de la technologie.»

Le projet Alliance pour le changement au Nouveau-Brunswick visait à réorganiser le soutien apporté aux personnes sans emploi ne bénéficiant pas de l'assurance-chômage. La réingénierie a été centrée sur un système électronique de gestion de cas qui devait simplifier la paperasse et permettre aux travailleurs de consacrer plus de temps à développer une relation d'aide signifiante avec les clients. Le projet a connu ses moments de mauvaise presse comme le constate un de ses gestionnaires :

Nous avons mauvaise presse, ils coupent des emplois, ils forcent les employés à se former, voilà ce qu'ils disent de nous ! Il y avait beaucoup de scepticisme au sujet des PPP, nos partenaires étaient vus comme des voleurs et nous le gouvernement, nous dilapidions les fonds publics au lieu d'augmenter les prestations !

Pour contrer ce «risque politique» qui nuisait énormément au projet, le Ministère a répondu à toutes les critiques des médias et accusations en faisant la promotion du projet afin que les citoyens comprennent bien leurs intentions et les avantages que le projet procurerait aux prestataires.

8.5.2.
Les risques internes

Même si les risques externes sont importants, les risques les plus typiques proviennent de l’environnement interne. Ceux-ci ne sont pas uniquement liés aux caractéristiques des projets mais également aux facteurs organisationnels qui peuvent nuire à l’avancement du projet et à sa performance. Dans le cas de projets PPP, les risques relationnels existent car plusieurs partenaires issus des univers public et privé doivent partager le travail, les coûts, les ressources et les bénéfices.

Les risques internes ont principalement trois sources : le projet, les organisations impliquées et les relations entre partenaires. Tous les six projets ont été exposés à un ou plusieurs de ces types de risques (voir le tableau 9.4). Presque tous les projets ont souffert, du moins temporairement, d’une structure de projet déficiente : plusieurs ont été lancés alors que les objectifs n’avaient pas été clarifiés, un plan d’affaires n’avait pas été complété, les étapes étaient vaguement définies, lorsqu’elles l’étaient. Sur le plan organisationnel, le manque de mécanismes de gestion et de contrôle a été le facteur qui a le plus mis en danger la bonne marche des projets. Finalement, le risque relationnel a été présent dans tous les projets, les problèmes liés aux différences de culture entre le public et le privé étant mentionnés le plus souvent.

Tableau 8.4.
Fréquences observées pour les risques internes

Types de risques internes	Fréquences par type de risques
Risques de projet	5 cas sur 6 – 83 %
Risques organisationnels	6 cas sur 6 – 100 %
Risques relationnels	6 cas sur 6 – 100 %

Le projet de **Rénovation cadastrale** a pour sa part connu de nombreux problèmes en phase de démarrage («risque de projet»), principalement à cause d’une planification déficiente. La première phase consistait dans le développement de l’infrastructure informatique pour réaliser cette rénovation avec l’appui d’une firme externe. Après maints déboires, le projet a bénéficié d’une seconde vie et une équipe de gestionnaires aguerris a été mise en place au Ministère. Comme le relève le chef de projet :

[...] tu négocies des ententes pour les opérations et le niveau de service requis. Tu sais alors qui doit appeler qui. Une chose pour laquelle je peux prendre le crédit, c'est d'avoir organisé tout ça de façon à ce que l'on ait une charte du projet, des plans, des rencontres hebdomadaires.

Une fois achevé, le projet a été évalué comme un franc succès : le budget, l'échéancier et les spécifications avaient été respectés. Même si une équipe de gestionnaires compétents ne peut résoudre tous les problèmes, dans ce cas, le partenaire principal, le ministère des Ressources naturelles avait d'abord refusé ce risque pour ensuite donner au projet une seconde chance. En mettant en place une nouvelle équipe expérimentée en gestion de grands projets, il a assuré le succès de ce projet.

Le projet **One Stop Business Registration** de la Colombie-Britannique qui a mis sur pied un guichet unique pour l'enregistrement des entreprises a également vécu des «risques de projet» reliés à des difficultés de planification à ses débuts.

Nous ne sommes jamais parvenus à mettre sur pied un «vrai projet»; ç'a toujours été quelque chose que nous avons fait sur le coin du bureau avec peu de ressources. Par rapport à d'autres projets, on ne nous a pas accordé l'attention que nous aurions dû recevoir. Nous devons toujours l'incorporer. C'est une faiblesse du projet qu'il soit toujours considéré comme un projet pilote plutôt que comme un projet reconnu (traduction libre).

L'enthousiasme du début aura empêché le responsable de ce projet de prévoir ce risque. Ce n'est qu'en cours de route que les conséquences reliées au fait que le projet n'était pas pleinement reconnu par les autorités de la province se sont fait sentir. Heureusement, le caractère innovateur de ce projet et son nombre de partenaires impressionnant (17) ont contribué à sa reconnaissance et à sa pérennité.

Le projet **Alliance pour le changement** au Nouveau-Brunswick a suscité de nombreuses craintes de la part des fonctionnaires en poste. Voici comment s'exprimait l'un des gestionnaires de cas touchés par le changement :

Je pense que naturellement, les gens ont peur, ils sont inquiets quant à leur avenir en termes d'emploi et de sécurité; ils s'inquiètent de ne pas avoir l'éducation et la formation adéquate pour rester au Ministère et être compétitifs avec ces nouvelles méthodes de travail. Si tu prends un mode de prestation de service et que tu le changes, les gens sont nerveux (traduction libre) !

Les gestionnaires ont d'abord accepté ce «risque de projet», soit la résistance des employés, et ils ont pris les mesures appropriées pour faire face à cette résistance au changement. Ils ont invité les représentants syndicaux à participer à un comité d'implantation de façon à ce que toutes les mesures proposées soient comprises et approuvées par le syndicat et que les employés en soient informés. De plus, l'équipe de projet a fait une tournée de la province, rencontrant tous les employés des agences locales pour convaincre les travailleurs sociaux du bien-fondé de la nouvelle philosophie de service proposée et de l'importance d'aider les sans-emploi à développer leur autonomie. Ils ont insisté sur le fait que ces nouveaux processus de travail enrichiraient leurs tâches et la qualité du service offert.

Dans <BonjourQuébec.com>, comme c'est le cas pour de nombreux PPP, le choix même du mode de prestation par PPP correspond à une réponse à un manque de ressources de l'organisation. Ce fait est bien exprimé par le responsable du projet :

Le [...] a dit alors, si on n'a pas d'argent, on ne va pas plus loin. C'est alors qu'il a accepté de négocier avec Bell car il ne faut pas se cacher qu'on était en période de sévères compressions budgétaires et qu'on devait donc penser à des solutions extérieures pour trouver de l'argent pour fonctionner.

L'externalisation par la recherche d'un partenaire prêt à investir dans le projet aura donc été un facteur déterminant du développement de ce PPP et aura permis de réduire considérablement le risque organisationnel relié au manque de ressources.

Le projet **Entreprises branchées de l'Ontario**, comme tous les autres projets, se heurte à certaines difficultés relationnelles en raison du caractère bureaucratique du secteur public dont les procédures sont très rigides :

À cause de la bureaucratie, les gens avaient peur de signer des protocoles d'entente (*Memorandum of Understanding* ou *MOU*). Celles-ci nécessitent des signatures à différents niveaux, donc sur le plan tactique, ce que l'on a fait, c'est de régler ça avec des lettres (traduction libre).

Les gestionnaires ont donc répondu à ce «risque relationnel» avec leurs partenaires en contournant les MOU avec un document simplifié, une lettre d'entente qui ne nécessitait pas toutes les approbations du document officiel. Cette mesure de mitigation aura permis de réduire les craintes des partenaires.

8.6.

LA GESTION DU RISQUE DANS LES PROJETS DE COLLABORATION, LES LEÇONS APPRISSES

Ces quelques exemples tirés des six cas canadiens de partenariats public-privé pour la prestation de services publics illustrent de façon probante les risques typiques encourus dans ces projets ainsi que les réponses qui y furent apportées. Ces projets diffèrent d'autres types de projets sur plusieurs plans. En premier lieu, il faut reconnaître l'importance capitale du risque politique. Les élections de même que les pressions du public et des médias forcent les gouvernements à réagir rapidement aux événements de toutes sortes, entraînant des changements dans les priorités et donc dans les projets financés. En deuxième lieu, la présence de partenaires des secteurs publics et privés qui poursuivent des objectifs fort différents crée un choc de cultures qui pose un risque relationnel important. Le maintien de l'équilibre entre l'efficacité et l'intérêt du citoyen, entre la transparence et la rapidité, entre la rentabilité et la qualité de service constituent autant de problèmes auxquels sont confrontés les gestionnaires de projets réalisés en partenariat.

L'ensemble des entrevues fait également ressortir la quasi-absence de mécanismes formels de gestion des risques, hormis les contrats signés avec des partenaires privés qui, eux, comportent certaines clauses en ce qui a trait aux spécifications, à l'échéancier et aux coûts et pénalités. Dans la majorité des cas, les gestionnaires de projet ont réagi au risque dès qu'ils en ont pris conscience, et ils ont alors pris tous les moyens à leur disposition pour l'atténuer.

Nous avons également pu constater que les secteurs publics et privés réagissent différemment au risque. En effet, les entreprises privées gèrent le risque selon une logique financière : la plupart des risques nécessitent l'ajout de ressources et, par conséquent, une augmentation des coûts et une diminution des profits. Les entreprises privées établissent donc une limite au risque, un niveau de coûts au-delà duquel elles abandonneront le projet. Tel n'est pas le cas des gestionnaires du secteur public qui sont plus centrés sur leur mission principale, à savoir protéger l'intérêt général des citoyens, mais également sur le besoin de toujours refléter l'image d'un fournisseur de services responsable et à l'écoute du citoyen. Leur évaluation du risque est davantage liée à l'atteinte de ces objectifs qu'à des formules financières. Ainsi, l'étude fait

voir que pour la partie initiatrice du projet, à savoir l'organisme public, l'abandon n'est pas considéré comme une réponse plausible à un risque. Lorsqu'un projet a été approuvé par les instances politiques et qu'il a été considéré comme crucial pour l'intérêt du public, il ne sera que très rarement abandonné. Si des problèmes se posent, le secteur public procédera généralement à une restructuration du projet et continuera d'y ajouter des ressources jusqu'à son terme. Les partenaires publics et privés ont donc dû s'accommoder de ces deux visions du risque et de sa gestion. Comment? Dans certains cas, le contrat a servi de mécanisme de régulation puisqu'il comportait des clauses financières et d'autres relatives aux spécifications. Dans d'autres cas, le plan d'affaires définissait les livrables et les niveaux de service requis. Souvent, on a eu recours à des comités de pilotage mixtes. Plus globalement, des réseaux de communication ouverts ont favorisé le développement d'un climat de confiance entre partenaires et, avec cette confiance, bien peu de problèmes n'ont pu être résolus.

Augmenter le niveau d'écoute, maintenir une grande transparence et imputabilité sont des priorités pour les organisations publiques. Il en est de même de la capacité à fournir des services efficaces à des coûts raisonnables pour le citoyen. Compte tenu de ces objectifs et de l'inévitable complexité des environnements de ces services, la gestion du risque est devenue un processus essentiel que doivent maîtriser les gestionnaires publics.

RÉFÉRENCES

- Baccarini, D. et R. Archer (2001). «The Risk Ranking of Projects: A Methodology», *International Journal of Project Management*, vol. 19, n° 3, p. 139-145.
- Bournival, V. (2003). *Les facteurs de risque se concrétisant de façon typique dans les projets de collaboration en TIC visant la prestation de services publics : perspective de la partie initiatrice*, Mémoire de maîtrise en gestion de projet, Université du Québec à Montréal.
- Chapman, R.J. (2001). «The Controlling Influence on Effective Risk Identification and Assessment for Construction Design Management», *International Journal of Project Management*, vol. 19, n° 3, p. 147-160.
- Chapman, C. et S. Ward. (1997). «Project Risk Management : Processes», *Techniques and Insights*, Chichester, John Wiley & Sons.
- Courtot, H. (1998). *La gestion des risques dans les projets*, Paris, Economica.
- Dubois, J.-C. (1996). *L'analyse du risque : une approche conceptuelle et systémique*, Montréal, Chenelière/McGraw-Hill.

- Giard, V. (1991). *Gestion de projets*, Paris, Economica.
- Ireland, R.D., M.A. Hitt et D. Vaidyanath (2002). «Alliance Management as a Source of Competitive Advantage», *Journal of Management*, vol. 28, n° 3, p. 413-446.
- Koenig, G. (1987). *La gestion du risque*, Lille, Université des sciences et techniques, Institut d'administration des entreprises.
- Leung, H.M., K.B. Chuah et V.M. Rao Tummala (1998). «A Knowledge-Based System for Identifying Potential Project Risk», *Omega*, vol. 26, n° 5, p. 623-638.
- Matta, N.F. et R.N. Ashkevas (2003). «Why Good Projects Fail Anyway», *Harvard Business Review*, septembre.
- May, R.D. et H.Y. Doo (1997). «Two Keys to Futur Success: Formal and Informal Partnering», dans *Project Management: The Next Century: Proceedings of the 28th Annual Seminar*, Symposium Project Management Institute, Chicago, 26 septembre – 2 octobre, p. 347-350.
- Patry, M. (2000). «L'évaluation du risque dans les partenariats public-privé», dans Conférence sur le partenariat public-privé de l'Institut international de recherche, Montréal, 17-18 avril 2000, document de présentation.
- Poulin, D., B. Montreuil et S. Gauvin (1994). *L'entreprise réseau: Bâtir aujourd'hui l'organisation de demain*, Montréal, Publi-Relais.
- Préfontaine, L. (2004). «Risk Management in Public and Private Partnership IT Projects: An International Study». *International Business & Economics Research Journal*, vol. 4, n° 4, p. 35-43.
- Préfontaine, L., L. Ricard et H. Sicotte (2002). *La collaboration pour la prestation des services publics. Constats et défis*, Rapport de recherche préparé pour le CEFRIQ.
- Pyra, J. et J. Trask (2002). «Risk Management Post Analysis: Gauging the Success of a Simple Strategy in a Complex Project», *Project Management Journal*, vol. 33, n° 2, p.41-48.
- Raz, T., A.J. Shenhar et D. Dvir (2002). «Risk Management, Project Success, and Technological Uncertainty», *R & D Management*, vol. 32, n° 2, p. 101-109.
- Wideman, R.M. (1986). «Risk Management», *Project Management Journal*, vol. 17, n° 4, p. 20-26.



CHAPITRE

LE PARTENARIAT Un processus managérial

Louis Dallaire, M.A.P.

Le présent chapitre vise à aider les gestionnaires des réseaux à structurer leur démarche, particulièrement dans le secteur de la formation professionnelle et technique et de la formation continue, lorsqu'il s'agit de présenter un projet nécessitant des investissements importants de la part du Ministère¹.

Tous les projets, au moment d'être présentés, n'ont pas tous le même niveau d'avancement et sont soutenus de façons diverses, avec des degrés d'information variant de l'un à l'autre. La démarche proposée ne tient pas compte de ces éléments et suppose un processus qui se situe au tout début de l'élaboration d'un projet.

Il revient à chacun des organismes utilisateurs de juger où il en est par rapport à la démarche proposée et de se positionner à l'étape qui convient à sa situation. Cette démarche comprend cinq étapes.

L'**ancrage stratégique du partenariat** est une démarche préalable à l'élaboration d'un projet et qui vise à s'assurer que le partenariat repose sur une vision organisationnelle du partenariat, c'est-à-dire analyser la place et l'importance que les dirigeants accordent au partenariat ; qu'il s'inscrit dans le plan stratégique de l'organisation ; qu'il s'appuie sur des orientations et des priorités organisationnelles ainsi qu'un plan d'action et une évaluation en fin de processus. La figure 9.1 illustre bien cette première étape.

1. Ce chapitre a d'abord été écrit pour les personnels de l'éducation mais cela n'exclut pas que la présente démarche pourrait être utilisée par des personnes d'autres secteurs que l'éducation. À cet effet, ils pourront se servir des figures qui se trouvent dans le cédérom.

1. Identification du besoin

Cette étape consiste à confirmer le besoin en s'appuyant sur ses origines et ses composantes ; il s'agira de l'énoncer de façon articulée avec une documentation appropriée et de faire ressortir les résultats recherchés en les exprimant de manière réaliste et mesurable.

2. Élaboration des solutions

Parmi les solutions, le statu quo et l'amélioration de la situation actuelle font partie du référentiel de base pour comparer les solutions possibles, autres que ces deux premières. Elles doivent être décrites tant sur le plan qualitatif que quantitatif, et inclure un montage financier reflétant la réalité de chacune d'elles. Ensuite seront présentées toutes les autres solutions envisagées pour répondre au besoin.

3. Évaluation et choix des solutions

Les solutions doivent faire l'objet d'une comparaison et d'une évaluation afin de trouver celle qui semble la plus vraisemblable. Il s'agit d'établir les critères et les outils d'évaluation, de procéder à l'évaluation et de faire connaître la solution retenue.

4. Appréciation du mode PPP

Elle vise essentiellement à vérifier si la démarche de partenariat public-privé représente une possibilité intéressante pour la réalisation de la solution choisie, à la fois sur le plan financier et institutionnel.

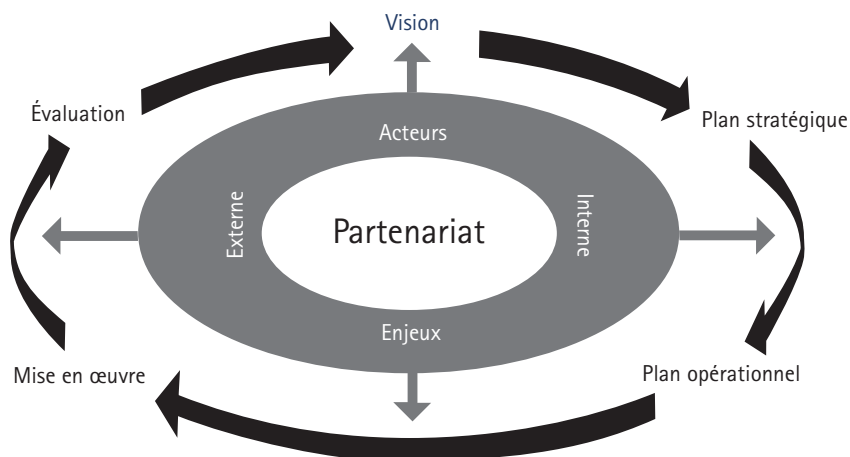
5. Analyse de valeur du mode PPP

Cette étape permet de démontrer la supériorité du partenariat public-privé sur tout autre mode de réalisation, notamment le mode conventionnel public.

Pour présenter notre processus d'élaboration d'un partenariat, nous nous sommes référé aux guides et documents fournis par le Conseil du trésor du Québec. Afin de faciliter la compréhension du lecteur, nous avons réduit le processus à cinq étapes. Signalons que cette démarche peut s'appliquer à tous les partenariats, car ils sont tous basés sur une démarche type d'affaires.

Figure 9.1.

**Le partenariat : un choix stratégique
et son ancrage dans l'organisation**



9.1.

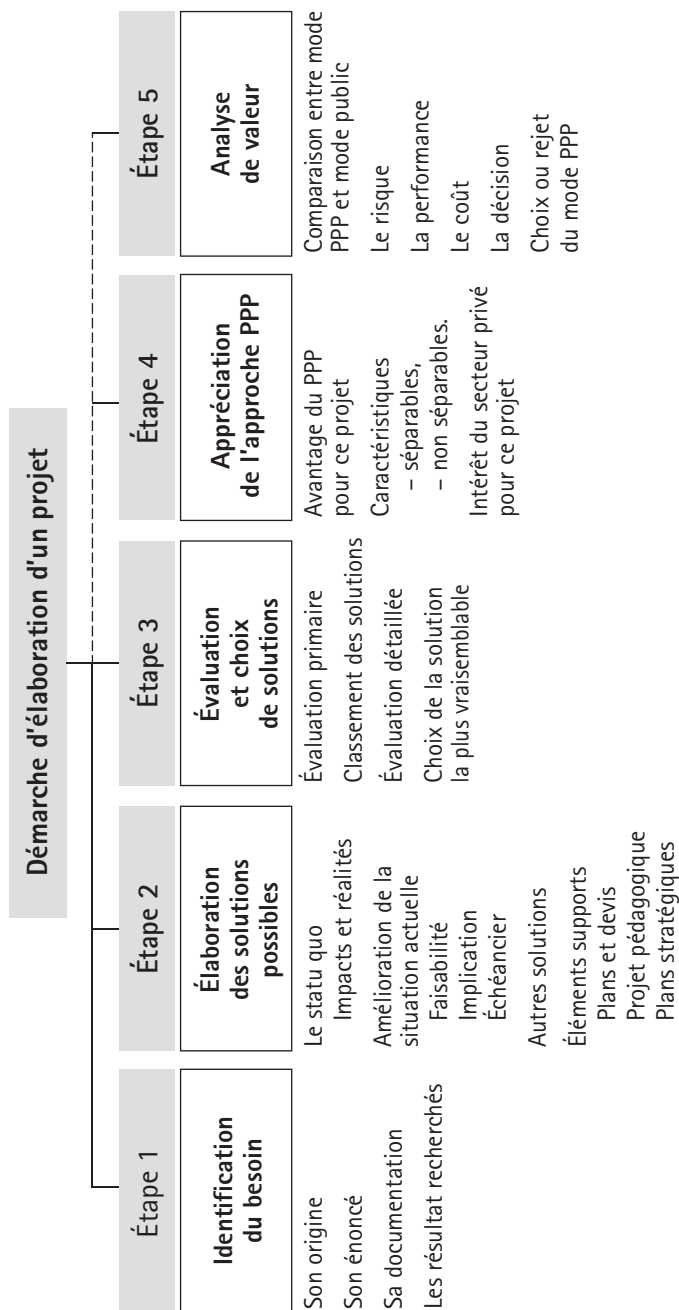
**LE PARTENARIAT : UN CHOIX STRATÉGIQUE ;
SON ANCRAGE DANS L'ORGANISATION**

La réussite d'un partenariat repose sur un ensemble de facteurs. Deux de ces facteurs agissent comme élément fondateur du partenariat. Le premier de ces facteurs concerne la décision de faire du partenariat un choix stratégique de développement organisationnel; le second facteur est son ancrage dans l'organisation, c'est-à-dire son implantation, son enracinement dans l'organisation. Ce deuxième facteur débouche généralement sur la mise en place de valeurs et de pratiques partenariales appropriées. Dans le cas contraire, l'exercice du partenariat ne pourrait être qu'un vain mot...

Ainsi, situé dans un environnement donné, l'ancrage du partenariat s'appuie sur la vision qu'ont les dirigeants du partenariat et sur l'adhésion des autres acteurs de l'organisation à une collaboration interorganisationnelle présente ou potentielle.

De plus, pour être signifiant aux yeux des acteurs concernés par le partenariat doivent pouvoir le relier au plan stratégique, à une orientation ou à une priorité organisationnelle. Finalement, le partenariat doit, pour être solidement ancré dans l'organisation, s'inscrire dans le

Figure 9.2.
Démarche d'élaboration d'un projet, les étapes



plan opérationnel et être évalué afin de pouvoir en mesurer tous les bénéfices pour l'organisation et son personnel. La figure 9.1 illustre bien ce processus d'ancrage des partenariats dans l'organisation.

Comme nous le verrons dans la démarche qui va suivre, l'importance et la profondeur du processus d'ancrage varient d'une organisation à une autre mais son importance est indubitable.

Entre la vision du partenariat et sa mise en œuvre, on observe souvent un écart important, d'où le constat d'échec pour plusieurs partenariats.

Afin d'aider les dirigeants et les principaux acteurs concernés par un projet de partenariat, nous avons élaboré, à partir de notre expérience des partenariats, cinq questions susceptibles d'alimenter leur réflexion. Il va de soi que ces questions ne sont pas exclusives, mais nous croyons qu'elles ont le mérite de cibler les véritables motifs et enjeux des partenariats dans une administration publique, notamment en éducation.

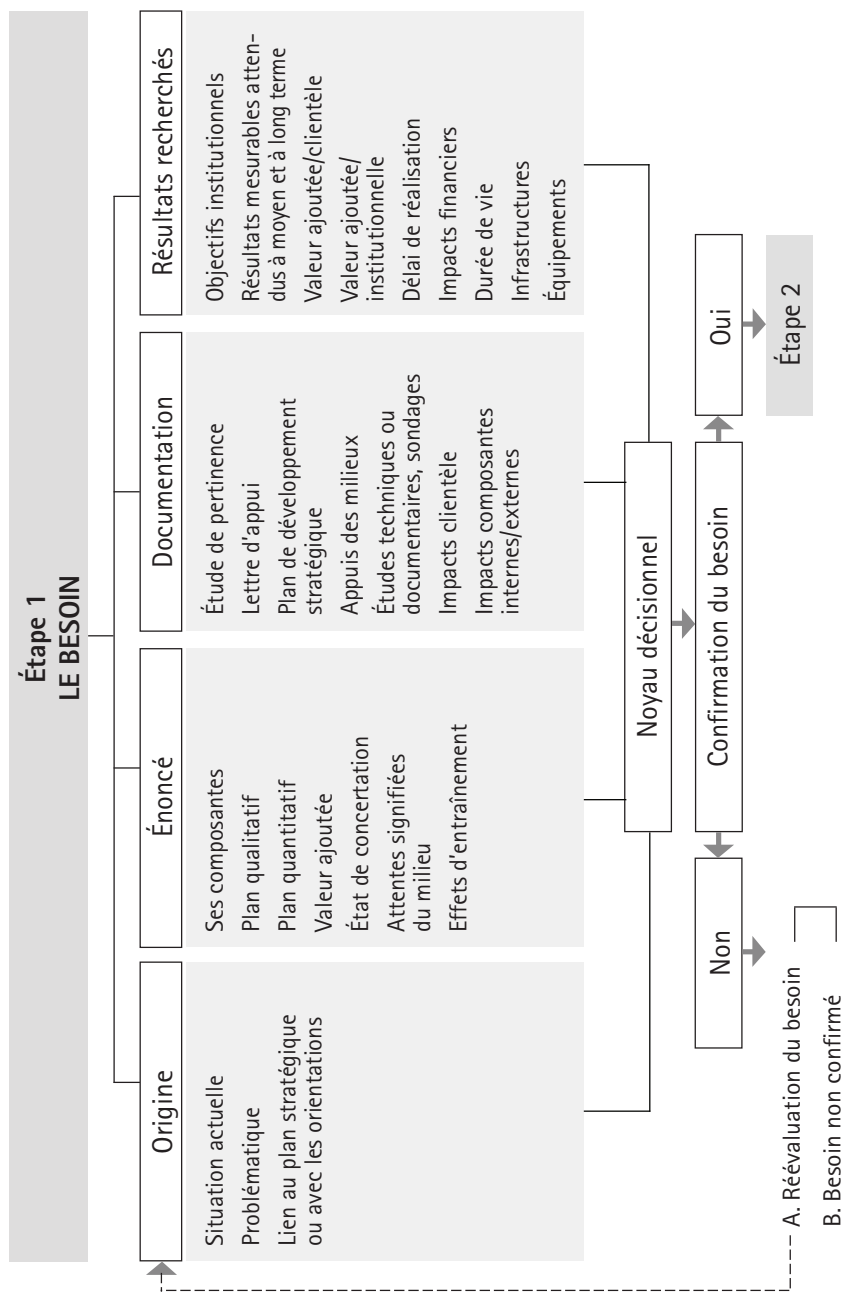
En provoquant cette première réflexion, notre but est d'amener d'abord les dirigeants, mais ensuite les autres acteurs de l'organisation, à choisir le partenariat pour les bonnes raisons et non seulement parce que c'est une « mode managérielle ».

Tableau 9.1.
Cinq questions pour ancrer le partenariat dans l'organisation

• Pouvez-vous relier le partenariat au plan stratégique ?
• Disposez-vous des ressources humaines, financières, informationnelles et technologiques nécessaires ?
• Pouvez-vous mettre en œuvre le partenariat ?
• Le partenariat représente-t-il une valeur ajoutée pour votre organisation ?
• Quels résultats attendez-vous de ce partenariat ?

Une fois l'ancrage du partenariat assuré au niveau stratégique, les dirigeants de l'organisation peuvent poursuivre leur démarche d'élaboration. En effet, cet encrage fournit aux différents acteurs de l'organisation concernés par les partenariats un cadre et des balises leur permettant de développer avec confiance des partenariats. Passons maintenant aux autres étapes d'élaboration d'un partenariat.

Figure 9.3.



9.2. LE BESOIN

Cette étape consiste à dresser un état de la situation pour faire ressortir les éléments fondamentaux qui amènent le décideur à reconnaître qu'un changement s'impose dans la conduite des missions qui lui sont confiées et qu'il est nécessaire de procéder à une intervention significative.

De manière à bien cibler, lors d'étapes ultérieures, les solutions les plus susceptibles de répondre aux impératifs de sa gestion, il convient avant tout de poser un diagnostic du besoin auquel le décideur souhaite répondre le mieux possible.

Ainsi, l'équipe de gestion devra porter une attention particulière aux activités suivantes :

- dresser une liste des éléments constitutifs du dossier ;
- exposer la problématique par un énoncé articulé et appuyé sur des faits précis et des données quantifiables ;
- soutenir la démarche par une documentation appropriée et pertinente ;
- décrire, de façon structurée, les résultats recherchés dans l'étude des solutions possibles.

Le caractère objectif de cette étape représente un aspect crucial permettant la recherche d'une solution basée sur un besoin réel et mesurable. En outre, on devra tenir compte des paramètres suivants : **les implications physiques, matérielles, financières, sociales, politiques ou environnementales de l'organisme, les concertations extérieures et la consultation des milieux visés par le besoin relevé et, par conséquent, la description de résultats anticipés réalistes.**

Cet exercice permet en somme de confirmer le besoin en précisant ses origines et ses composantes, de l'énoncer de façon articulée et de l'appuyer sur une documentation appropriée tout en faisant ressortir les résultats recherchés en les exprimant de manière réaliste et mesurable.

9.2.1.

Les éléments constitutifs du dossier

Il est important dès le départ d'établir quels sont les éléments qui devront constituer l'ensemble du dossier. Dans un premier temps, cet état des lieux permet d'établir les paramètres de l'intervention tout en constituant un guide ou un plan de travail pour atteindre l'objectif.

En deuxième lieu, ces éléments du dossier permettront de confier des tâches spécifiques à chacun des membres de l'équipe et de désigner la personne la plus apte pour les accomplir. Il s'agit en fait de miser sur les forces de chacun et d'utiliser le mieux possible les compétences de toute l'équipe.

Troisièmement, le découpage du dossier facilitera la planification des travaux à réaliser et l'établissement d'un échéancier réaliste, d'une part, et responsabilisera chacun des membres de l'équipe à l'égard de l'atteinte des objectifs collectifs.

Enfin, les éléments pouvant être tant internes qu'externes, il peut arriver que l'équipe doive s'adjoindre des ressources externes afin de les prendre en charge. Ces dernières devront tenir compte du contexte global du dossier, de manière à lui assurer une plus grande cohérence.

Cette première phase constitue l'élaboration du processus, le choix de la stratégie d'intervention, le calendrier des travaux, la répartition des responsabilités de chacun des membres de l'équipe et, enfin, l'établissement d'un plan d'action réaliste.

9.2.2.

Énoncé de la problématique

L'énoncé de la problématique constitue, sans doute, l'aspect le plus sensible de cette première phase. En effet, il s'agit le plus souvent de l'angle d'attaque qui orientera toutes les démarches ultérieures, de l'énoncé des objectifs poursuivis jusqu'à l'identification des résultats recherchés.

Il conditionnera notamment les degrés de complexité du processus, la priorité accordée à certaines activités figurant au calendrier de réalisation, la recherche de partenaires externes appropriés, l'envergure des travaux à anticiper et leur incidence budgétaire et, enfin, la capacité de l'organisme à en gérer les résultantes.

Dans ce contexte, il importe de faire reposer l'énoncé de la problématique sur des faits précis et mesurables pour éviter tout dérapage dans les mesures à prendre pour corriger la situation. Ces faits peuvent être de différentes natures, physiques, financières, matérielles, environnementales ou, encore, de nature intangible et concerner la mission de l'organisme, les relations avec des partenaires externes, les règles administratives imposées par l'État ou les conventions du milieu, les résultats recherchés ou les coûts/bénéfices associés au changement. Dans tous ces cas de figure, il est primordial d'appuyer l'énoncé sur des éléments mesurables, identifiables et vérifiables.

Dans les autres cas, les éléments qui ne répondent pas à ces critères devront être mis à part et conservés, sous une forme ou une autre, car il est possible que l'un de ceux-ci se révèle complémentaire à certains éléments, de nature intangible, plus particulièrement.

9.2.3.

Établir une documentation appropriée

Bien que de nombreux gestionnaires affirment ne plus avoir le temps de lire et abhorrent les documents volumineux, il faut comprendre que la documentation d'une problématique ne vise pas nécessairement et uniquement les gestionnaires les plus près de cette problématique. Ceux-ci peuvent, en général, décrire de façon assez bien structurée l'état de la situation à laquelle ils doivent faire face.

Cependant, force est d'admettre que tous les membres d'une même équipe n'ont pas le même degré de connaissance de la situation et que, si le traitement du dossier implique des ressources externes, il devient important de consigner de manière structurée l'ensemble de la situation et les éléments qui la composent.

Cette documentation détaillée, structurée et organisée devient incontournable pour appuyer des demandes d'aide financière, qu'il s'agisse de l'État ou de partenaires privés. En outre, une problématique bien étayée fera ressortir les enjeux politiques s'il s'agit de l'État et permettra, à d'autres partenaires, de mieux saisir les avantages à s'associer à une démarche correctrice tout en permettant d'établir les partenariats éventuels sur une base solide.

Une telle documentation peut également tenir lieu de photographie de la situation dans son ensemble où apparaîtront les éléments couvrant tant l'origine de la démarche que les diverses phases réalisées, ce qui permettra de mieux saisir leur visée tout en s'avérant une mémoire précieuse des événements et de leur déroulement.

La documentation porte sur les éléments internes et externes liés à la problématique et l'état du besoin. Ces éléments peuvent être de nature politique, juridique, économique, sociale, éducationnelle, financière, organisationnelle, contractuelle et institutionnelle. Ils devraient tous nous amener à mieux comprendre les circonstances à l'origine de cette problématique et à mieux cibler nos attentes au regard des solutions recherchées.

9.2.4. **Les résultats recherchés**

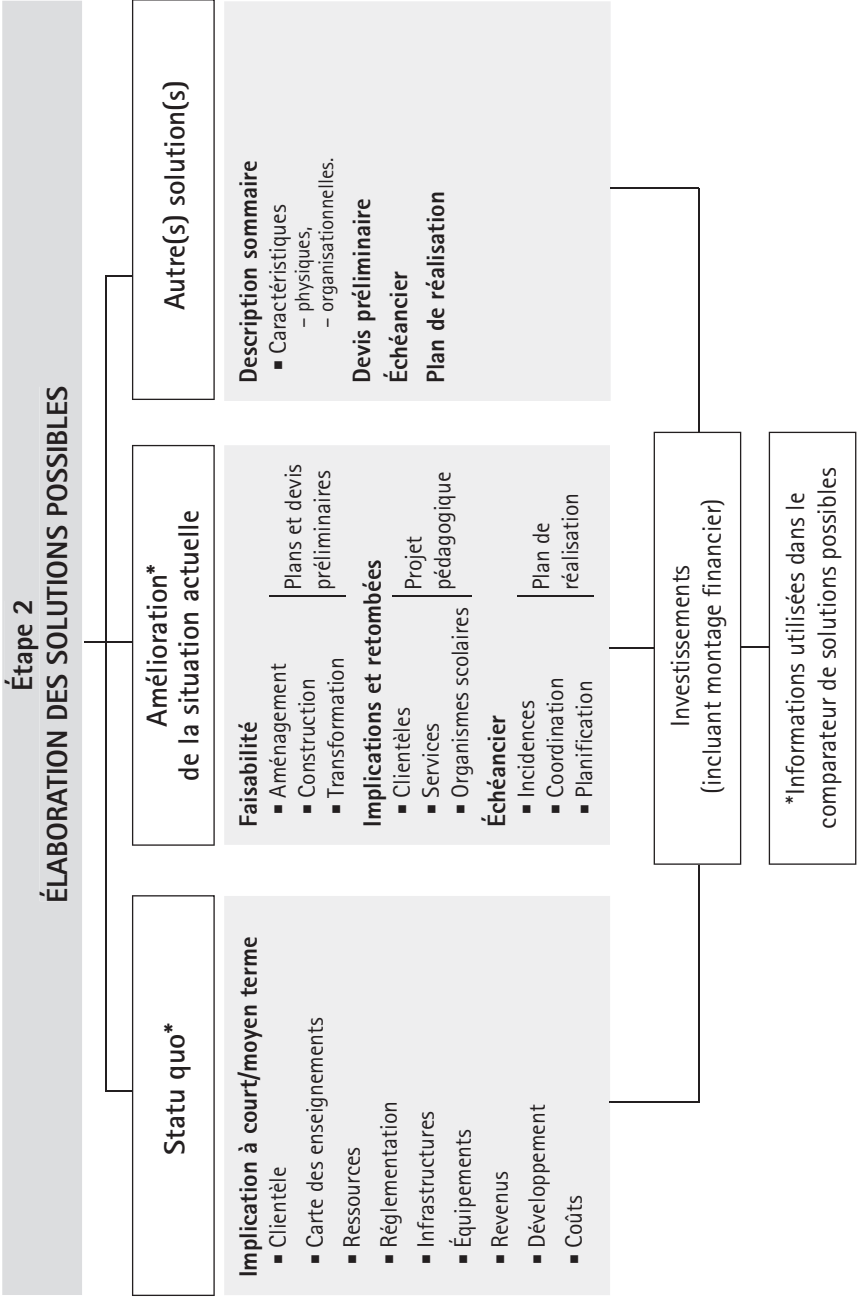
Puisque nous sommes dans la dynamique des services publics, les premiers éléments dont on doit tenir compte, dans la séquence des résultats recherchés, sont les objectifs institutionnels et la valeur ajoutée à ces derniers dans la mise en place d'une solution. Ces objectifs, comme tous les autres résultats recherchés, se doivent d'être mesurables tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

Par la suite, qu'il s'agisse d'éléments conjoncturels, structurels, aléatoires, temporaires ou permanents, tous se doivent d'être de par leur nature, leur structure, leur impact, leur coût ou leur résultante, mesurables, décomposables et quantifiables. Enfin, ils regroupent tant les éléments tangibles qu'intangibles de la problématique.

La raison de tant d'efforts est que ceux-ci vont constituer le filtre pour les analyses qui seront effectuées ultérieurement de tout le processus de recherche de solutions, du choix de ces dernières et de leur mode de réalisation.

Ce filtre, objectif et opérationnel, mène obligatoirement à la confirmation du besoin ou à la nécessaire remise en question du besoin et de sa formulation. Il ne devrait pas y avoir de recherche de solutions tant et aussi longtemps que cette première étape n'a pas été dûment accomplie.

Figure 9.4.



9.3.

ÉLABORATION DES SOLUTIONS

Cette étape vise l'identification de solutions potentielles, susceptibles de répondre au besoin relevé. Leur nombre est certes limité, mais, dans tous les cas de figure, il y en aura au moins deux puisque le coût du statu quo de même que celui de son amélioration font partie des éléments de base de l'analyse comparative. Par conséquent, toute autre solution se logera en troisième place.

L'objectif final étant de déterminer la valeur relative de toute nouvelle solution, il est impératif de compter dans sa grille d'analyse ces deux premières situations.

Ce processus d'évaluations «pro forma» a pour but d'établir un ordre de grandeur parmi les solutions envisagées en tentant compte du coût des variables tangibles et intangibles, directes ou indirectes, associées à chacune d'elles :

- a) le statu quo ;
- b) amélioration de la situation actuelle ;
- c) autres solutions.

9.3.1.

Le statu quo

Puisque comparaison il doit y avoir, le statu quo devient le point de départ de cet exercice, car il représente un coût en soi, si le choix devait être de le maintenir.

En second lieu, le maintien du statu quo représente un investissement et il importe d'évaluer son coût pour des périodes ou des termes préalablement fixés. La durée de ces termes doit correspondre à ceux choisis pour l'évaluation de toutes les autres solutions qui feront l'objet de l'étude comparative. C'est ce qui rend les solutions comparables entre elles et différenciées les unes par rapport aux autres.

Les coûts indirects, ou portant sur des intangibles, sont ceux qui méritent une attention particulière en raison de leurs effets pervers sur l'évaluation d'une solution. À titre d'exemple, le statu quo peut entraîner une perte de clientèle, donc une perte de revenus, en maintenant des équipements inadéquats ou, encore, en empêchant des développements futurs compromettant le respect de standards propres au maintien de sa place sur le marché.

Il devient important de relier l'évaluation du besoin avec le maintien du statu quo, cela permettra d'éclairer les liens entre les éléments de la situation actuelle et le coût pour les maintenir. L'évaluation du statu quo se traduit par le coût brut du maintien de la situation, auquel il faudra ajouter le total des pertes pouvant résulter d'une telle décision.

$$C_{STQ} = C_{msta} + C_{PA}$$

9.3.2.

Amélioration de la situation actuelle

Dans le cas de l'amélioration de la situation actuelle, il importe de bien évaluer les critères de faisabilité et les coûts engendrés selon qu'il s'agit d'un aménagement, d'une transformation (où il y aurait obligation de mise aux normes), d'une nouvelle construction ou d'une combinaison de l'une ou l'autre de ces options. Pour faciliter la prise de décision, on peut demander que soient exécutés des plans et devis sommaires.

Il importe également de tenir compte des limites aux améliorations possibles pour mieux évaluer les impacts résiduels sur les coûts de ces limites, soit en raison des pertes de revenus, d'un maintien d'un coût spécifique ou de l'impossibilité de remédier à certains problèmes dans l'atteinte des résultats recherchés.

L'objectif étant de se rapprocher le plus possible des résultats recherchés, et ce, dans les meilleures conditions, une vision élargie des effets périphériques propres à chaque décision devient essentielle pour faire une évaluation éclairée des choix potentiels.

En outre, il ne faut pas oublier les coûts sur les produits et services que peut entraîner la réalisation des améliorations. On peut penser aux interruptions de service, aux pertes directes ou indirectes de revenus, les coûts d'adaptation ou d'arrimage temporaire ou non, à court et à moyen terme, les incidences en matière de ressources humaines soit par l'ajout ou la diminution de ces dernières.

Enfin, les actions doivent reposer sur un échéancier réaliste et conservateur. Des coûts considérables sont reliés à cette part importante de la planification, tant sur le plan de l'étendue que sur celui du contenu. C'est ce qu'on appelle des contingences.

Le coût de la solution « amélioration de la situation actuelle » se calcule en additionnant les coûts résiduels non compressibles du statu quo après amélioration de la situation actuelle, les coûts de l'amélioration

de la situation, le coût des pertes anticipées et en soustrayant de cette somme le montant des revenus anticipés, puisque l'élimination d'une dépense par la nouvelle situation est considérée ici comme un revenu.

$$C_{ASA}^t = C_{STQ}^{ri} + C_{ASA}^t + C_{PA}^t - R_A^t$$

9.3.3.

Autres solutions

Toute autre solution doit faire l'objet d'une présentation détaillée, laquelle doit fournir des éléments comparatifs tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Ainsi, les éléments qualitatifs devront soutenir l'atteinte des résultats recherchés. Ces éléments deviendront encore plus importants lorsque viendra le moment de choisir entre le modèle conventionnel de réalisation et celui du partenariat public-privé, le cas échéant.

Les éléments tangibles et intangibles, les caractéristiques physiques, les modes organisationnels, les choix stratégiques d'implantation sont tous des facteurs dont il faudra évaluer les effets sur le plan financier et structurel.

Les informations de nature architecturale, les modes de réalisation et tout autre élément relatif à l'échéancier seront documentés afin de bien saisir l'envergure du projet.

Comme les solutions précédentes, celles-ci doivent déboucher sur une présentation détaillée des coûts ainsi que du montage financier proposé pour sa réalisation.

Ainsi, le coût de toute autre solution choisie est égal ou inférieur au coût total de l'amélioration de la situation actuelle, duquel il faut soustraire le coût du nouveau projet.

$$C_{ASC}^t > C_{ASA}^t - C_{NPJT}^t$$

9.4.

ÉVALUATION ET CHOIX DES SOLUTIONS

Chacune des hypothèses envisagées sera évaluée et le choix de la solution la plus avantageuse sera déterminé par la comparaison des résultats obtenus.

Cette comparaison, axée sur la nature de la solution, ses coûts, ses modes de réalisation et sa valeur ajoutée, permettra de mettre en contexte chacune d'elles et de créer la perspective nécessaire au choix de la solution la plus appropriée.

Tout au long du processus, deux paramètres formeront la base de toute lecture des solutions possibles : le besoin relevé et les résultats anticipés. Rappelons que les hypothèses analysées n'ont d'autres buts que de répondre aux questions suivantes : le besoin reconnu trouvera-t-il réponse et les résultats recherchés seront-ils atteints ? Dans tous les cas, il s'agit d'abord d'une lecture arbitraire sur les éléments factuels des résultats attendus et discrétionnaire sur les éléments institutionnels relatifs aux missions et aux valeurs ajoutées.

Cette étape comprend quatre opérations particulières :

- a) l'évaluation préliminaire ;
- b) le classement des solutions ;
- c) l'évaluation détaillée ;
- d) le choix de la solution la plus vraisemblable.

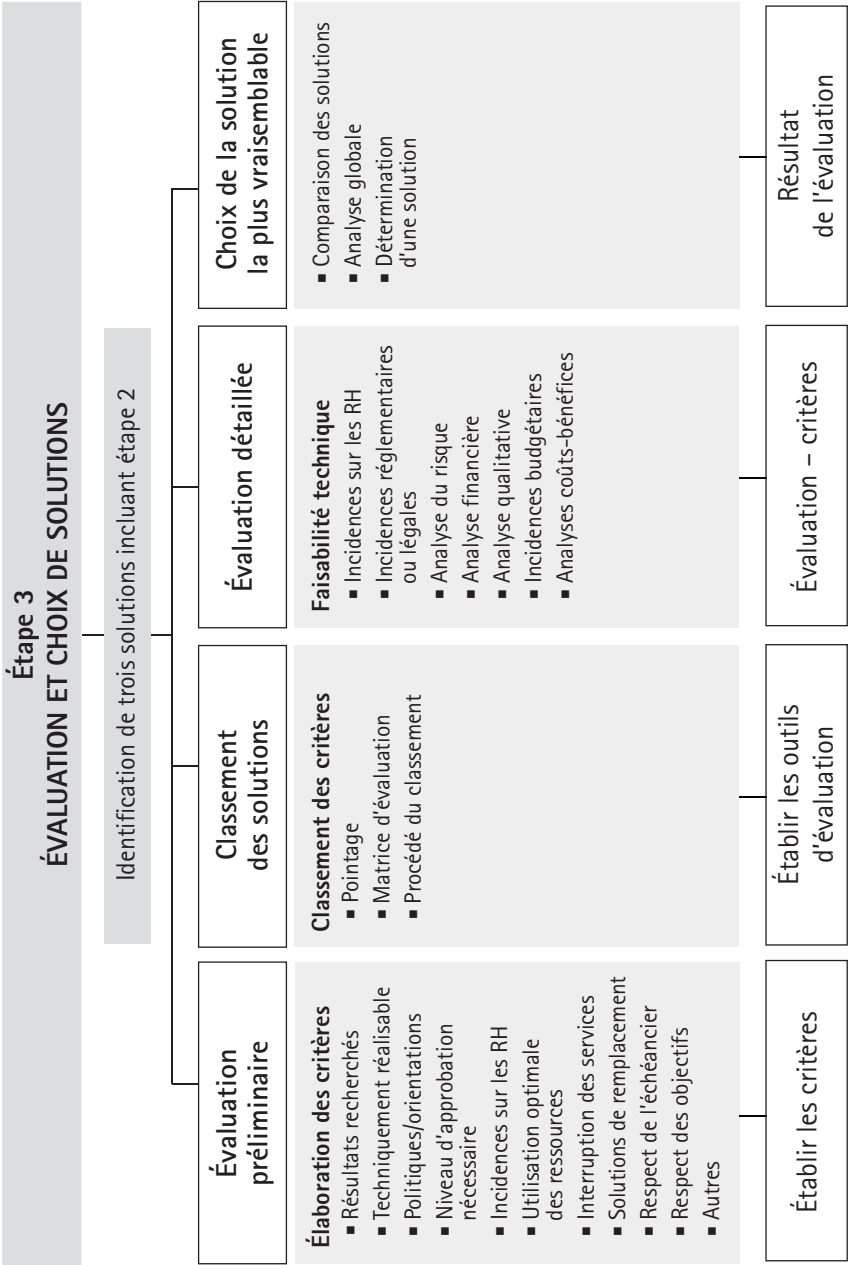
9.4.1.

L'évaluation préliminaire

L'objectif de cette étape est d'élaborer les critères qui serviront à l'analyse de toutes les solutions, constituant ainsi le filtre de premier niveau dans l'appropriation des données relatives à chacune.

L'ordonnancement de ces critères importe peu, pourvu qu'il soit le même pour l'ensemble des analyses. Cependant, il est recommandé de commencer par les éléments de nature macro pour se diriger graduellement vers les indicateurs à caractère micro.

Figure 9.5.



À titre d'exemple, on cherchera en premier lieu à cerner le cadre politique de l'action, qu'il s'agisse de la politique sur un plan national, régional ou local. Il peut s'agir également de s'enquérir des enjeux de la politique institutionnelle et des divers niveaux d'approbation qui sont concernés par la réalisation du projet.

Par la suite viendront les éléments techniques liés à la mise en œuvre du projet : l'échéancier, la continuité des services ou leur interruption, les solutions de remplacement temporaires, les incidences sur les ressources humaines et l'organisation en ce qui a trait au fonctionnement et non aux affectations ou aux retraits.

Enfin seront établis les critères au regard des objectifs, des résultats recherchés, de la viabilité du projet et de sa faisabilité, de l'utilisation optimale des ressources disponibles et de la capacité d'en faire l'acquisition.

Pour chacun de ces angles, on définira des critères d'évaluation applicables à toutes les solutions présentées. Notons que ceux-ci devront correspondre à des éléments objectivement mesurables.

9.4.2.

Le classement des solutions

Après avoir établi l'ensemble des critères et obtenu le consensus sur leur signification, et que la place de chacun a été déterminée dans la démarche globale de l'évaluation et le choix des solutions, on devra choisir les outils d'évaluation.

Ces outils permettront, dans un premier temps, de classer les solutions envisagées de manière relativement objective à l'aide d'un pointage accordé pour chaque élément ou groupe d'éléments retenus.

L'ordonnancement de ces pointages devrait se retrouver à l'intérieur d'une matrice d'évaluation permettant une compréhension commune de la démarche et l'évaluation la plus objective possible des choix proposés.

La matrice débouche elle-même sur un procédé de classement assurant la transparence des résultats, l'équité à l'égard de chacune des solutions envisagées et, enfin, une lecture simple et structurante des résultats.

9.4.3.

L'évaluation détaillée

Les étapes précédentes, soit l'évaluation préliminaire et le classement des solutions, permettent de mieux se préparer à l'évaluation détaillée de toutes les solutions afin de déterminer celle qui apparaît la plus vraisemblable.

Comme l'évaluation détaillée demande beaucoup de temps, il n'est pas rare que l'adjonction de ressources spécialisées soit nécessaire, à moins de retrouver, dans l'équipe locale, de telles ressources et que leur emploi du temps ne soit pas trop chargé. Dans la plupart des cas, l'expérience démontre que la diversité des compétences nécessaires à cet exercice oblige à un tel recours.

Outre la faisabilité technique, chacune des solutions sera analysée en tenant compte des incidences sur les ressources humaines, de la réglementation et de facteurs légaux. On aura soin également d'analyser les risques, les implications financières et budgétaires, les coûts-bénéfices et, enfin, l'aspect qualitatif de chacune d'elles.

9.4.4.

Le choix de la solution

Au terme de cette étape, les décideurs devraient être en mesure de faire une analyse globale des solutions qui se présentent à eux. Cette analyse en est une de perspective, c'est-à-dire qu'elle amène à comparer les diverses solutions en examinant la faisabilité de chacune d'un point de vue objectif, l'adéquation entre le besoin et les résultats recherchés, le financement nécessaire à leur réalisation et, éventuellement, l'intérêt pour l'entreprise privée de s'y associer.

Une fois cette perspective établie, s'enclenchera le processus décisionnel à l'égard de la solution la plus vraisemblable possible. Ce processus comportera tous les éléments objectifs disponibles, mais des critères discrétionnaires, soit institutionnels, administratifs, politiques, structurels ou conjoncturels, ne manqueront pas d'être considérés.

C'est à ce moment-là que le processus risque le plus de prendre des teintes locales, laissant place parfois à des solutions inspirantes ou contraignantes, selon que les enjeux peuvent être liés aux éléments de la problématique ou n'ont aucun rapport avec les résultats recherchés.

9.5. **L'APPROCHE PPP**

Cette étape vise essentiellement à déterminer la valeur qualitative de l'approche de partenariat public-privé au regard du projet global. La réalisation de cette dernière permet de savoir si ce mode de réalisation peut convenir au projet déterminé, s'il peut en assurer la qualité, la viabilité, et de vérifier s'il représente un intérêt suffisant pour inciter le secteur privé à y souscrire.

Il va de soi que, s'il est dénué d'intérêt pour le secteur privé, le mode de réalisation du projet doit être revu et corrigé, soit réalisé autrement ou abandonné. En outre, cette partie de la démarche permet de poser un premier diagnostic sur la réalisation du projet en mettant en relief sa faisabilité en mode de partenariat public-privé. Il conviendra de dégager trois éléments fondamentaux :

- a) la valeur d'un choix PPP ;
- b) les caractéristiques ;
- c) l'intérêt du secteur privé.

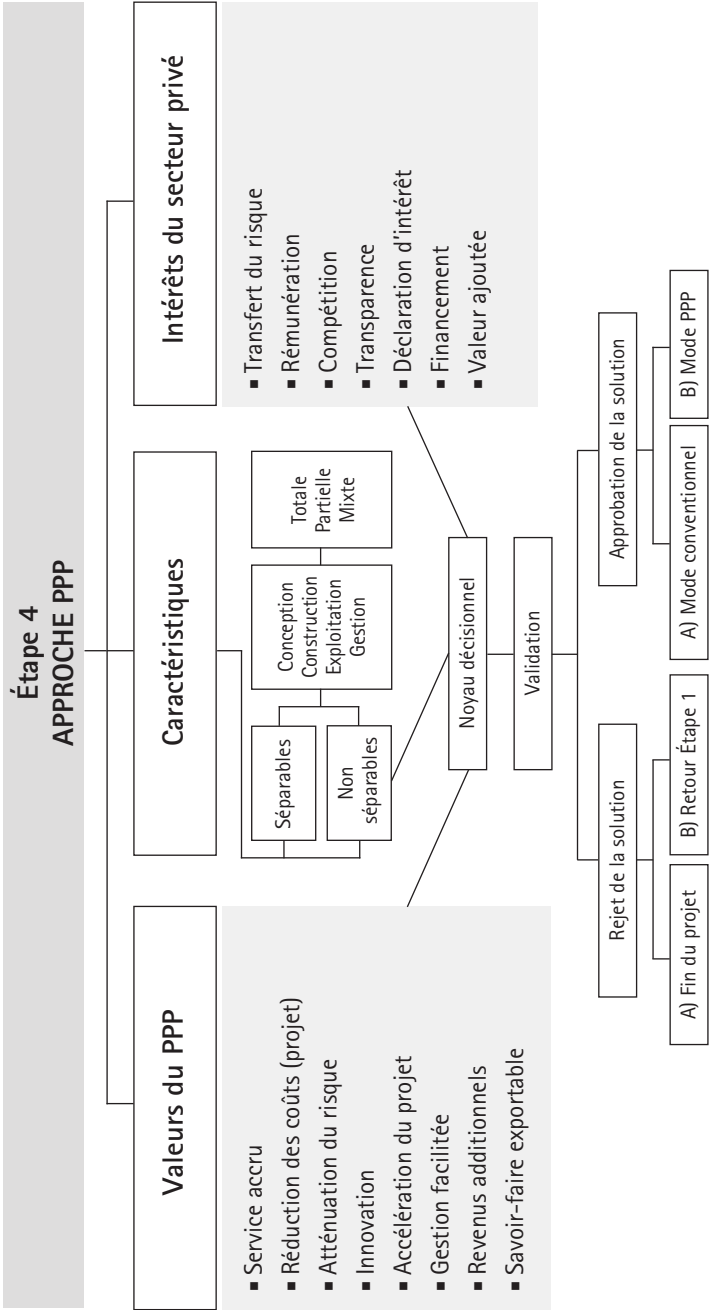
9.5.1. **La valeur d'un choix PPP**

La valeur d'un projet par mode de partenariat public-privé repose en large mesure sur la valeur ajoutée au projet initial. Cette valeur se traduit parfois par des éléments strictement mesurables, lorsque associée aux coûts directs, soit en termes d'économie, de substitution ou de partage.

L'idée de valeur s'applique à des éléments souvent moins tangibles pécuniairement, mais porteurs d'économie à plusieurs titres. Ainsi, des services accrus entraînent une stabilisation dans l'augmentation des ressources humaines et une meilleure satisfaction de la clientèle ; l'accélération du projet et l'atténuation du risque sont réductrices de coûts de contingences ou marginaux.

Une gestion facilitée, pendant et après le projet, constitue un atout important dans la performance et permet de développer une expertise et un savoir-faire non négligeables dans l'apport de revenus additionnels, soit par l'économie de moyen ou la capacité d'un rendement

Figure 9.6.



plus développé. Enfin, une attention particulière sera portée au facteur d'atténuation du risque, car il constitue un enjeu sensible en matière d'impact financier.

Il importe de prendre en compte tous les éléments qui nous amènent à considérer que la réalisation, par mode de partenariat public-privé, constitue une différence marquée en termes de valeur ajoutée à court, moyen et long terme.

9.5.2. Les caractéristiques

Chaque projet en mode de partenariat public-privé possède sa propre dynamique. Il faudra en établir le profil selon le secteur d'appartenance visé, la provenance des partenaires interpellés, la dynamique propre aux intrants économiques et leur capacité à générer des économies pour le demandeur d'un partenariat et une rémunération juste pour le partenaire privé au chapitre du risque partagé.

Le profil est déterminant dans l'approche d'un partenaire afin de connaître son intérêt. Pour ce faire, les bases de la proposition devront porter sur les éléments de conception, de construction, d'exploitation et de gestion du projet.

Ces éléments peuvent avoir un caractère séparable ou non séparable selon les intérêts de chacune des parties, les missions et les responsabilités accordées à l'une des parties (les services publics), les impacts de la rentabilité, les règles externes incontournables (les conventions collectives, le patrimoine de bâtiment), les volontés d'ordre social ou politique, les contraintes physiques ou les enjeux en matière de management.

À cette étape, il importe de regrouper l'ensemble de ces éléments autour de ces deux grandes catégories et de déterminer ce qui, des éléments séparables et non séparables, peut l'être totalement, partiellement ou offrir une certaine mixité au regard des enjeux et des responsabilités.

La résultante de cette opération devrait constituer le canevas du projet et servir de proposition de base pour inviter le secteur privé à manifester son intérêt dans un premier temps et, par la suite, servir de départ aux négociations si l'intérêt du partenaire se révèle positif.

9.5.3.

L'intérêt du secteur privé

La manifestation de l'intérêt du secteur privé à l'égard d'un projet de partenariat est l'aboutissement d'un processus important en matière de négociation, d'évaluation de l'occasion d'affaires et de la façon de procéder.

D'abord, la sollicitation d'intérêt s'inscrit dans une démarche de transparence et d'équité essentielle pour lui conférer toute la crédibilité nécessaire à la gestion de la chose publique. L'information est rendue accessible aux partenaires intéressés et il convient, parfois, d'exercer un contrôle sur le nombre d'intervenants acceptable par l'imposition de certains critères de qualification : capacité financière, connaissances technologiques et techniques, expérience du partenaire, ressources disponibles pour assurer la réalisation, etc. Ces critères doivent permettre un seuil acceptable de compétition et ne pas avoir pour effet de réduire l'entrée à un seul candidat.

Le risque transféré doit être à la hauteur des enjeux du projet et, bien sûr, être réel. En effet, le coût de ce risque et son identification à sa juste valeur permettront au partenaire d'en mesurer l'importance et conditionneront la rémunération exigée en contrepartie.

À l'autre extrémité, la valeur ajoutée que constitue la contrepartie de la rémunération doit comprendre toutes les formes de revenus et d'économies, tangibles ou non, engendrées par le processus de partenariat.

Le financement demeurera le pivot central des négociations, car il s'agit avant tout de rendre un projet réalisable à un coût juste et raisonnable, convergeant vers des résultats recherchés et mesurables, et ce, dans un contexte d'économie et de partage de moyens.

En résumé, au stade présent du processus, l'ensemble des partenaires concernés possède l'information nécessaire pour statuer sur la faisabilité du projet, leur volonté de poursuivre la démarche, leur intérêt particulier à s'associer ou non et la capacité de mener à terme les démarches entreprises.

Il appartiendra maintenant au promoteur initial du projet de s'assurer, par la réalisation de la prochaine étape, que le mode de partenariat public-privé l'emporte sur le mode public traditionnel.

9.6.

ANALYSE DE LA VALEUR DU MODE PPP

Dans le modèle des partenariats public-privé, on fait appel à la notion du comparateur public, c'est-à-dire ce qu'il en coûterait pour réaliser le même projet par les méthodes et procédés conventionnels utilisés par l'appareil public.

Jusqu'à présent, les étapes précédentes ont permis d'établir la faisabilité d'un projet au regard du besoin, des résultats attendus et des enjeux liés à sa réalisation à partir d'un mode connu et usuel.

Dans cette phase d'analyse de la valeur du mode PPP, il s'agit précisément de comparer ces deux modes afin de déterminer, avec le plus de rigueur possible, si effectivement il y a lieu de recourir à un tel mode, d'en relever les valeurs respectives concrètes sur le plan financier à court et à long terme, mais aussi quant à la valeur ajoutée aux intrants tangibles et intangibles.

Cette comparaison entre le mode traditionnel et celui du partenariat public-privé sera d'ordre qualitatif et quantitatif. Elle portera sur trois volets précis :

- a) le risque ;
- b) la performance ;
- c) le coût.

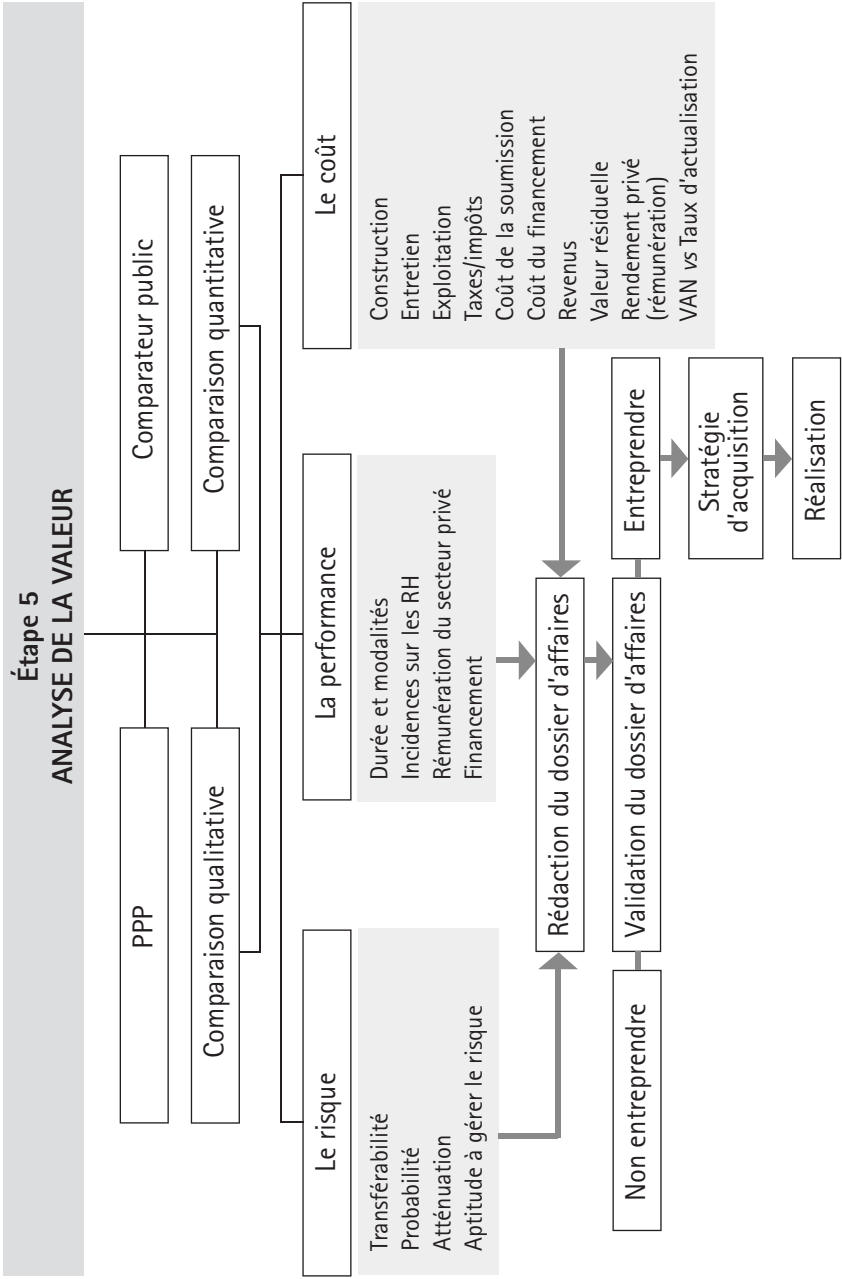
9.6.1.

Le risque

Le risque est un facteur clé dans l'évaluation de la solution la plus vraisemblable choisie, dans la comparaison d'affaires entre le mode privé et le comparateur public.

Il importe d'en apprécier la juste valeur, même s'il s'agit d'une opération particulièrement délicate dans la plupart des cas. Pour faciliter cette appréciation, l'établissement d'une grille ou d'une matrice d'évaluation se révèle un outil indispensable. Elle permet, entre autres avantages, d'objectiver les facteurs en les isolant les uns des autres, en leur attribuant une valeur spécifique tout en laissant une part d'évaluation qualitative sur l'ensemble des résultats.

Figure 9.7.



En termes pratique, il convient d'établir, dans un premier temps, les critères tangibles, mesurables et appréciables du point de vue quantitatif et de façon objective. En second lieu, la mise en commun de ces évaluations permet, dans le processus de décision, d'amener les membres de l'équipe à faire une appropriation circonstanciée des résultats.

Les aspects du risque ainsi évalués peuvent porter sur les paramètres transférables ou non, l'ampleur du risque et la probabilité qu'ils se produisent, les dispositifs de toute nature permettant de l'atténuer et, enfin, la capacité des partenaires ainsi que leur aptitude à l'assumer et à le gérer de façon la plus adéquate possible.

On peut illustrer cette opération par l'exemple apporté par le Secrétariat du Conseil du trésor dans son dossier du plan d'affaires intitulé : « Matrice de répartition des risques du projet de construction ».

Les matrices d'évaluation peuvent se présenter sous des formes très variées selon la nature des projets, leur contexte particulier et les enjeux liés à leur réalisation. Aussi, chacune de ces matrices se construit-elle avec l'équipe chargée de la réalisation du projet. Il convient de souligner l'importance de mandater une personne responsable de la gestion du processus de partenariat, pour la durée complète du projet, afin d'assurer l'uniformité, la continuité et la pérennité de l'action entreprise.

Plusieurs matrices peuvent être développées, selon qu'il s'agit d'évaluer plusieurs aspects du projet, que les enjeux sont variables et interdépendants ou encore que plusieurs services responsables souhaitent tenir compte de critères spécifiques. Ce serait le cas pour un centre hospitalier qui doit offrir des services à la population et où les interventions sont d'une nature telle qu'elles obligent à une évaluation spécifique pour chacune d'elles. On parlera alors d'une **asymétrie variable dans un contexte institutionnel**.

Le risque ne doit pas être évalué qu'en fonction d'un remplacement strict de la situation actuelle. Son évaluation doit prendre en compte une portion importante du futur, afin de s'assurer de la capacité de maintenir, dans le temps, une réponse évolutive à la situation elle-même. Les technologies et leur évolution, la modulation quant au nombre de besoins à satisfaire et la modification des réponses dans le temps sont autant d'éléments dont devra tenir compte une matrice équilibrée.

On retrouvera donc, dans une matrice, des **éléments** à caractères **prescriptibles** parce qu'ils proviennent d'éléments factuels incontournables ou de prescriptions externes (les lois, les règlements, les règles comptables, les procédures...); des **éléments conjoncturels** qui tiennent compte d'une réalité institutionnelle (les missions, les services, les ressources financières, les ressources humaines, les contraintes physiques...); des **éléments prospectifs** qui pourront tenir compte du futur à court et à moyen terme, de changements technologiques et commerciaux et d'éléments de gestion en situation d'incertitude à risque modéré.

Dans ce contexte, il n'y a donc pas de canevas unique de matrice décisionnelle. Elle devra posséder une configuration qui tient compte de la réalité d'une situation et des objectifs et être suffisamment flexible pour s'adapter à l'incertitude toujours présente en matière de gestion de projet.

9.6.2.

La performance

La détermination de la performance prendra en compte le résultat de plusieurs étapes et, du même coup, soulignera l'importance de bien réaliser chacune d'elles. En effet, l'établissement de la performance d'un projet oblige à consolider l'ensemble de l'information obtenue tout au long du processus.

Dès la mise en contexte des résultats recherchés, les gestionnaires ébauchent le profil des performances attendues tant sur les aspects quantitatifs que qualitatifs.

Sur le plan qualitatif, on s'attardera aux éléments relatifs à la mission institutionnelle, aux orientations souhaitées, aux services dont il faut assurer la prestation ainsi qu'à la qualité à y maintenir. Ces éléments apparaissent dès le début du processus par la détermination du besoin et les résultats souhaités. Aussi, nous insistons à nouveau sur l'importance de la première étape, notamment dans la facture qui sera donnée à l'aspect de recherche pour documenter le besoin. Les informations qui y seront contenues serviront de balises pour déterminer la performance du projet. Parmi elles, nombreuses celles qui auront également servi à la mise en forme des matrices d'évaluation du risque. Déterminer la performance d'un projet représente donc un réinvestissement important de tout le travail accompli jusque-là.

Quant aux aspects plus quantitatifs de la performance, ils doivent faire l'objet d'évaluations financières et comptables à proprement parler. Cet aspect requiert beaucoup de doigté afin d'obtenir des résultats empreints de transparence, de clarté et d'exactitude. Il faut absolument éviter de placer ces résultats à l'intérieur de stratégies qui seraient de nature à en changer le sens et à nous éloigner des résultats attendus. Cela fausserait également les résultats de la valeur ajoutée dont il faut tenir compte dans le processus décisionnel. À ce chapitre, le partenaire privé, si telle est notre intention de nous y associer, produira lui-même ses propres analyses et n'aura forcément pas les mêmes stratégies étant donné sa façon de voir sa rémunération et la plus-value de son investissement.

Les caractères séparables ou non séparables (voir l'étape 4) reviendront guider l'étude de la performance du projet. En séparant ce qui appartient à chacun des partenaires, il devient plus facile d'évaluer la performance qui leur revient et d'en faire une appréciation juste ainsi qu'une projection éclairée des capacités de chacun à y répondre.

9.6.3. Le coût

De nombreuses composantes viennent alimenter la détermination du coût d'un projet. Il s'agit d'une analyse financière complète et adaptée au secteur concerné. En outre, il ne faudrait pas se limiter, dans cette analyse, à la comparaison entre le coût de maintenir la situation actuelle et celui d'implanter la situation souhaitée.

En effet, comme l'approche du partenariat public-privé suppose des éléments de performance quant aux investissements, aux réductions de coûts et à une valeur ajoutée souhaitée, il faudra être en mesure d'évaluer, en valeur réelle, tant les économies reliées aux éléments de performance dénoncés auprès du partenaire privé, la valeur ajoutée aux missions de l'établissement que la plus-value résiduelle disponible au terme de la réalisation de celui-ci.

On parlera alors de valeur globale actualisée (VGA) comme d'une valeur tenant compte des aspects tangibles et intangibles du projet. Cette valeur mettra en évidence les pertes de revenus possibles, en raison du transfert de responsabilités au privé, mais également les économies réalisées par le transfert d'activités et du risque.

Enfin, le partenariat public-privé devrait amener des économies importantes au chapitre des coûts de construction par l'intégration des activités reliées à sa réalisation. Ce dont de nombreux projets existants ont fait la preuve jusqu'à présent. Il est vrai de dire que certains projets n'ont pas connu le même succès, mais c'est le propre d'un projet de PPP que de faire porter ce risque sur le partenaire privé. D'où l'importance d'une analyse financière judicieuse, fiable et transparente. Dans ces cas particuliers, il faut conclure soit que cette analyse était déficiente et que le partenaire privé en a subi les conséquences, soit que la partie publique a accepté un partenariat mal défini d'une manière globale et n'a pas pris les dispositions juridiques pour s'en protéger.

Une analyse équilibrée devrait nous indiquer, avant la prise de décision finale, deux choses : que le coût anticipé dépasse les gains escomptés et qu'il n'est pas souhaitable de s'y engager ou que les résultats souhaités seront atteints au meilleur coût possible, en préservant la qualité des services tout en offrant une plus-value permettant d'envisager le développement des missions et services à moyen et à long terme.

10

CHAPITRE

DE L'UNION DU PARTENARIAT ET DU CONFLIT Quelques clés pour l'émergence d'un dialogue

Nancy Lauzon, Ph. D., et Marc Therrien¹, M. Ps.

1. Les propos de M. Therrien n'engagent en rien son organisation. Ils sont apportés d'un point de vue personnel et professionnel.

Les situations de conflit en contexte de partenariat proposent différentes avenues de questionnement. Comme nous avons pu le constater, placés devant celles-ci, certains d'entre nous vont d'abord s'interroger sur l'objet du conflit et sa valeur stratégique ; d'autres s'intéresser davantage aux caractéristiques des acteurs dont leurs stratégies de gestion des conflits et leurs types de communication ; et d'autres encore analyser le contexte dans lequel se situe le conflit, en identifiant par exemple les témoins et les mécanismes plus ou moins formels de gestion des conflits en place.

Sans nul doute, toutes ces avenues ont leur pertinence. Toutefois, vu l'objectif de ce texte – outiller des gestionnaires pour gérer des conflits dans un contexte de partenariat –, nous concentrer sur les porteurs de dossier nous apparaît plus prometteur. Ces derniers étant ici définis comme les personnes déléguées par chacune des organisations qui composent le partenariat pour réaliser un projet donné. Car tant nos recherches sur le partenariat (Rondeau et Lauzon, 1997 ; Rondeau, Pellerin et Lauzon, 1999 ; Rondeau *et al.*, 1999 ; Lauzon et Boisclair, 2004) que nos expériences professionnelles dans les secteurs privé, public et communautaire mettent en évidence que les porteurs jouent un rôle fondamental tout au long d'une expérience de partenariat. Bien plus, l'expérience nous incite à croire que les partenariats reposent d'abord sur des projets et ces projets, sur des personnes.

Plus concrètement, ce texte se concentre sur l'**agir avec compétence** du porteur de dossier. Il adopte donc une perspective de développement professionnel. Dans cet ordre d'idées, nous nous intéressons aux

ressources – les différents types de savoirs – que cet acteur stratégique mobilise pour faire face, voire prévenir certains conflits ou du moins leur escalade.

En ce qui concerne la notion de compétence, on retient qu'elle :

[...] se déploie en contexte professionnel réel, se situe sur un continuum qui va du simple au complexe, se fonde sur un ensemble de ressources, s'inscrit dans l'ordre du savoir-mobiliser en contexte d'action professionnelle, se manifeste par un savoir-agir réussi, efficace, efficient et récurrent, est liée à une pratique intentionnelle et constitue un projet, une finalité sans fin (Gouvernement du Québec, 2001, p. 45).

Plusieurs définitions du conflit ont été proposées par les auteurs. Dans le cadre de ce texte, nous retenons celle de Jameson (1999, p. 270) qui mentionne que :

[...] le conflit renvoie à une situation qui survient entre deux ou plusieurs personnes qui travaillent dans la même organisation [dans le cas présent qui participent au même partenariat] et qui perçoivent des différences dans leurs croyances, leurs valeurs ou leurs objectifs. De plus, cette situation a un impact ou des conséquences sur leur capacité à travailler ensemble et/ou affecte l'environnement de travail (traduction libre des auteurs de ce chapitre).

La perspective que nous privilégions – celle du développement professionnel – devrait ainsi permettre de dépasser la simple énumération des conditions dites de succès qui sont citées dans des écrits. Pensons par exemple à la capacité d'empathie des acteurs (souvent désignés comme les parties en présence), leur réputation, la confiance et le respect entre les acteurs (p. ex., Rondeau et Lauzon, 1997 ; Bell et Shea, 1999 ; Lui et Ngo, 2005). Sans nier l'intérêt de connaître ces conditions, force est de constater qu'une fois dans l'action, les gestionnaires disposent de bien peu de pistes pour les concrétiser. Comment puis-je développer cette confiance avec mon ou mes partenaires ? Que signifie concrètement faire preuve d'empathie envers mes partenaires dans une situation de conflit ? Comment m'assurer que j'ai l'ouverture d'esprit requise ? Voilà autant de questions auxquelles un gestionnaire placé en situation de conflit dans un contexte de partenariat doit faire face. D'où notre décision d'adopter une perspective qui apparaît plus prometteuse pour un gestionnaire : celle des savoirs, savoir-faire et savoir-être à développer ou à consolider.

Somme toute, dans le cadre de ce texte, notre défi est d'apporter des éléments de réponse à l'interrogation suivante : quelles sont les ressources (savoirs) dont dispose un porteur de dossier qui peut être considéré comme agissant avec compétence et comment les mobilise-t-il en situation de conflit ? Il va de soi que les éléments de réponse que nous apporterons à cette interrogation sont loin d'être exhaustifs, qu'ils ne sauront rendre compte de l'ensemble du sujet. Néanmoins, ces éléments devraient nous permettre de progresser sensiblement au regard d'une problématique qui nous interpelle depuis déjà une dizaine d'années : la gestion des conflits en situation de partenariat.

10.1.

LE PARTENARIAT VU COMME UNE ACTION ORGANISÉE À PLUSIEURS

Avant d'entrer dans le vif du sujet, insistons sur le fait que la mobilisation des ressources du porteur de dossier – ses savoirs – va se faire dans un contexte particulier, celui du partenariat. Or, justement, quelles sont les particularités de ce contexte ? Suivant la perspective que nous adoptons, le partenariat est considéré comme une action organisée à plusieurs qui vise la réalisation d'un projet donné (Crozier et Friedberg, 1992, p. 192). Plus précisément, l'action organisée des porteurs de dossier est abordée sous l'angle d'un « jeu » constitué de l'ensemble de leurs interactions, c'est-à-dire essentiellement leurs communications verbales et non verbales.

L'ensemble des interactions des porteurs de dossier constitue ainsi un système complexe à l'intérieur duquel chaque porteur de dossier produit des comportements intentionnels. Ces comportements créent des effets, c'est-à-dire une expérience personnelle de la situation chez chacun des porteurs et à partir de leurs perceptions et interprétations, les porteurs tirant des significations personnelles « de ce qui se joue » (Yatchinovsky, 1999). Ainsi, d'entrée de jeu, chaque porteur « se fait une idée » sur les intérêts, désirs et intentions de ses partenaires et cherche dans leurs comportements des indications qui lui permettent de confirmer ses hypothèses tout en sachant que l'autre fait de même à son égard (Friedberg, 1993, p. 198). À l'intérieur de ce jeu, le discours de chaque porteur de dossier sur la réalité qu'il observe peut donc être considéré comme le reflet de ce qu'il veut obtenir, de ce qu'il veut faire pour l'obtenir et de la manière dont il voit le succès du partenariat.

Par conséquent, tout point de vue d'un partenaire est considéré comme intéressé, d'où la nécessité pour chacun des porteurs de dossier d'être attentif à la possibilité du « conflit d'intérêts » et « du procès d'intention » comme sources premières de conflit.

Qui dit jeu dit établissement de règles plus ou moins formelles pour assurer que chacun des porteurs de dossier puisse y participer et que le jeu demeure intéressant et motivant pour lui (et son organisation). Dans le cas d'un partenariat, même s'il existe une entente formelle, nous supposons que la grande majorité de ces règles vont se découvrir à mesure que les acteurs vont jouer leur rôle et que la découverte de ces règles va faire progresser le jeu (Yatchinovsky, 1999, p. 19). Enfin, il va de soi que ces règles vont prendre place sur un « terrain de jeu » reconnu par les porteurs de dossier : le projet de partenariat.

10.2.

LES RESSOURCES DONT DISPOSENT LES PORTEURS DE DOSSIER

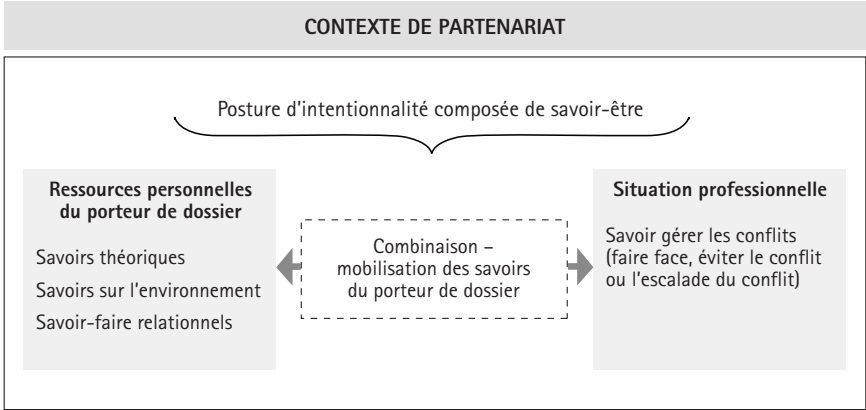
Comme nous avons pu l'observer, la compétence du porteur de dossier devant un conflit – soit sa capacité à décider et à agir de façon consciente et volontaire – va varier de l'un à l'autre. D'où la question suivante : quelles sont les ressources qui participent à créer le savoir-agir avec compétence du porteur de dossier lorsqu'il doit gérer des conflits en situation de partenariat ?

Pour répondre à cette question, les travaux de Le Boterf sur l'agir avec compétence et les professionnels nous apparaissent des plus pertinents. Rappelons brièvement que pour cet auteur (Le Boterf, 2005) agir avec compétence consiste à « mettre en œuvre des pratiques professionnelles et des combinaisons de ressources pertinentes ».

Plus concrètement, comme l'illustre la figure 10.1, nous proposons d'articuler les connaissances que nous avons accumulées, tant du point de vue théorique qu'expérientiel, en nous inspirant du référentiel suggéré par Le Boterf. Comme le montre la figure 10.1, il ressort de notre analyse que, jusqu'à présent, ces connaissances peuvent être classées en quatre catégories principales : les savoirs théoriques, les savoirs sur l'environnement, les savoir-faire que nous qualifions d'interactionnels et les savoir-être.

Soulignons que certaines adaptations sont apportées au référentiel afin de mieux rendre compte de l’articulation des savoirs que nous proposons et des limites de notre réflexion. Par exemple, dans le cadre de ce texte, nous ne traitons pas directement des savoir-faire procéduraux et considérons les savoir-être comme influençant tant les autres savoirs du porteur de dossier que la mobilisation de ceux-ci.

Figure 10.1.
Le porteur de dossier – savoir agir avec compétence



10.2.1.
Des savoirs théoriques sur les conflits

Notre travail de formation et d’intervention auprès de gestionnaires dans le domaine de la gestion des conflits suggère que trois grilles d’analyse doivent faire partie de leur coffre à outils lorsqu’ils sont appelés à devenir des porteurs de dossier. Ces grilles d’analyse, inspirées des travaux de Thomas, de Rondeau et d’autres chercheurs comme nous le verrons plus loin dans le texte, sont celles de l’analyse structurelle, dynamique et diachronique d’un conflit.

Ces grilles d’analyse permettent au gestionnaire d’articuler ses connaissances relatives à la gestion des conflits. Elles sont en fait un point de départ. Tout au long de son parcours professionnel, le gestionnaire est invité à enrichir ces grilles qu’il s’est appropriées. Voyons donc brièvement en quoi consiste chacune d’elles.

L'analyse structurelle propose un cadre de référence pour comprendre les conditions générales dans lesquelles le conflit se déroule². Elle permet de mieux saisir les facteurs susceptibles d'influencer les comportements des parties en présence.

Dans l'analyse structurelle, nous tiendrons donc compte d'éléments comme :

- les prédispositions des acteurs, ses intérêts, ses sources de pouvoir, ses stratégies habituelles de gestion des conflits ;
- la dimension relationnelle entre les acteurs, dont le niveau d'interdépendance entre les parties, leur statut respectif, le niveau de confiance, l'historique ;
- le conflit : son objet (p. ex., un changement, une procédure, l'allocation des ressources), son enjeu explicite et possiblement implicite, le type de conflit (cognitif ou émotionnel) ;
- les pressions et autres éléments du contexte, dont la pression du temps, les impacts envisagés du conflit, les témoins et les mandataires ;
- le cadre de référence du conflit, soit les normes, les pratiques explicites et implicites qui peuvent influencer son déroulement.

L'analyse dynamique d'un conflit permet de saisir ce qui se produit lorsque les parties sont en interaction. L'idée est donc ici d'analyser le conflit en le considérant comme une série d'échanges et de tentatives d'influence mutuelle³. Cette grille se concentre sur les mécanismes perceptuels et réactionnels et les comportements adoptés par les acteurs (souvent désignés comme les parties).

On s'intéressera par exemple aux stratégies de gestion des conflits qui peuvent être adoptées par les acteurs (Thomas, 1992, et autres) lors d'un épisode donné ou tout au cours de l'évolution du conflit. Rappelons que ces stratégies peuvent être regroupées selon qu'elles visent à satisfaire à nos intérêts et/ou à ceux de l'autre partie. Nous pouvons retenir cinq stratégies principales de gestion des conflits :

-
2. Pour plus d'information, le lecteur pourra consulter les travaux de Rondeau (1990), Thomas (1992), Jameson (1999) et Cormier (2004).
 3. À ce sujet, le lecteur pourra consulter les travaux de Thomas (1992), de Rahim (2001), ainsi que ceux de Fisher, Ury et Patton (1991) et de Ury (1998).

- la compétition/confrontation/affrontement ;
- la collaboration/la résolution de problème ;
- le compromis ;
- l'évitement ;
- l'accommodation.

Enfin, l'**analyse diachronique d'un conflit** porte sur les transformations du comportement des parties à mesure que le conflit évolue⁴. Nous nous intéressons donc à l'évolution du conflit, à son aggravation (escalade) ou à son amélioration (désescalade).

L'analyse diachronique suggère la possibilité d'une escalade dans un conflit. Cette escalade se présente sous la forme d'une série de phases (Rondeau, 1990).

- La première phase se caractérise par la détérioration de la perception de l'autre et par l'augmentation de la méfiance envers celui-ci. On y observe des phénomènes tels que le biais perceptuel, la simplification cognitive et l'approbation des tiers.
- La deuxième phase se caractérise par un bris de communication. Le bris peut alors être partiel, temporaire ou permanent.
- La troisième phase de l'escalade se caractérise par une accen-tuation de la coercition envers l'autre partie. On observe alors des phénomènes tels que la perte de l'objectif premier du conflit et une demande de dédommagement.

Or, comme nous avons pu le constater, ces connaissances théo-riques sont des conditions nécessaires, mais non suffisantes à la gestion de conflits en situation de partenariat. À celles-ci doivent s'ajouter une série de savoirs sur l'environnement.

10.2.2.

Des savoirs sur l'environnement

Nos travaux dans le domaine du partenariat mettent en évidence que les porteurs de dossier disposent d'une vaste connaissance du milieu dans lequel ils évoluent, soit des caractéristiques de leur organisation

4. Pour plus d'information, le lecteur pourra consulter les travaux de Rondeau (1990) et de Cormier (2004).

et de celles de leurs partenaires. Par exemple, ils connaissent et comprennent leur mission respective, leurs caractéristiques structurelles (taille de l'organisation, catégories de personnels, etc.), leurs contraintes (physiques, humaines, politiques etc.), leur historique (origine, étapes fondamentales), les valeurs et normes organisationnelles qui sont énoncées et privilégiées, etc.

Cette connaissance leur permet notamment de prévoir l'impact des gestes et des décisions qui sont prises relativement au projet. Ainsi, avant de prendre toute décision, ils peuvent envisager les « pourquoi » et les « comment » des autres partenaires. À ce sujet, un porteur de dossier nous mentionnait :

Il faut être capable de lire les enjeux, avoir une sensibilité à la susceptibilité de certains groupes par rapport au projet. Il faut comprendre pourquoi les gens (les groupes) n'embarquent pas dans le projet, pourquoi certains essaient de faire avorter le projet. Cela te permet de comprendre la nature des interventions autour de la table (Rondeau et Lauzon, 1997, p. 46).

Lorsque nous travaillions avec des partenaires potentiels dans le cadre d'ateliers animés par le *Centre d'études en transformation des organisations (HEC)*, nous leur demandions pour commencer de se présenter au groupe en utilisant une grille qui traitait à la fois des caractéristiques structurelles de leur organisation, mais également humaines, symboliques et politiques⁵. Cette grille, développée à partir des écrits de Bolman et Deal (1996), permettait aux partenaires potentiels de se présenter suivant différentes perspectives. Les partenaires étaient également invités, en se fondant sur cette analyse, à dégager leurs forces et leurs contraintes organisationnelles. Nous désignons cette phase comme celle d'apprivoisement.

En ce qui concerne les savoirs sur l'environnement, nous désirons aussi attirer l'attention sur la connaissance du sens donné aux mots par les différents partenaires puisque derrière les mots se profilent des valeurs, des croyances et de possibles expériences collectives. Pensons, par exemple, aux mots performance, efficacité, qualité... Force est de constater que ces mots peuvent prendre des sens fort différents suivant qu'ils sont mentionnés par des porteurs de dossier venant des milieux privé, public ou communautaire ou, encore, appartenant à différents groupes professionnels.

5. Dans le cadre des activités du Centre d'études en de transformation des organisations, HEC Montréal.

Nous constatons fréquemment que cette méconnaissance du sens accordé aux mots par les partenaires est susceptible de créer des problèmes de « bruit sémantique⁶ » et, de ce fait, contribuer à l'émergence de conflits. On sait par les recherches en linguistique et en sémiologie (par exemple, celles de Barthes, 1953, et de Greimas, 1979) que tous les langages, en dehors des langages formels tels que les mathématiques, sont polysémiques, c'est-à-dire que chaque unité signifiante – un mot, par exemple – a deux niveaux de sens : la dénotation et la connotation. Or si deux partenaires, parlant la même langue, s'entendent sur le référent (dénotation), ils peuvent néanmoins y associer des expériences et des souvenirs différents (connotation). Ce sont ces bagages individuels / collectifs particuliers qui brouillent en partie le sens du message.

Or les sources possibles de conflits ne s'arrêtent pas là comme l'évoquait W. Weaver dans l'introduction à *La théorie mathématique de la communication* de Weaver et Shannon (1975). Les obstacles à la communication, sources de conflit, sont également liés au contexte psychosociologique dans lequel s'inscrivent les échanges, par exemple les bagages de connaissances qui caractérisent les interlocuteurs. Lorsqu'il y a un écart important entre le bagage de connaissances de l'émetteur et celui du récepteur, la communication peut être difficile si celui qui possède le bagage le plus étendu ne recadre pas les messages échangés dans le registre de celui qui possède un bagage plus restreint. Cette situation a également été observée dans le domaine de la santé où des partenariats regroupaient notamment des personnes provenant de différents groupes professionnels et des usagers.

Par conséquent, le porteur de dossier doit toujours s'assurer de comprendre la « réalité professionnelle et organisationnelle » de ses partenaires. Mais il ne lui suffit pas de vouloir connaître ces caractéristiques comme nous avons pu le constater lors de nos recherches auprès des porteurs de dossier et de nos interventions au sein de partenariats. Encore faut-il que le porteur soit capable d'établir des interactions efficaces. Dans cette perspective, le modèle de la coopération présenté par St-Arnaud (2003) peut nous servir de fil de trame. Pour cet auteur, chaque acteur doit trouver la clé de la coopération dans le

6. Ces extraits sur les « bruits sémantiques » ont été tirés des notes de cours intitulées *Gestion et communication en milieu éducatif* de M. Jean Loisier avec son autorisation. Notes consultées en 2007 – document inédit.

développement de sa compétence relationnelle qui vise à dépasser le savoir scientifique et académique et le savoir-faire technique des divers domaines d'expertise professionnelle ou disciplinaire.

10.2.3.

Des savoir-faire interactionnels clés

Pour agir avec compétence lors de conflit en situation de partenariat, le porteur de dossier doit donc maîtriser certains savoir-faire que nous désignons comme interactionnels. Plus précisément, quatre savoir-faire interactionnels sont proposés dans les pages qui suivent :

- savoir participer à la formulation d'un problème, d'un objectif ou projet commun ;
- savoir dépasser l'utilisation de son expertise professionnelle et la tendance traditionnelle à fixer son attention sur le contenu d'une rencontre ;
- savoir partager le pouvoir ;
- savoir encourager chacun à utiliser sa capacité à faire des choix personnels.

Savoir participer à la formulation d'un problème, d'un objectif ou projet commun

Un premier savoir-faire interactionnel clé du porteur de dossier a trait à sa capacité à participer à la formulation d'un problème, objectif ou projet commun dans lequel chacun des partenaires trouve sa motivation et son intérêt (St-Arnaud, 2003, p. 87). C'est grâce à ce savoir-faire que le porteur de dossier peut établir une relation basée sur la reconnaissance mutuelle de la légitimité et des compétences de ses partenaires. Le porteur respecte ainsi une sorte de contrat psychologique et relationnel qui se caractérise par sa souplesse et son ouverture au partenaire.

Nous inspirant des écrits du philosophe Jean-François Malherbe (2003, p. 16), professeur à la Chaire d'éthique appliquée de l'Université de Sherbrooke, nous dirions que le contrat informel, qui émerge entre les partenaires, peut être vu comme une règle du jeu de l'action organisée à plusieurs qui prend la forme d'un partenariat : tout est acceptable qui nous rend davantage sujets de notre existence ; tout est inacceptable qui ferait de nous des objets manipulés ou les jouets de circonstances.

Or ce savoir-faire interactionnel exige du porteur d'être capable de recadrer, c'est-à-dire, comme le mentionne Watzlawick (1975, p. 95), de « modifier le contexte conceptuel ou émotionnel d'une situation, ou les deux, ou le point de vue selon lequel elle est vécue, en la plaçant dans un autre cadre qui correspond aussi bien, ou même mieux, aux faits de cette situation concrète dont le sens, par conséquent, change complètement ». Le recadrage est donc une application particulière de cette capacité à « penser autrement », à « renverser la perspective », à unir des termes en apparence contradictoires ou, encore, à élucider les paradoxes quand vient le temps, au sein du partenariat, de formuler le problème que l'on veut résoudre, l'objectif que l'on veut définir ou le projet que l'on veut élaborer.

La maîtrise de ce savoir-faire peut permettre au porteur de dossier d'éviter des situations d'escalades relationnelles du conflit. Nous avons en effet constaté que ces escalades surviennent souvent lorsqu'un des porteurs de dossier refuse de se subordonner à un (ou d'autres) partenaire(s), qu'il veut maintenir son emprise en vue de sa reconnaissance personnelle ou professionnelle ou encore qu'il veut s'assurer le contrôle unilatéral de la situation (p. ex., la formulation du problème ou l'élaboration du projet de partenariat).

Comme l'indique St-Arnaud (2003, p. 87), « la seule façon d'éviter l'escalade, ou d'y échapper lorsqu'on s'y retrouve, est de modifier l'emprise que l'on tente d'exercer chez son interlocuteur ».

Mais cela pose un défi de taille au porteur de dossier : il doit alors être capable de faire appel aux ressources de son partenaire pour approfondir la compréhension de la situation et valider, s'il y a lieu, les solutions proposées. Bien plus, le porteur de dossier doit être capable de considérer la résistance active ou passive de son partenaire non pas comme un refus de participer au jeu, mais plutôt comme une façon particulière de le faire (p. ex., l'expression des besoins de son partenaire).

Enfin, pour un porteur de dossier, la maîtrise de ce savoir-faire est sans aucun doute un travail exigeant. Il nécessite de revisiter des comportements appris qui sont souvent devenus des réflexes tels que s'opposer, poursuivre son objectif personnel, chercher à influencer l'autre, à le convaincre par des arguments sinon à lui imposer son point de vue pour atteindre son objectif.

Savoir dépasser l'utilisation de son expertise professionnelle et la tendance traditionnelle à fixer son attention sur le contenu d'une rencontre.

Un deuxième savoir-faire interactionnel clé a trait à la capacité du porteur de dépasser l'utilisation de son expertise professionnelle et la tendance traditionnelle à fixer son attention sur le contenu de la rencontre. Elle concerne donc la gestion de la relation en tant que telle qui est vue ici comme un processus par rapport auquel chacun des partenaires – quel que soit son groupe professionnel – est considéré comme étant compétent pour décider du but commun, fixer les modalités de la rencontre, déterminer le contenu à aborder à chaque étape et le temps à y accorder et, enfin, pour préciser la façon dont ils souhaitent travailler ensemble.

Plus concrètement, un porteur de dossier qui agit avec compétence est capable de faciliter le processus partenarial en améliorant la communication au sein du groupe par une circulation de l'information la plus claire et complète possible (St-Arnaud, 2003, p. 136-159)⁷. Cette communication porte en alternance tant sur le contenu des échanges liés au projet et la production des tâches pour le réaliser que sur la façon d'être en relation. Ainsi, le porteur sait faciliter l'expression de ses partenaires et la mise en commun des faits, opinions, émotions et intentions par rapport aux différentes dimensions du projet. Pour ce faire, il est capable de se placer à la fois dans une position de réception de l'information (écoute) et dans une autre de facilitation (poser des questions). De plus, il sait transmettre une interprétation, une suggestion, un commentaire, un avis personnel ou professionnel, etc. Tout comme il sait comment favoriser l'utilisation des savoirs de son interlocuteur pour augmenter la quantité et la qualité de l'information échangée en démontrant, de façon verbale et non verbale, qu'il est à son écoute et intéressé à recevoir de l'information. Enfin, il sait inviter son ou ses partenaires à confirmer ou infirmer sa compréhension de l'information qu'il vient d'obtenir

Néanmoins, tout au long de cette démarche, le porteur de dossier est également alerte sur le fait que certains partenaires peuvent cacher de l'information étant donné, par exemple, l'enjeu du projet. Il se souvient également que lors d'une communication, nous avons davan-

7. Pour les besoins du texte, les propos de St-Arnaud ont été résumés. Le lecteur qui désire approfondir sa compréhension pourra consulter directement l'ouvrage de l'auteur.

tage de contrôle sur ce que nous transmettons et bien moins sur ce que nos interlocuteurs vont choisir de percevoir et penser de soi. En fait, il existe souvent un écart sensible entre l'intention et l'impact dans la communication (Cormier, 1995).

En terminant, force est de constater que le processus de communication à l'intérieur d'un partenariat est souvent créateur de conflits. Ceux-ci proviennent d'abord du fait que la réception d'information n'est jamais totalement objective. Dans cet ordre d'idées, nous avons souvent observé, comme le relève St-Arnaud (2003, p. 141), que des conflits peuvent émerger lorsque les partenaires ne gravissent pas ensemble, échelon par échelon, l'échelle d'inférence qui détermine le niveau d'interprétation d'une situation donnée. Ils n'ont pas alors pris le temps de traiter leurs divergences de perception des faits en vue de s'entendre sur ceux-ci et les perceptions qui alimentent leurs interprétations de cette situation. Ainsi, ils ne se parlent pas au même niveau d'interprétation au même moment. Et selon que chacun est rendu à donner aux faits une interprétation relevant soit d'une signification culturellement acceptée, soit d'une signification personnelle, soit d'une signification professionnelle ou théorique, ils ne se parlent pas de la même chose.

Savoir partager le pouvoir

Un troisième savoir-faire interactionnel clé permettant au porteur de dossier d'agir avec compétence se situe dans sa **capacité à partager le pouvoir**. Cela implique que celui-ci est capable de reconnaître les limites de son pouvoir puis d'utiliser celui-ci sans interférer avec le pouvoir de son partenaire ou, encore, qu'il reconnaît à ses partenaires le pouvoir qui leur revient ou le pouvoir que chacun est prêt à attribuer à l'autre. À cet égard, une étape essentielle pour tout porteur de dossier consiste selon nous à s'interroger sur ses sources propres de pouvoir et celles de ses partenaires en lien avec le projet de partenariat.

« De quoi les individus et les groupes doivent-ils disposer pour être puissants » selon Bolman et Deal (1996) :

- le poste occupé (l'autorité) ;
- l'information et le savoir-faire ;
- le contrôle de l'attribution de récompenses ;
- la coercition ;

- les alliances et les réseaux ;
- l'accès au programme et le contrôle de celui-ci ;
- le contrôle du sens des actions et des symboles ;
- le pouvoir personnel.

De plus, l'affirmation de soi positive est une habileté que le porteur a sans aucun doute avantage à perfectionner pour faciliter le partage du pouvoir. Dans cet ordre d'idées, nos expériences révèlent l'existence d'un lien entre le rapport personnel au pouvoir et la stratégie de conflit adoptée par les porteurs de dossier. Ainsi, certains auront tendance à vouloir satisfaire d'abord et avant tout leurs intérêts (ou ceux de leur organisation), et cela, même au détriment de la mission du projet de partenariat et des intérêts de leurs partenaires. Alors que d'autres auront tendance à se centrer sur les intérêts de leur partenaire, même au détriment des leurs ou de ceux de leur organisation.

De ce fait, pour certains porteurs de dossier, il peut s'agir d'apprendre à se libérer d'un comportement passif où l'on n'écoute pas ses sentiments et ses besoins et où l'on donne la permission à l'autre de choisir pour soi (orientation en gestion des conflits dite d'accommodation). Pour d'autres, il peut plutôt s'agir de se libérer d'un comportement agressif qui fait appel à la violence verbale ou physique pour répondre à ses besoins et apprendre à respecter les sentiments et les besoins de l'autre (orientation en gestion des conflits dite de confrontation). Enfin, d'autres porteurs auront à se libérer d'un comportement manipulateur par lequel ils cherchent à répondre à leurs besoins aux dépens des autres, ou encore, à cacher leurs besoins et se servir des autres pour y répondre (orientation en gestion des conflits dite de confrontation) (Therrien, 2004, p. 5).

Savoir encourager chacun à utiliser sa capacité à faire des choix personnels

Enfin, un dernier savoir-faire interactionnel clé qui participe à cet agir avec compétence du porteur de dossier a trait à sa capacité d'encourager chacun de ses partenaires à faire des choix personnels et à décider. Or, comme nous l'avons constaté, cela requiert du porteur une tolérance à l'incertitude, l'imprévisible, l'imprédictible et, parfois même, l'indécidable. Partant, sa tolérance à la nouvelle information qui perturbe, son ouverture d'esprit qui consiste ici à faire entrer de nouvelles informa-

tions dans son bagage de connaissances et d'expériences pour enrichir la qualité et la quantité d'informations sont des éléments dont le système partenarial a besoin pour s'organiser et de développer.

Plus concrètement, Yatchinovsky (p. 53-54) suggère une série de comportements susceptibles d'être adoptés par des acteurs – ici les porteurs de dossier – qui peuvent accroître la capacité des partenaires à faire des choix personnels.

- Ils invitent d'abord leurs partenaires à commencer la mise en œuvre du projet sans nécessairement en avoir défini toutes les étapes.
- Ils cherchent à tracer cette voie du milieu parmi les partenaires les plus inquiets qui se complaisent dans la réflexion, l'analyse et la critique pour ne pas avoir à décider et les autres, les plus téméraires, partisans de la praxis pure, qui agissent d'abord pour réfléchir ensuite. Il peut aussi s'agir pour eux d'en aider d'autres à progresser dans le projet même en l'absence d'un objectif précis et défini ou, encore, même en doutant que l'on puisse prendre au sérieux les objectifs qui s'établissent.
- Ensuite, conscients que «décider, c'est prendre un risque», les porteurs encouragent chacun à prendre des décisions même si le groupe ne possède pas toutes les informations qu'il souhaiterait et, pour ce faire, ils aident chacun à diriger son attention consciente sur ce qu'il sait déjà plutôt que sur tout ce qu'il ne sait pas.
- Enfin, tout au long de ces processus de choix et de décisions, ils facilitent l'expression et la mise en commun des jugements personnels, culturels et professionnels, toujours partiels et partiels, donc partisans, qui sont le reflet du cadre d'analyse utilisé par chacun des partenaires pour lire et interpréter la situation qui les réunit.

10.2.4

Des savoir-être

Suivant l'articulation que nous proposons, l'agir avec compétence du porteur de dossier serait donc influencé par ses savoirs théoriques, ses savoirs sur l'environnement et ses savoir-faire interactionnels. Mais, de notre point de vue, cet agir avec compétence ne saurait être complet

sans le développement de savoir-être qui contribue à créer ce que nous désignons comme la posture d'intentionnalité⁸ du porteur de dossier en situation de partenariat. Comme l'illustre la figure 10.1, cette posture influencerait la façon dont le porteur va s'approprier l'ensemble de ces savoirs tout au long de son développement professionnel et les mobiliser (les combiner) lors d'un conflit en situation de partenariat.

D'abord, savoir se dégager des « belles histoires fausses »

Un tout premier savoir-être consiste selon nous à savoir se dégager des « belles histoires fausses » qui accompagnent les expériences de partenariat⁹. Nous empruntons cette expression au philosophe Jean-François Malherbe qui, par cette formule, a su mettre en lumière un phénomène implicitement ressenti par les porteurs de dossiers rencontrés à l'occasion de nos recherches ou, lors d'expériences directes en situation de partenariat.

Pour ce philosophe (Malherbe, 2005, p. 8-9), la mise en scène de ces belles histoires fausses est un effet secondaire indésirable du professionnalisme ou de cet idéal de perfection d'un parcours professionnel sans faute. Ainsi, écrasés par le poids de leur idéal inatteignable, des porteurs de dossier peuvent en arriver à se mentir à eux-mêmes et, partant, à leurs partenaires quant à leurs pseudo-succès ou leurs absences de résultats. Et cela, tant dans une situation de logique de partenariat ascendante (ou *bottom up*) que descendante (ou *top down*). À ce jeu, le plus compétent des porteurs pourra d'ailleurs apparaître comme celui qui sait embellir ses réalisations ou adoucir, voire dissimuler ses échecs.

Dans le premier cas, la logique ascendante, le mandat de formuler un projet commun, pour la situation où le désir de s'unir et de collaborer vient des partenaires eux-mêmes et dans le deuxième, la logique descendante, il s'agit de tracer la voie à emprunter pour réaliser le projet qui a été formulé par d'autres.

8. Cette expression s'inspire des écrits de Pierre Buser (2005, chapitre X).

9. Nos constatations relatives aux belles histoires fausses s'inscrivent dans la même perspective que les propos de certains chercheurs qui ont découvert par l'analyse de nombreux dialogues tirés de situations d'interactions professionnelles qu'il existe un écart important entre le discours et la réalité.

Comme nous l'avons aussi constaté lors de nos échanges avec des porteurs de dossier, ces belles histoires peuvent non seulement nuire à la mise en place d'un partenariat efficace (p. ex., le choix des partenaires), mais également être la source de conflits importants au cours de l'expérience. Ces histoires contribuent à créer des perceptions erronées, suscitent des attentes auxquelles les partenaires ne sauraient réalistement répondre. C'est pourquoi il nous apparaît primordial de présenter trois belles histoires fausses qui semblent bien tenaces relativement aux partenariats.

La première de ces belles histoires fausses consiste à viser le **développement d'une seule vision commune et partagée par tous les partenaires** plutôt qu'une cohabitation relative des points de vue de chaque porteur de dossier. À la lumière de l'expérience, il nous apparaît en effet plus juste de parler de projet commun que de vision commune. Car, comme nous l'avons maintes fois constaté, les visions personnelles (organisationnelles) – dans le sens du où, quand, comment et pourquoi de la réalisation d'un projet de partenariat – peuvent varier de façon sensible d'un partenaire à l'autre. Accepter cette variation de points de vue offre davantage l'occasion aux partenaires d'explicitier leurs intérêts (et ceux de l'organisation) à participer à cette action organisée, d'où la possibilité d'éviter certains conflits.

En 1999, lorsque notre organisation a invité des représentants de différents milieux à organiser la Journée nationale de la formation, ceux-ci faisaient partie du monde associatif patronal, syndical et gouvernemental. Nous avons rapidement compris que cette journée, bien qu'elle fût un projet commun dans lequel chacun s'impliquait activement, ne répondait pas à aux mêmes intérêts pour tous les partenaires. Toutefois, le fait que les partenaires pouvaient expliciter librement leurs intérêts propres autour de la table, ou du moins une partie de ceux-ci, a permis une négociation beaucoup plus riche et plus respectueuse des visions propres à chacun des partenaires.

La deuxième de ces belles histoires consiste à croire que tous les **partenaires vont contribuer également à la réalisation du projet**, qu'ils sont égaux tant en ce qui concerne leur engagement que leurs contribution.

Dès la fin des années 1990, nos recherches ont mis en évidence que les projets de partenariat n'avaient pas toujours la même valeur stratégique pour les partenaires (Rondeau et Lauzon, 1997 ; Rondeau *et al.*,

1999 ; Rondeau, Pellerin et Lauzon, 1999). Ainsi, dans certains cas, un partenariat était vu comme stratégique et dans d'autres comme plus accessoire pour réaliser la mission de l'organisation, une constatation qui s'est confirmée à nouveau lorsque nous avons mené nos recherches sur les partenariats dans le domaine de l'éducation (Lauzon et Boisclair, 2004).

On observe aussi que l'engagement des partenaires peut considérablement varier suivant que le partenariat est lié à une logique ascendante ou descendante et que cet engagement varie grandement selon le sens qu'il prend pour les porteurs de dossier. À cet égard, les porteurs de dossier que nous avons rencontrés tant dans les secteurs public que privé nous ont assuré que leur engagement et leur croyance profonde dans le bien-fondé du partenariat avaient joué un rôle significatif pour la réussite du projet. Plusieurs des témoignages recueillis mettent en évidence que cet engagement ne trouve pas son origine dans des raisons purement instrumentales (p. ex., la diminution des coûts). En fait, le projet doit être cohérent avec les valeurs auxquelles les porteurs adhèrent telles que la qualité des services ou la responsabilité sociale de l'organisation. Non moins important, leur connaissance et expérience les incitent à considérer qu'ils peuvent jouer un rôle important, avoir un impact significatif sur la réalisation de ce projet.

Selon les travaux de Meyer et Allen (1991, 1997), l'engagement serait constitué de trois dimensions :

- une dimension affective, qui fait référence aux émotions de la personne ;
- une dimension de continuité, qui fait référence à l'analyse coûts/bénéfices de la personne ;
- une dimension normative, qui fait référence à l'éthique (le sens du devoir) de la personne¹⁰.

Nos recherches et notre expérience suggèrent également qu'il est plus juste de parler de contribution distinctive des partenaires que de contribution égalitaire. À cet égard, le projet de recherche dans le réseau de la santé et des services sociaux que nous avons mené a mis en évidence que dans les partenariats réussis, les partenaires ne se préoccupaient pas outre mesure de l'équité dans la contribu-

10. Traduction libre.

tion de chacun. Il semblait au contraire que les partenariats qualifiés d'asymétriques – dans lesquels chaque partenaire apporte ce qui lui est propre – étaient les plus fructueux. De même, nous avons relevé que dans les partenariats qui fonctionnaient le moins bien, les partenaires se préoccupaient constamment de vérifier dans quelle mesure les partenaires investissaient de façon comparable. Cette préoccupation d'assurer l'équité constante dans le déroulement du partenariat semblait d'ailleurs être un indicateur que la confiance mutuelle n'était pas présente.

Or l'étape qui consiste à définir les contributions de chacun est souvent semée d'embûches, a fortiori lorsque les ressources se font rares. En fait, une des difficultés majeures semble résider dans le fait qu'il est pour ainsi dire impossible d'établir une règle d'équivalence stricte. Les projets de partenariat exigent des ressources diverses et de là émergent des problèmes de comparaison. Il n'est pas facile de tout quantifier. Qui plus est, comme on se retrouve souvent en situation d'innovation, on ne peut pas tout prévoir.

Enfin, la troisième belle histoire fausse consiste à présenter comme fructueux un partenariat harmonieux, défini comme une démarche où règne la bonne entente, c'est-à-dire l'absence de dissensions entre les partenaires. Suivant cette belle histoire, les partenaires s'entendent si bien qu'ils n'ont presque plus à se parler pour ce comprendre. Or dans ce groupe « qui ne dit mot consent », toute proposition d'un membre qui ne suscite pas de question est adoptée à l'unanimité et son corollaire, toute objection soulevée par un seul membre qui n'est pas contestée, prend force de décision pour tous.

Dans un tel groupe, on aime tellement bien s'entendre que la prise de parole devient superflue. Certains iront même jusqu'à dire : « de toute façon plus on discute, moins on se comprend ».

Ces belles histoires fausses nous amènent à proposer, suivant Malherbe, que la possibilité réelle de réussite d'un partenariat, outre l'agir avec compétence de chacun des porteurs de dossier composée de leur amalgame unique de savoirs, réside dans le développement d'une éthique de finitude. Malherbe (2005, p. 2) définit cette perspective

éthique comme suit : « c'est le travail que je consens à faire avec d'autres sur le terrain pour réduire, autant que faire se peut, l'inévitable écart entre mes valeurs affichées et mes pratiques effectives ».

L'éthique de finitude proposée par Malherbe apporte ici des pistes de solutions pertinentes. Elle invite d'abord les partenaires à prendre conscience de leurs limites, c'est-à-dire admettre qu'ils ne sont ni omnipotents ni impuissants. Ainsi, malgré toute leur bonne volonté et leur énergie, ils n'arriveront pas à accomplir tout le travail qu'ils aimeraient pouvoir faire pas plus que celui qu'on aimerait qu'ils fassent. Ils ne feront que ce qui leur est possible de faire dans les limites de leurs moyens. Animés de cette détermination à agir sur des situations où ils ont le pouvoir réel de changer le cours des événements, de faire une différence significative par la plus petite des actions transformatrices, les porteurs de dossiers travailleront plutôt à faire valoir d'« humbles réalisations vraies ». Pour y arriver, chacun devra devenir le sujet qui habite son propos et se considérer comme inclus dans le changement dont il se fait le promoteur. La possibilité de « l'humble réalisation vraie » sera créée par la capacité de chacun d'exercer son jugement, marqué par la justesse du regard qu'il porte sur les choses et le sens de la justice dans les décisions qu'il prend.

Ensuite, savoir entrer en dialogue avec ses partenaires

Selon nous, la réussite du partenariat réside ultimement dans la capacité du porteur de dossier d'entrer en dialogue avec ses partenaires. C'est cette capacité qui va en quelque sorte donner le sens à la mobilisation de l'ensemble des savoirs du porteur de dossier. Comme l'indique Malherbe, dialoguer va bien au-delà de la parole – il s'agit de construire une nouvelle réalité qui transcende chacun des acteurs qui ont participé à sa construction (Malherbe, 2000). Or, les études de cas sur les expériences de partenariat que nous avons menées montrent justement qu'il faut créer cette « tiers-réalité » dans un cas de partenariat. Les porteurs ne doivent plus penser en fonction des intérêts de leur seule organisation (ou les leurs) mais avoir plutôt en tête la nouvelle réalité créée par le projet de partenariat. À cet égard, le philosophe nous présente un guide des attitudes et comportements permettant l'exercice d'un dialogue fécond entre les partenaires. Pour ce qui est de l'attitude (la posture d'intentionnalité) avec laquelle l'acteur entre en dialogue, Malherbe (2005, p. 5) l'explicite comme suit : « ne pas prétendre savoir ce que je ne sais pas, ne pas vouloir ce que je ne puis réaliser et ne pas devenir ce que je ne suis pas ».

Fort de cette posture facilitatrice, le porteur de dossier agira ensuite de façon à respecter l'intégrité de ses allocataires, à ne pas les manipuler, à ne pas leur mentir, à orienter la discussion vers la finalité, à tenter de construire un consensus ou, au moins, de se mettre d'accord sur les points de désaccords et tenter de trouver un compromis.

10.2.5.

Enfin, construire collectivement « d'humbles réalisations vraies »

Certes, il pourra paraître un peu paradoxal au lecteur que nous proposons, pour la réussite du partenariat, de se dégager d'un idéal pour en formuler un autre, pour passer des « belles histoires fausses » aux « humbles réalisations vraies ». Il s'agit ici de bien comprendre que devant le fait « qu'à l'impossible, nul n'est tenu » nous réagissons en proposant « qu'au possible, tous sont conviés. ». Pour nous, l'éthique de la finitude définie par Malherbe passe par une éthique du possible, une éthique de la participation communautaire et du dialogue qui nous amènent à proposer que le porteur désireux de participer à la réussite d'un partenariat incarne et promeut les valeurs de l'égale dignité des personnes, la solidarité, l'engagement et la communication (Therrien, 2004, Annexe – Énoncé de valeurs).

Ainsi, vu sa croyance en l'égale dignité des personnes, le porteur de dossier voit chacun de ses partenaires comme une fin en soi et ainsi ne saurait le réduire à son utilité comme moyen ou instrument pour accomplir son but ou celui de son organisation à travers le projet de partenariat. Poursuivant un idéal d'authenticité, il considère que chacun a sa propre façon d'être et peut faire preuve d'originalité dans sa façon de se définir et de s'accomplir dans le cadre du partenariat. Le porteur est aussi conscient que le respect de l'intégrité de ses partenaires, avec leurs forces et leurs contraintes tant personnelles qu'organisationnelles, est une condition fondamentale au succès du partenariat. Découle de sa croyance en l'égale dignité des personnes son sentiment de solidarité par lequel il aborde la situation en considérant que chacun ne peut exister sans l'autre dans le cadre du projet de partenariat. De plus, le porteur sait partager des responsabilités et considère que pour que le droit de chacun soit respecté par tous, il faut aussi que le devoir de chacun soit acquitté envers tous. Par exemple, loin de participer à une chasse au coupable, il sait reconnaître sa part de responsabilité lorsque des problèmes ou des erreurs surviennent. Ensuite, son sens de l'engagement

repose sur le fait qu'il est impliqué et participe activement au projet en vue d'en assurer le succès. Étant continuellement engagé dans des situations où il interagit avec d'autres personnes, son action consciente et volontaire s'effectue avec prudence et réflexion. Enfin, c'est par sa qualité de communication qu'il contribue à faire exister la relation partenariale. Il cherche continuellement avec ses partenaires à donner un sens à leur relation et à construire un projet commun.

CONCLUSION

L'objectif de ce chapitre était d'outiller des gestionnaires à gérer des conflits dans un contexte de partenariat, d'où notre choix de nous centrer sur les porteurs de dossier. Dans cette perspective, nous avons décidé d'apporter des éléments de réponse à l'interrogation suivante : quelles sont les ressources (savoirs) dont dispose un porteur de dossier pouvant être considéré comme agissant avec compétence et comment les mobilise-t-il en situation de conflit ? Or, comme la question détermine toujours la réponse, il nous est apparu pertinent d'opter pour une perspective de développement professionnel puisque celle-ci nous orientait vers l'identification et la description de savoirs, savoir-faire et savoir-être à développer ou à consolider. C'est aussi pourquoi nous avons puisé dans différents domaines de connaissance : la nature de l'interrogation nous incitait à tenter de créer une cohabitation de différents points de vue disciplinaires.

Comme nous l'avons mentionné d'entrée de jeu, nous étions conscients de l'impossibilité de rendre compte entièrement du sujet. Plusieurs savoirs qui participent à cet agir avec compétence chez le porteur de dossier restent à découvrir. Tout comme ceux dont nous avons traités demeurent à valider et à enrichir à partir de différentes situations. Nous sommes également sensibles au fait que certaines caractéristiques personnelles des porteurs de dossier qui influencent leur mode d'accès à la réalité n'ont pas été traitées dans ce texte. Tout comme nous avons peu traité des savoir-faire procéduraux. Le lecteur aura également constaté que le référentiel que nous proposons comporte des limites. La détermination de catégories de savoir est certes aidante pour l'analyse, toutefois, dans la pratique, certains savoirs sont pour ainsi dire imbriqués les uns dans les autres. Pensons ici aux liens entre certains savoir-faire interactionnels et certains savoir-faire procéduraux.

Néanmoins, il nous apparaît que l'articulation proposée peut servir d'avenue à un gestionnaire désirant réfléchir sur son savoir agir avec compétence actuel et possiblement sur son développement professionnel à venir. Ainsi, en parcourant ce texte, il a pu se demander quel est son niveau de maîtrise de ces différents savoirs dont nous avons traités et, s'il y a lieu, quels sont les moyens les plus efficaces pour les développer ou les consolider. Nous voyons également ce texte comme une invitation à réfléchir sur son savoir-être en situation de conflit et plus précisément son attachement à certaines « belles histoires fausses » et sa capacité de dialogue. Un savoir-être qui, selon notre point de vue, crée les fondements requis pour créer ce « jeu d'ensemble » qui dépasse, tout en rassemblant, chacun des joueurs.

RÉFÉRENCES

- Barthes, R. (1953). *Le degré zéro de l'écriture*, Paris, Seuil.
- Bell, C.R. et H. Shea (1999). « Steps to Great Partnerships », *Executive Excellence*, vol. 16, n° 3, p. 5-6.
- Bolman, L.G. et T.E. Deal (1996). *Repenser les organisations : pour que diriger soit un art*, Paris, Maxima, Laurent du Mesnil.
- Buser, P. (2005). *L'inconscient aux mille visages*, Paris, Odile Jacob sciences.
- Cormier, S. (1995). *La communication et la gestion*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Cormier, S. (2004). *Dénouer les conflits relationnels en milieu de travail*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Crozier, M. et E. Friedberg (1992). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil.
- Fisher R., W. Ury et B. Patton (1991). *Getting to Yes : Negotiating Agreement Without Giving In*, Boston, Houghton Mifflin.
- Friedberg, E. (1993). *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, Paris, Le Seuil.
- Gouvernement du Québec (2001). *La formation à l'enseignement : Les orientations, Les compétences professionnelles*, Québec, Ministère de l'Éducation.
- Greimas, A.J. (1979). *Sémiotique. Dictionnaire raisonné de la théorie du langage*, Paris, Hachette Université.
- Jameson, J.K. (1999). « Toward a Comprehensive Model for the Assessment and Management of Intraorganizational Conflict : Developing the Framework », *International Journal of Conflict Management*, vol. 10, n° 3, p. 268-294.

- Lauzon, N. et M. Boisclair (2004). «Les compétences requises par les directions d'établissements pour gérer des partenariats», Communication présentée au Colloque de l'Association pour le développement de l'enseignement et de la recherche en administration de l'éducation. Congrès de l'Association francophone pour le savoir – ACFAS, Université du Québec à Montréal, mai 2004.
- Le Boterf, G. (2005). «La compétence professionnelle : De quoi s'agit-il? Comment l'évaluer?», Conférence présentée à l'Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, le 6 mai 2005.
- Le Boterf, G. (2002). *Développer la compétence des professionnels*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Lui, S.S et H.-Y. Ngo (2005). «The Influence of Structural and Process Factors on Partnership Satisfaction», *Group & Organization Management*, vol. 30, n° 4, p. 378- 397.
- Malherbe, J.-F. (2005). «Valeurs fondatrices d'une résistance éthique à la pression économique dans les soins de santé», Texte d'une conférence prononcée à Davos (Suisse) dans la cadre du Congrès annuel de l'Association suisse des infirmiers et infirmières. Consulté à l'adresse Internet suivante en août 2007 : <www.sbkasi.ch/webseiten/deutsch/6kongresse/pdf/Referat%20MALHERBE%20Kongress%2005.pdf>.
- Malherbe, J.-F. (2003). «Les ruses de la violence dans les arts du soin», *Essais d'éthique critique II*, Montréal, Éditions Liber, p.16.
- Malherbe, J.-F. (2000). «*Jeux de langage*» et «*Tiers inclus*»: *de nouveaux outils pour l'éthique appliquée*, Chaire d'éthique appliquée, Université de Sherbrooke, coll. «Essais et conférences».
- Meyer, J.P. et N.J. Allen (1997). *Commitment in the Workplace: Theory, Research, and Application*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Meyer, J.P. et N.J. Allen (1991). «A Three-Component Conceptualization of Organizational Commitment», *Human Resource Management Review*, vol. 1, p. 61-89.
- Rahim, M.A. (2001). *Managing Conflict in Organizations*, Westport, Quorum Books.
- Rondeau, A. (1990). «La gestion des conflits dans les organisations», dans J.-F. Chanlat, *L'individu dans l'organisation : Les dimensions oubliées*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 507-526.
- Rondeau A. et N. Lauzon (1997). *Les alliances dans le secteur de la santé et des services sociaux : guide de support à l'intervention et rapport de recherche*, Centre d'études en transformation des organisations, décembre, document produit pour la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, Service de développement des ressources humaines.
- Rondeau, A., M. Pellerin et N. Lauzon (1999). *Les alliances inter-établissements : Un moyen de moderniser les infrastructures administratives et de soutien?*, Rapport présenté à la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre par le Centre d'études en transformation des organisations.
- Rondeau, A. et al. (1999). *Projet de site pilote pour l'amélioration continue de la qualité des services et la satisfaction des usagers. Volet : relations avec la communauté*, Rapport synthèse, CLSC Ahuntsic.

- St-Arnaud, Y. (2003). *L'interaction professionnelle : Efficacité et coopération*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Therrien, M. (2004). *Rapport annuel 2003-2004*, Relax Action Montréal, Montréal, Document inédit.
- Thomas, K. (1992). « Conflict and Negotiation Processes in Organizations », dans M.D. Dunnette et L.M. Hough (dir.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, 2^e éd., Palo Alto, Consulting Psychologists Press, p. 651-717.
- Ury, W. (1998). *Comment négocier avec les gens difficiles : De l'affrontement à la coopération*, France, Le Seuil.
- Watzlawick, P. et al. (1975). *Changements : paradoxe et psychothérapie*, Paris, Le Seuil, p. 95.
- Weaver, W. et C.E. Shannon (1975). *Théorie mathématique de la communication*, trad. française, Paris, Retz.
- Yatchinovsky, A. (1999). *L'approche systémique pour gérer l'incertitude et la complexité*, Paris, ESF Éditeur, coll. « Formation permanente ».

P A R T I E

4

LES PARTENARIATS
EN PRATIQUE

CHAPITRE

L'ÉTAT LOCAL À L'ÉPREUVE
DES NOMBREUX PARTENARIATS
MULTIPARTITES

Gérard Divay

La popularité croissante du mot «partenaire¹», au cours des deux dernières décennies, dans les discours de l'administration publique au Québec (comme ailleurs) est souvent soulignée. Plusieurs organismes publics affichent fièrement sur leur site Web la liste de leurs «partenaires» (et se présentent moins souvent comme partenaires). Cette prolixité dans l'usage du mot se retrouve aussi dans les nombreuses institutions publiques locales des domaines de la santé et des services sociaux, de l'éducation, du monde municipal. Elles sont présentées comme partenaires des instances centrales : la reconnaissance d'un statut de partenaires aux municipalités a manifesté un changement de ton dans les relations entre le MAMR et le monde municipal au cours des dernières années. Elles se présentent elles-mêmes comme étant au centre de réseaux de multiples partenaires dans leur milieu. Le partenaire en est venu à désigner un peu tout le monde, aussi bien les citoyens, les associations, les entreprises privées que parfois les employés du secteur public eux-mêmes² (comme dans certaines entreprises).

Et on peut se demander dans quelle mesure toutes ces utilisations respectent les trois caractéristiques essentielles et interreliées d'un partenaire qui ressortent des expériences de vie quotidienne ou de relation d'affaires.

-
1. Petit indice : une recherche éclair du mot «partenaire» sur le portail du gouvernement du Québec donne 45 710 occurrences (consultation du 15 juillet 2007).
 2. Par exemple, présentation des carrières et des emplois disponibles dans le domaine en santé sur le site <avenirensanté.com>.

- L'autonomie : un partenaire n'est pas dans une position subordonnée ; il n'est ni un client, ni un employé non actionnaire ni un sous-contractant occasionnel.
- L'apport indispensable : le partenaire apporte une contribution qui peut être de n'importe quel ordre, mais qui est différente de celle de l'autre acteur avec lequel il est en relation de partenariat.
- L'interdépendance qui se manifeste dans le fait que chacun a besoin de l'autre pour atteindre ses fins et/ou pour influencer une situation dans un sens mutuellement bénéfique.

Dans les manifestations concrètes de partenariat, l'une ou l'autre de ces caractéristiques peut se trouver plus ou moins oblitérée, au gré des rapports de force (présence d'un partenaire plus ou moins principal) mais reste nécessaire au maintien du partenariat. Quand dans un document officiel apparaît le mot partenaire, on peut se demander si, à chaque fois, il désigne bien un acteur qui possède ces trois caractéristiques par rapport à l'administration : on peut en douter. Mais alors, que dénote ce recours systématique aux notions de partenaires et de partenariat ? S'agit-il simplement d'un effet de mode discursive où les organismes publics qualifient autrement leurs interactions avec la société, en insistant sur la nouveauté de l'approche (quitte à faire oublier des expériences plus anciennes³) ? Désigne-t-il un ensemble de pratiques nouvelles qui viendraient s'ajouter à la panoplie des instruments d'action publique sans altérer substantiellement celle-ci ? Ou est-il symptomatique d'un changement plus en profondeur dans la conception des rôles respectifs de l'État et des divers acteurs de la société, et conséquemment dans les pratiques politico-administratives ? Une administration publique partenariale⁴ est-elle simplement « modernisée » ou transformée ?

Ces questions sous-tendent le survol très rapide des pratiques partenariales, aux plans local et régional, présentées dans ce chapitre. Dans un premier temps, nous soulignons la diversité de ces pratiques ; dans un deuxième temps, nous évoquons certains des défis de manage-

3. Par exemple, dans les débats sur la codification de la formule PPP, on n'a guère mis en évidence que l'entreprise privée et les organismes à but non lucratif sont déjà bien présents dans la prestation des services municipaux. Historiquement, depuis le XIX^e siècle, cette présence s'est traduite différemment selon les époques.

4. Si elle parle tant de ses partenaires, on peut aussi supposer (!) qu'elle se définit elle-même comme partenaire et, dans ce cas, le qualificatif de « partenariale » n'est pas inapproprié.

ment public qu'elles soulèvent ; et dans un troisième temps, nous explorons une piste de compréhension des difficultés que posent ces défis. Il est certes présomptueux de chercher à donner une vue d'ensemble de toutes les expériences partenariales dans lesquelles les institutions publiques locales et régionales dans tous les domaines sont impliquées, mais la dynamique même du développement des partenariats sur une base territoriale pousse à le faire ; comme nous le verrons, certains types de partenariats conduisent à l'élaboration d'une vue transversale de l'action publique et donc à lire transversalement la présence de l'État aux plans local et régional.

11.1.

LA DIVERSITÉ DES PARTENARIATS LOCAUX

Les partenariats locaux sont une réalité mouvante et fuyante qu'il est difficile de saisir. Ils sont abordés dans la littérature sous de multiples angles : gestion de réseaux, forme de coordination inter-organisationnelle, facteur d'évolution de la structure du pouvoir local ou des mouvements sociaux, indice de changement dans le modèle d'action étatique... La construction d'une typologie serait une voie intéressante pour donner un aperçu global structuré sur les diverses expériences. Mais les nombreuses propositions de typologies sur les partenariats montrent qu'une telle entreprise ne donnent souvent qu'une vue limitée, conditionnée par la finalité de l'analyse (Tremblay, 2003). Par ailleurs, au plan empirique, il n'existe pas d'inventaire de tous les partenariats locaux présents dans les divers territoires du Québec.

En l'absence d'une typologie générale, il est possible d'illustrer (il ne s'agit pas ici d'inventorier) la diversité en repérant les principales dimensions d'un partenariat local. La perspective qui guide ce repérage en est une de management stratégique local : identifier les facteurs clés d'un partenariat sur lesquels il est possible d'agir, de manière imputable, pour faciliter le développement de la collectivité locale. De ce point de vue, six dimensions permettent d'appréhender de manière assez exhaustive les multiples facettes des partenariats locaux.

- Le statut qui renvoie au degré d'officialisation. Certains partenariats sont institutionnalisés, définis par une loi et dotés d'une organisation permanente, par exemple les Centres locaux de développement (CLD), les Conférences régionales des élus (CRÉ),

les Conseils régionaux des partenaires du marché du travail. On peut qualifier d'autres expériences partenariales de mandatées en ce qu'elles ne sont pas directement prescrites dans une loi, mais découlent de la mission donnée à un organisme ; ainsi les centres de santé et de service sociaux doivent mobiliser divers acteurs de leur milieu, tout comme les conseils d'établissement scolaire. D'autres expériences partenariales sont endossées ou parrainées par un organisme public, par exemple les exercices de planification ou visionnement stratégique que plusieurs grandes villes ont menés depuis leur création, les tables de concertation dans les quartiers de Montréal, soutenues par la Ville, la Direction de la santé publique et Centraide, les Tables sur le décrochage scolaire ou la sécurité alimentaire. Enfin, des partenariats existent en dehors de toute reconnaissance officielle par les institutions publiques.

- L'enracinement dans la société locale qui met en contexte la composition du partenariat par rapport à la structure socio-institutionnelle locale. Le partenariat est plus ou moins multi sur divers plans. Multi-secteurs selon le nombre de secteurs impliqués : santé, éducation, loisir, etc. Multi-sphères selon qu'il regroupe des représentants du public, du privé, des associations, du communautaire, des syndicats. Multi-« milieux professionnels » selon qu'on y trouve des gestionnaires ou des professionnels de tous ordres ou des citoyens experts. Multi-échelle selon la présence de représentants de groupes locaux ou régionaux ou centraux. Sous une même appellation de partenariat, on peut retrouver des compositions bien différentes et un rapport au milieu plus ou moins englobant.
- La mission du partenariat qui inclut à la fois sa finalité générale et ses objets spécifiques. La finalité peut être plus ou moins centrée sur l'élaboration d'orientations communes (diagnostic, vision de long terme, objectifs) ou sur l'organisation de l'action concrète (partage de responsabilité, réalisation de projets concertés ou conjoints). Les objets peuvent être précis et leur réalisation aisément mesurable (réalisation d'un équipement, prestation d'un service) ; ils se prêtent bien alors à des partenariats formalisés dans des contrats avec des entreprises privées ou des organismes sans but lucratif, dans les services publics locaux. La plupart des débats publics leur sont consacrés.

Mais plusieurs autres partenariats ont des objets plus flous. Ils portent sur des problématiques transversales, parfois liées à des clientèles particulières dont on veut améliorer le sort (p. ex., les sans-abri), ou plus ambitieusement cherchent à modifier certaines propriétés collectives du milieu, par exemple la composition démographique par des politiques d'accueil des familles ou, encore, la créativité et l'animation du milieu par des initiatives culturelles concertées...

- La dynamique d'ensemble du partenariat. Elle découle des évolutions interreliées ou décalées sur plusieurs plans (Huxham et Vangen, 2005) : structurel (règles de fonctionnement, changement dans la composition), cognitif (insertion des agendas explicites ou cachés dans l'élaboration d'une compréhension commune), politique (autant les rapports de force internes que leur articulation au jeu politique local), collectif (développement d'une identité particulière au groupe constitué de tous les partenaires).
- La configuration partenariale d'un milieu qui se réfère aux liens entre partenariats locaux et à la position des acteurs locaux par rapport à cette configuration. Les divers partenariats peuvent œuvrer en parallèle ou former des alliances plus ou moins durables ; leurs membres peuvent être distincts ou s'entrecroiser. La valence partenariale de chaque acteur local peut être très variable : de l'adhésion à un seul partenariat à une participation multiple.
- Enfin, la portée réelle du partenariat, son aptitude à produire les changements souhaités ou du moins des résultats (les objectifs ne sont pas toujours clairs). Malgré sa complexité, l'évaluation des partenariats se généralise. Les partenariats restreints de type contractuel pour la réalisation d'activités spécifiques, peuvent être notamment évalués sur des critères classiques (efficacité, efficience) ; une revue de ces évaluations ne donne pas pour autant des résultats univoques probants (Rosenbaum, 2006). L'évaluation des partenariats à mission plus générale et à enracinement plus étendu doit prendre en considération des facteurs plus intangibles (habilitation des groupes à participer à l'action collective, développement d'un capital social collectif...) et met en évidence les failles dans les chaînes de causalité

entre les activités du partenariat et les actions des différents acteurs (documentées dans leurs indicateurs opérationnels), ainsi qu'entre celles-ci et les transformations du milieu (entrevues dans les indicateurs socioterritoriaux).

Il est sans doute possible pour un manager local de tracer un portrait assez précis des partenariats dans son milieu ; mais il est clair, à la lumière des indications sommaires sur ces six dimensions, qu'un portrait comparatif intermilieux est singulièrement complexe. L'élaboration rigoureuse d'une réponse aux questions posées en introduction supposerait l'existence d'un tel portrait pour déterminer où et avec quelle intensité les changements se produisent, grâce aux partenariats. À défaut de l'avoir, nous devons procéder dans la réflexion de manière plus intuitive et parcellaire, en posant quelques jalons sur les défis de management que posent ces partenariats locaux, notamment ceux dont la mission est la plus large et l'enracinement le plus étendu.

11.2.

DÉFIS DE MANAGEMENT PUBLIC DES PARTENARIATS LOCAUX

Ces défis se manifestent au plan opérationnel dans la conduite des partenariats, au plan organisationnel par les impacts sur le fonctionnement politico-administratif et au plan institutionnel par des tensions additionnelles dans les dispositifs démocratiques et dans la division du travail étatique. Nous ne mentionnerons que les défis qui paraissent les plus importants par rapport à notre questionnement.

Au plan opérationnel, les deux principaux défis proviennent des caractéristiques mêmes d'un partenaire, rappelées en introduction : autonomie, apport indispensable et interdépendance.

- Mobiliser et non instrumenter. Mobiliser, pour reprendre une expression parfois utilisée dans les textes officiels, c'est mettre en mouvement ou, encore, selon une des définitions du Petit Robert « faire appel à (un groupe) pour une œuvre collective ». Mais puisque le partenaire est et doit rester autonome, il ne se mobilise que s'il partage les objectifs ou du moins si le projet auquel il s'associe entre dans sa mission. De plus, si l'acteur public devient le principal bailleur de fonds, le risque existe que le partenaire en vienne à se définir surtout par rapport

à son association avec l'acteur public. Ce risque est souvent mentionné dans la littérature qui traite des relations entre les groupes communautaires et l'État, au Québec comme ailleurs (René et Gervais, 2001). Si l'entrée en partenariat avec un organisme public affaiblit le ressort existentiel du partenaire, alors le partenariat se dénature et conduit à l'instauration d'une frange péripublique plus dépendante des initiatives de l'État que de la vitalité de la société civile. Les partenaires se trouvent alors instrumentalisés et présentent un bassin de ressources, éventuellement moins coûteuses ou mieux en mesure de traiter des situations complexes où l'interaction humaine joue un grand rôle.

Si ce risque est bien présent, surtout dans des partenariats bilatéraux contractuels, une autre tangente inverse peut aussi prendre forme dans les partenariats, surtout multipartites : un renforcement de la capacité d'organisation et d'action des partenaires. Au lieu de créer un secteur péripublic, le partenariat peut aviver la capacité d'auto-organisation de certains secteurs de la société. Par exemple, le Conseil régional de développement de l'Île de Montréal a sans doute contribué à ce que certains groupes fédérateurs se renforcent sur l'Île de Montréal (femmes, jeunes, aînés, culture). Les initiatives d'action concertée par la Communauté métropolitaine de Montréal dans la stratégie des grappes métropolitaines s'inscrivent dans cette perspective d'auto-organisation sectorielle. La capacité d'auto-organisation est une condition favorable à l'émergence d'un partenariat, même si elle peut parfois perturber certains acteurs publics plus habitués à des situations de dépendance à leur égard. Le partenariat qui mobilise les partenaires non publics sans les instrumentaliser suppose de la part des acteurs publics un exercice de lâcher prise sur la société pour que celles-ci renforcent son entreprise réflexive sur elle-même.

- Maintenir l'activation en longue durée. Il est difficile de maintenir actifs en longue durée les partenariats multipartites, alors même que la longévité est dans plusieurs cas une condition d'efficacité. Des facteurs internes communs ou propres à chacun des organismes partenaires tendent à rendre le partenariat instable et mouvant. Entre autres raisons, le changement des délégués ou représentants est souvent fréquent, généralement pour des

raisons externes au partenariat ; et la relation de confiance est stressée par la fréquence des périodes de familiarisation. Chaque partenaire est amené à réévaluer sa participation au gré de sa propre évolution. Les partenaires publics peuvent difficilement prendre des engagements pluriannuels, compte tenu du cycle budgétaire annuel. De plus, dans certains milieux, il peut s'instaurer une « fatigue partenariale », selon une expression évocatrice reprise dans certaines analyses anglaises ; la fatigue s'accompagne d'une forme de décrochage et survient lorsque différents organismes publics mobilisent à répétition les mêmes partenaires, et ce, d'autant plus facilement si cette relation partenariale n'aboutit à aucune réalisation significative. Les managers publics ont le souci de l'efficacité, de l'optimisation dans l'utilisation de leurs ressources internes ; ils doivent aussi apprendre à optimiser l'utilisation de l'énergie collective qui, tout en étant potentiellement abondante et renouvelable, n'est pas, à un moment donné, illimitée.

La capacité de maintenir l'activation en longue durée est d'autant plus critique que l'efficacité de partenariats multipartites est conditionnée par leur longévité pour au moins deux raisons. D'une part, au plan interne, l'atteinte d'une certaine efficacité dans le fonctionnement suppose un temps long de maturation, pour développer la confiance réciproque, pour ajuster et agencer les zones possibles d'action conjointe dans le cadre de la poursuite des objectifs propres à chacun, pour mettre au point des processus d'apprentissages collectifs, pour que les objectifs du partenariat soient intériorisés par chaque partenaire et influencent ses propres réactions. D'autre part, surtout lorsque l'objet du partenariat multipartite porte sur des enjeux transversaux, des clientèles problématiques ou des états de situation, la gestation de changements significatifs ne relève pas seulement d'une organisation rationnelle des tâches et des interventions, mais surtout d'infléchissements stratégiques dans divers processus socioéconomiques et de transformations dans les valeurs et les comportements. Et ce temps de gestation n'a rien à voir avec l'instantanéité médiatique ; il s'apparente plutôt au long processus de formation des personnes.

- Refonder la relation de confiance au sein de la dyade politico-administrative. La participation d'un organisme public met à l'épreuve les relations entre les gestionnaires et les élus de plusieurs façons. D'abord, il faut définir qui participe, qui représente l'organisme public ; pour toutes sortes de raisons, l'élu,

tout en affirmant sa prééminence, trouvera préférable dans plusieurs circonstances de désigner le gestionnaire. Ensuite, il faut donner à la participation au partenariat une place parmi les priorités ; or cette participation a tendance à être perçue comme une activité additionnelle, en sus des activités opérationnelles courantes. Enfin, et surtout, certaines caractéristiques du modèle classique de prise de décision au sein de l'appareil administratif sont difficilement compatibles avec une démarche partenariale : notamment, il est hiérarchique (le gestionnaire ne prend pas position tant que son responsable politique ne s'est pas prononcé), séquentiel (la décision et l'action arrivent après l'examen documenté des alternatives) et secret (le gestionnaire n'ébruie pas les options sur lequel il travaille sauf sur mandat d'exploration des réactions). Or, dans des partenariats à objet flou, où personne n'a au départ la vérité (sinon pourquoi un partenariat ?), tous les participants (y compris le représentant public) doivent accepter de partager les renseignements pertinents qu'il possède, de donner son point de vue sur toutes les options et, si l'urgence perçue du contexte le demande, de s'arrêter sur une action dont l'efficacité apparaît plausible à tous même si elle n'est pas très documentée faute de temps. À cet égard, la participation à des partenariats multipartites offre un bel exemple de la nouvelle dynamique dans la dyade politico-administrative qui se dessine dans l'élaboration des politiques publiques (Bourgon, 2007).

- Rendre transparentes démocratiquement les « conspirations » partenariales pour le bien commun. Même si certaines expériences partenariales sont très ouvertes (acceptation de citoyens ordinaires à titre de participants, tenue de consultations ou de séances publiques), un partenariat ne peut prendre consistance en étant constamment sous les regards du public. Les relations interpersonnelles, par-delà les titres des participants, jouent un rôle majeur dans la dynamique et elles ne se bâtissent pas sans une certaine forme d'intimité de groupe. Les échanges d'information sont plus complets si les participants sont confiants que certaines de ces informations ne se retrouveront pas rapidement dans le public ; il en va de même pour la prise de certains engagements. Quels que soient leurs objectifs et leurs agendas personnels, les participants présument que collectivement ils recherchent des avenues nouvelles pour le bien commun, quitte à être perçus comme une sorte de « conspirateurs ».

Se pose alors pour les participants publics la question de la reddition de comptes à laquelle ils sont tenus, à la fois sur leur participation au partenariat et sur le partenariat lui-même (surtout s'il est soutenu par des fonds publics). Cette question peut être examinée sous trois aspects. D'abord, celui de la documentation. S'il est facile de présenter les activités mêmes du partenariat, la disponibilité des informations ne va pas toujours de soi sur la contribution spécifique de chacun des partenaires ni sur les impacts spécifiques du partenariat. Ensuite, celui de la publicisation de cette information. Par qui se fait-elle? Le partenariat comme collectif ou l'organisme public en tant que parrain ou partenaire principal? En outre, il se peut que les représentants publics soient particulièrement sensibles à l'attribution des crédits pour les réalisations. Enfin, et c'est l'aspect principal, comment la démarche partenariale est-elle articulée aux processus de prise de décision démocratique? Le partenariat peut engager une bonne partie des énergies de la collectivité dans une orientation donnée; les dirigeants politiques de l'organisme public partenaire doivent-ils officiellement l'endosser, ont-ils à en rendre compte, voire à en être imputables? La coexistence dans certaines démarches partenariales multipartites de la démocratie participative, de la démocratie corporatiste et de la démocratie représentative soulève des dilemmes délicats, mais qui ne suscitent guère de débats (moins que le partenariat public-privé contractuel pour la réalisation de projets spécifiques).

- Assurer une cohérence publique locale. Bon nombre de partenariats multipartites à objets flous interpellent la division institutionnelle du travail étatique. Ils bourgeonnent dans les interstices entre les responsabilités sectorielles où ils essaient de dégager des vues d'ensemble sur l'avenir de la collectivité. Ils amplifient et soumettent au test des réalisations les ouvertures intersectorielles présentes dans certaines définitions officielles des missions institutionnelles: l'action sur les déterminants de la santé pour les CSS et directions de santé publique, l'amélioration du milieu éducatif pour l'école communautaire, la préoccupation à l'égard des répercussions sur les autres domaines du contrôle physique et normatif des milieux de vie quotidienne par les municipalités. Ces interdépendances intersectorielles sont partiellement prises en compte dans certaines dispositions institutionnelles. Dans le cadre des partenariats

multipartites, elles appellent une action plus concertée entre les différents agents publics œuvrant sur un même territoire. Les partenaires du milieu, souvent même interlocuteurs d'organismes publics différents (et éventuellement mieux concertés), soulignent les ramifications intersectorielles de certaines problématiques, quitte à stimuler par leur présence la cohésion entre les différents organismes publics. La coordination intra-étatique est facilitée par les partenariats multipartites ; mais elle doit devenir plus intense pour que ces partenariats soient plus efficaces dans la production des changements. Prescription plus facile à énoncer qu'à mettre en œuvre.

En effet, ces cinq défis conduisent tous les managers publics (administratifs et politiques) qui veulent les relever à questionner le paradigme d'action publique qui sous-tend leur façon de voir, leurs attitudes et partant de là les stratégies et les actions qu'ils préconisent.

11.3.

LE PARADIGME D'ACTION PUBLIQUE EN QUESTION

La démarche partenariale, surtout dans le cadre de partenariats multipartites, ne prend vraiment tout son essor, ne produit les effets escomptés (et ne connaît toutes ses vicissitudes propres) que si le paradigme dominant d'action publique se transforme. Ce paradigme dominant est centré sur la prestation de services aux citoyens. La transformation introduit une perspective plus large sur le rôle de l'administration publique dans la création de « valeur collective » (voir entre autres Moore, 1995 ; Kirlin, 1996 ; Stoker, 2006). Il ne s'agit plus seulement d'améliorer la performance des organisations publiques ; le défi est d'amener la société à trouver les moyens d'atteindre les caractéristiques qui sont publiquement valorisées (notamment compétitivité économique, inclusion et cohésion sociale, durabilité environnementale). L'attention n'est pas centrée d'abord sur ce que font les organisations publiques, mais sur la façon dont les situations peuvent être changées ; ce qui implique non seulement de réinsérer les actions publiques dans le jeu des acteurs, mais surtout de bien cerner les processus socioéconomiques dans lesquels s'insèrent les comportements des acteurs. Dans cette perspective, le défi principal d'action publique n'est pas seulement d'assurer une prestation efficace des activités (surtout de services), mais aussi d'optimiser les impacts de ces activités sur le comportement des acteurs et sur les processus socioéconomiques.

Le paradigme dominant peut être qualifié d'« intervention publique » et celui centré sur la valeur collective d'« action collective ». Le second élargit en quelque sorte le premier ; mais cet élargissement n'est pas un agrandissement à une autre échelle ; il modifie substantiellement les points de repères quant aux objets d'action, aux modes d'action et au mode de connaissance. Les acteurs publics sont toujours présents, moins comme producteurs plus ou moins dominants et davantage comme contributeurs (avec la prime de légitimité démocratique) ou plus exactement partenaires. Dans les faits, ces deux paradigmes coexistent et il se crée des tensions permanentes entre les deux, tensions à la source de nombreuses innovations. Le paradigme d'action collective peut être officiellement reconnu dans les textes et les discours, alors que le paradigme d'intervention publique continue à inspirer les actions. À l'inverse, des organismes plus traditionnels dans la conception de leur mission peuvent parfois contribuer à des actions novatrices qui correspondent au paradigme d'action collective. Ces tensions sont normales et bénéfiques dans un contexte où les lacunes des anciennes façons de faire sont clairement reconnues, mais où tous les acteurs tâtonnent dans la mise au point d'un nouveau savoir collectif.

Dans le deuxième paradigme, la mission est définie de manière élargie et les objets portent surtout sur les propriétés de la collectivité locale et sur l'ensemble des interdépendances qui en font le dynamisme. Le mode d'action regroupe une série de dimensions qui caractérisent la façon dont les acteurs collaborent. Au plan de la mobilisation dans le deuxième paradigme, l'objectif de mobilisation l'emporte sur celui d'instrumentalisation. Les instruments d'action publique privilégiés sont différents ; dans le premier paradigme prédomine l'intervention directe et ciblée et dans le second, les multiples canaux d'influence sur les comportements (la « prévention » y trouve une place plus importante). La conception de la fonction de production publique ne s'en tient pas uniquement à ce que l'organisation publique peut contrôler, mais incorpore les contributions de tous les partenaires. L'efficacité, telle qu'elle est perçue par les responsables (et tous ceux qui scrutent leurs décisions), ne se limite pas à la résolution de « problèmes », mais tient compte du développement de la capacité des différents groupes à prendre en charge leur propre sort et à participer aux débats et ambitions collectives.

Le tableau suivant schématise certaines différences majeures entre les deux paradigmes, sur plusieurs plans.

Tableau 11.1.
Deux paradigmes

	Intervention publique	Action collective
Mission		
Conception	Spécialisée	Élargie aux déterminants extra-sectoriels
Objets	Clientèles ou problèmes cibles	Propriétés du milieu
	Services individualisés Ponctuels (espace, temps)	Interdépendance des comportements Processus continus
Mode d'action		
Mobilisation	Instrumentale	Partenariale
Type dominant d'instrument	Intervention directe	Divers mécanismes d'influence
Fonction de production	Organisationnelle (contrôle des intrants...)	Collective (conjonction des contributions...)
Représentation de l'efficacité	Règlement de « problèmes »	Développement de capacités
Mode de connaissance		
Sur objet	Intelligence territoriale d'État	Intelligence collective locale
Sur mode d'action	Bilan. Codification	Apprentissage. Innovation adaptative

Chaque paradigme a en outre un mode de connaissance particulier ; les acteurs n'y apprennent pas de la même façon, même s'ils utilisent partiellement les mêmes données. Dans le premier, l'État (tous niveaux de gouvernement confondus) développe une intelligence quantitative de son territoire d'intervention à partir des statistiques ou des bases de données qu'il constitue. Dans le second, cette connaissance quantitative est enrichie par un partage entre acteurs locaux des perceptions sur les évolutions dans la situation et les comportements d'acteurs, donnant forme à une intelligence collective locale. Dans le premier, la

recherche d'amélioration dans le mode d'action passe par des bilans (éventuellement des évaluations) et par une tentative de codification des pratiques réputées efficaces ; dans le second, elle s'effectue par un apprentissage collectif (avec évaluation d'habilitation ou du moins des exercices formels de réflexivité) et par le dépistage méthodique des conditions contextuelles locales qui permettent d'adapter et d'innover dans les pratiques.

Ces façons, plus ou moins explicites, de concevoir la mission et le mode d'action conditionnent d'autant plus fortement les démarches partenariales si elles sont en consonance avec les attitudes⁵ des responsables publics à l'égard des « partenaires ». Deux attitudes de base peuvent être détectées. La première, sans doute la plus répandue, confirme le responsable public dans une position de commande alors que la deuxième le prédispose à lâcher prise dans son autorité (et non dans son leadership).

Tableau 11.2.

Les attitudes à l'égard des partenaires

Composantes/trait majeur	Enrôlement	Conjugaison
Cognitive		
Représentation de l'autre	Accessoire ou concurrent	Indispensable
	Redevable	Autonome
Émotive	Méfiance	Confiance
	Fermeture	Ouverture
Opératoire	Calcul politique	Raison collective

Sur le plan cognitif, l'Autre⁶ n'est pas conçu de la même façon. Dans un cas, le partenaire a tendance à être vu soit comme un accessoire par rapport à l'administration, soit comme un concurrent éventuel (pas seulement parce qu'il peut être candidat, mais surtout parce qu'il peut avoir sa propre base de légitimité dans la représentation d'intérêt, par exemple des habitants d'un quartier) ; l'Autre est quelqu'un qu'on

5. « L'attitude se définit comme un état mental prédisposant à agir d'une certaine manière, face à un objet social particulier » et « elle repose sur trois composantes structurelles : une cognitive [...] une autre affective [...] une dernière opératoire [...] » (Alexandre-Bailly *et al.*, 2006, p. 9).

6. « La stratégie naît de la présence de l'Autre » (Reysset et Wideman, 1997, p. 120).

peut enrôler dans son projet et, une fois enrôlé, il se sentira sans doute redevable d'avoir été valorisé par l'organisation publique. Dans l'autre cas, l'Autre est d'emblée reconnu comme indispensable à la réalisation des objectifs collectifs ; comme une personne autonome, il contribue, sans dette morale, au projet collectif, certes endossé par les responsables publics, mais porté collégialement.

Sur la composante émotive, la première attitude s'ancre dans la crainte de l'Autre et dans la méfiance. Le partenaire comme concurrent potentiel est porteur d'un agenda plus ou moins explicite et donc difficilement contrôlable. Dans la deuxième attitude, la première réaction en est plutôt une de confiance et d'espoir d'un apport original. Une discussion entre partenaires, productive en accords ou en initiatives nouvelles, suppose de jouer davantage cartes sur table, de faire preuve d'ouverture. Par exemple, elle amène à discuter de projets dès leur première ébauche.

Au plan de la composante opératoire, ces deux attitudes recèlent sans doute moins deux ressorts avec des expansions mécaniques contrastées que deux modes de calcul différents quant à l'opportunité de telle ou telle action partenariale. Dans la première attitude, le calcul est surtout politique (par exemple, même si je ne préoccupe guère des partenaires, aucune opposition ne s'est manifestée dans les consultations, donc j'endosse le résultat des délibérations et l'action proposée...). Dans la deuxième attitude, l'occasion d'affaires est d'abord évaluée en fonction des retombées dans la collectivité, sur la situation ou la consolidation des collaborations.

Ces deux attitudes ne sont pas seulement conditionnées par la personnalité des responsables ou par leurs expériences professionnelles et paraprofessionnelles, mais aussi par le contexte politique et administratif dans lequel ils œuvrent. En particulier, la première attitude est très congruente par rapport aux exigences du système politique local et de la survie politique des élus : mandat court (quatre ans), nécessité de visibilité des « décisions » et des « réalisations », compétition partisane plus ou moins vive, mise en évidence médiatique de problèmes très ponctuels... Elle l'est aussi par rapport au fonctionnement administratif. Comme le souligne Susan Phillips, « les gouvernements au Canada ont peu d'expérience de collaboration dans le cadre de projets fondés sur une gestion partagée, parce qu'ils tendent surtout à se préoccuper de reddition de comptes, de contrôle et de réduction des coûts des

programmes» (citée dans Maxwell, 2006, p. 18). La deuxième attitude est pour sa part moins concordante avec les processus usuels de formation d'un capital politique local, surtout en l'absence de mécanismes formels d'articulation des forums partenariaux aux instances démocratiques et dans une culture et des institutions politiques où la participation officiellement valorisée est essentiellement celle des citoyens individuels et non celle des associations ou des groupes.

Plusieurs expériences partenariales montrent des tensions, voire des discordances, entre un discours paradigmatique d'action collective et des réactions ou des initiatives inspirées d'une attitude d'enrôlement. Elles illustrent bien la tension dynamique et permanente entre les fonctions de direction-régulation et de mobilisation-concertation, inhérente au management local (Belley et Divay, 2007).

11.4.

LE PARTENARIAT : UNE OCCASION DE TRANSFORMATION POUR L'ÉTAT LOCAL ?

Comme les multiples expériences de partenariat, sous toutes ses formes, connaissent des sorts très divers (de l'euphorie publicisée de certains exercices de visionnement stratégique, sans guère de lendemain, à la construction lente et silencieuse de relations de collaboration durable) et que seule une multiplication des connaissances monographiques permettrait d'en dégager la diversité et la portée, il est de mise de conclure ce survol rapide par une questionnement plutôt qu'un résumé de constats. L'omniprésence du «partenaire» dans les discours des organismes publics, et dans leurs pratiques (sous des habits plus ou moins sur mesure), contribue-elle à transformer l'État local ? L'État au plan local se laisse deviner, notamment par de nombreuses institutions dans différents domaines ou secteurs (santé, éducation, emploi, services municipaux...) qui partagent certains traits publics communs de manière plus ou moins accentuée et manifestent une présence plus ou moins forte du «central». Avec la multiplication des partenariats, elles partagent un autre trait commun. La démarche partenariale, surtout multipartite, les confronte à un même défi : elles sont amenées à se concentrer sur le sort global de leur milieu comme un des facteurs majeurs de la qualité du résultat final de leurs activités sectorielles. Si dans certains cas, cette exigence resserre les liens entre les institutions, elle les questionne tous dans le paradigme d'intervention publique qui

imprègne leurs activités. Au lieu de se concevoir surtout comme étant en position dominante de contrôle dans le « champ de compétence » qui leur est officiellement assigné, elles sont amenées à se définir comme des contributeurs (indispensables, mais non uniques) à la prospérité de leur collectivité, à resituer leur dynamique organisationnelle dans une logique d'action collective. Ce dé-(re)centrage force des questionnements et, éventuellement, des modifications de pratiques. Bien plus que des opérations de réforme structurelle, le paradigme d'action collective est susceptible de modifier en profondeur le management local...

RÉFÉRENCES

- Alexandre-Bailly, F. *et al.* (2006). *Comportements humains et management*, Paris, Pearson Education.
- Belley, S. et G. Divay (2007). « Le management de la complexité urbaine : la coordination entre coopération et compétition », *Télescope*, vol. 13, n° 3, p. 21-37.
- Bourgon, J. (2007). « Responsive, Responsible and Respected Government : Toward a New Public Administration Theory », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, n° 1, p. 7-26.
- Huxham, C. et S. Vangen (2005). *Managing to Collaborate. The Theory and Practice of Collaborative Advantage*, New York, Routledge.
- Kirlin, J.J. (1996). « What Government Must Do Well : Creating Value for Society », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 6, n° 1, p. 161-185.
- Maxwell, J. (2006). *En route vers demain : Leadership pour les communautés en évolution du Canada*, Fondations communautaires du Canada.
- Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value, Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- René, J.-F. et L. Gervais (2001). « La dynamique partenariale : un état de la question. Les enjeux du partenariat aujourd'hui », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, n° 1, p. 20-30.
- Reysset, P. et T. Widemann (1997). *La pensée stratégique*, Paris, Presses universitaires de France.
- Rosenbaum, A. (2006). « Cooperative Service Delivery : The Dynamics of Public Sector-private Sector-civil Society Collaboration », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 72, n° 1, p. 43-56.
- Stoker, G. (2006). « Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? », *American Review of Public Administration*, vol. 36, n° 1, p. 41-57.
- Tremblay, G. (2003). « Les partenariats : stratégies pour une économie du savoir », *Distances et savoirs*, vol. 1, n° 2, p. 191-208.

CHAPITRE

12

LE PARTENARIAT DÉCISIONNEL EN ÉDUCATION L'étude des conseils d'établissement québécois

Marjolaine St-Pierre



border les modes de concertation et de consensus sous l'angle du néolibéralisme conduit inévitablement à considérer les démarches partenariales dans les systèmes éducatifs publics contemporains. En effet, inscrites dans un courant postmoderne alimenté aux sources de la décentralisation politique, les institutions éducatives déploient de nombreux efforts afin de parvenir à l'implantation des réformes pédagogiques et administratives proposées et mises de l'avant par les agents gouvernementaux locaux, régionaux et nationaux. Bien que ces réformes résultent d'un processus réflexif collectif, elles sont paradoxalement fréquemment contestées par la société elle-même. Afin d'actualiser ces réformes, le processus de décentralisation redéploie toutefois certains pouvoirs décisionnels vers les lieux opérationnels que sont les établissements scolaires.

Dans ce contexte, il en ressort que le succès d'une réforme éducative, symbolisée par la réussite éducative du plus grand nombre d'élèves, repose sur l'implantation d'une réelle démarche partenariale au sein des écoles. À cette fin, l'établissement scolaire québécois, à titre institutionnel, demeure le premier responsable de la réussite éducative. En effet, les conseils d'établissements scolaires québécois constituent une représentation de ce mouvement de concertation et de participation, qualifié de partenariat décisionnel en éducation. Établi par législation (Loi sur l'instruction publique) en 1998, ce mode de gestion a progressivement évolué depuis cette dernière décennie vers un nouveau modèle apparent de gestion des établissements scolaires de nature plus interactionniste que fonctionnaliste.

12.1. LE CONTEXTE

Au Québec, à l'instar de nombreux pays industrialisés, le partenariat décisionnel en éducation constitue un nouveau mode en gestion scolaire. En amorçant un processus de décentralisation des pouvoirs vers la base institutionnelle, les gouvernements de la quasi-totalité des pays développés misent d'abord sur la responsabilisation des acteurs de tous les secteurs d'activité. Ils favorisent un redéploiement des ressources humaines, financières et matérielles permettant ainsi un virage politique et organisationnel des écoles selon une nouvelle répartition des pouvoirs entre les acteurs dits traditionnels (directeur d'école, enseignants...) du système scolaire. Toutefois, on assiste à l'émergence et à l'identification de zones conflictuelles potentielles (St-Pierre, 2001) ainsi qu'à l'apparition de nouveaux rapports de force inhérents à la mise en commun de visions éducatives diversifiées mettant en évidence la dualité entre les intérêts collectifs et les intérêts individuels des acteurs scolaires concernés (St-Pierre, 1999).

Le conseil d'établissement constitue une structure administrative décisionnelle locale misant sur l'implication scolaire et la prise de décision communautaire en éducation (MEQ, 1997) dans le respect des savoirs et des expertises de chacun. Cette instance a été mise en place à la suite de la réforme et de l'adoption de la «Loi 180», laquelle modifiait la Loi sur l'instruction publique de 1988. Cette loi préconise l'imputabilité à tous les niveaux, favorise la participation de tous les agents à la vie de l'école et procède à une réforme en profondeur du curriculum de l'élève. Elle établit que les parents, les enseignants, les professionnels et non-professionnels de l'éducation, les élèves, les chefs d'établissement et les membres de la communauté participeront à la gestion pédagogique et administrative de l'établissement scolaire.

Concrètement, les articles 42 et 102 de la Loi sur l'instruction (2007) publique accordent désormais aux parents un pouvoir de décision sur le fonctionnement général de l'école. Il s'agit, entre autres, de l'adoption du projet éducatif, de l'approbation de la politique d'encadrement des élèves, des règles de conduite, des mesures de sécurité, etc. En matière de services éducatifs, il est question des modalités d'application du régime pédagogique, des choix de manuels scolaires, de la répartition du temps alloué à chaque matière et de la mise en œuvre de services

complémentaires. En ce qui concerne les services parascolaires, il faut souligner l'organisation de services éducatifs, socioculturels et sportifs pour les élèves ou pour la communauté.

En reconnaissant et en valorisant les compétences de chacun, la LIP (2000) favorise fortement un partenariat entre l'équipe-école, la famille-école et le milieu-école. Ce type de gestion participative s'inscrit dans un processus d'institutionnalisation (Crownson, Boyd et Mawhinney, 1996). Il est soutenu par les organismes internationaux (OECD, 1997) selon un courant de démocratisation de l'éducation. Cette volonté politique de recentrer le pouvoir décisionnel dans l'établissement scolaire consolide l'apport de la cogestion (Heenan et Bennis, 1999) en tant qu'élément créateur d'une nouvelle culture scolaire. On assiste donc à une convergence d'éléments d'où émergent de nouveaux paradigmes organisationnels (Drucker, 1999) mettant en évidence le processus consensuel de prise de décision au sein même de l'école.

12.2. LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

Historiquement, le processus de prise de décision n'implique pas la concertation et le partenariat. Selon une pensée fonctionnaliste d'ordre mécaniste, souvent présente encore de nos jours en gestion scolaire, l'approche scientifique et le principe de la rationalité absolue dominant. Fayol (1841-1925) et Weber (1864-1920) (cités dans Aktouf, 1999) considéraient la prise de décision selon les principes de division du travail, d'autorité-responsabilité, de discipline, d'unité de commandement et de direction, de centralisation et de hiérarchie. À la même époque, Taylor (1856-1915) (cité dans Aktouf, 1999) soutenait que les décisions émergeaient à la suite d'une analyse scientifique des tâches à accomplir, déniaient tout aspect intuitif au processus décisionnel. Toutefois, limité par sa subjectivité, incapable de disposer de toute l'information et d'imaginer tous les scénarios possibles, le gestionnaire scolaire doit agir avec une certitude limitée basée sur une somme souvent restreinte d'informations. Concédaient qu'il existe des limites naturelles à la capacité de l'être humain à traiter l'information, la rationalité limitée admet que l'« on passe donc de l'objectif de maximalisation à un objectif de simple satisfaction conjoncturelle » (Aktouf, 1999, p. 146). Henry Mintzberg (cité dans Aktouf, 1999, p. 269) à titre de représentant de l'ère du

réformisme pragmatique, affirme : « Il y a en fait fort peu de science, sinon pas de science du tout, dans le travail du manager. » Il réfute ainsi la démarche : planifier-organiser-décider-diriger.

Poursuivant son évolution, la conception de la gestion se modifie et favorise l'apparition de nouvelles tendances au cours des années 1990. Le travail d'équipe et la prise de décision consensuelle impliquent dorénavant un plus grand nombre de personnes dans le processus organisationnel interagissant souvent de façon spontanée et intuitive. Dans son livre *A Primer on Decision Making*, March aborde l'intuition comme une réalité à considérer.

Treat intuition as real... It is not clear what intuition is. Perhaps it is simply an excuse for doing what decision makers want to do when they cannot explain why they want to do it. Perhaps it is some inexplicable way of consulting memories or ideas that are inaccessible to standard theories of thought. Whatever it is, a belief in intuition strengthens the case for actions that are otherwise indefensible.

Comme on peut le constater, le processus de prise de décision s'est transformé pour dorénavant se qualifier de consensuel, voire de partenarial sous la montée du néolibéralisme politique en éducation mettant en évidence l'effet de trois phénomènes organisationnels : l'augmentation du nombre de conséquences à la suite de la prise de décision, la complexité croissante des données et l'accélération du changement (Heirs, 1991).

12.3.

LE CONCEPT DE PARTENARIAT

Le mot partenaire serait apparu au XVIII^e siècle et proviendrait du mot « parçonier » en vieux français, qui signifiait « copartageant » (Bautier, Gonnin-Bolo et Zay, 1995, p. 15). Par conséquent, « l'attribution de cette qualification à un acteur présuppose automatiquement l'existence d'un autre acteur supportant aussi cette qualification » (Desclaux, 1995, p. 217). Selon Acker, Inzillo et Lefebvre (1995), la création du concept de partenariat est liée au rationalisme scientifique et au constructivisme social où la construction de la réalité sociale a lieu par la participation des groupes à l'innovation sociale. Apparenté à la notion de participation, le partenariat « s'intègre dans une idéologie de consensus social, de libéralisme atténué qui n'est plus la loi de la concurrence pure et dure... Il se rattache également aux notions de

territorialisation, de décentralisation, d'innovation» (Bautier, Gonnin-Bolo et Zay, 1995, p. 15). Plus simplement, Nelly Leselbaum (1995, p. 342) rapporte une définition de l'Association française de la norme (AFNOR) : « le partenariat est une relation contractuelle entre deux ou plusieurs personnes physiques et morales concourant à la réalisation d'un projet par la mise en commun des moyens matériels, intellectuels, humains et financiers ». Le ministère de l'Éducation (1999, p. 3), quant à lui, définit le partenariat comme « l'exercice d'un pouvoir en collégialité dans le respect des compétences de chacun visant un objectif partagé : la réussite des élèves ». Il s'agit donc d'une convergence d'intérêts qui se manifeste par une action collective dans le but d'atteindre des objectifs communs selon un partage des informations et des compétences. C'est un processus en évolution constante.

Le partenariat apparaît lié à des notions comme celle de la participation et s'intègre dans une idéologie du consensus social, du libéralisme atténué qui n'est plus la loi de la concurrence pure et dure : il se situe en quelque sorte entre un taylorisme qui niait l'individu et les analyses marxistes qui conceptualisaient en termes de luttes sociales. Il se rattache également aux notions de territorialisation, de décentralisation [...] (Bautier, Gonnin-Bolo et Zay, 1995, p. 15).

Les changements profonds auxquels on assiste dans le monde de l'éducation sont tributaires des modifications du contexte social en général. Obligées de délaisser un système centralisé et hiérarchisé préconisant une pédagogie magistrale, les écoles héritent maintenant d'un pouvoir décentralisé qui vise à favoriser une pédagogie par projets inscrite dans un partenariat famille-école-communauté. Ces transformations obligent les acteurs du monde scolaire à redéfinir le projet éducatif de l'école et à réviser ses structures de façon à assurer la réussite du plus grand nombre d'élèves.

Il appert également que la valorisation du mode de gestion partenarial découle du désengagement de l'État sur le plan financier. Dans son rapport annuel 2000-2001 sur l'état et les besoins de l'éducation, le Conseil supérieur de l'éducation constate que « la crise des dépenses publiques et la lutte au déficit ont aussi amené les gouvernements à réévaluer leurs priorités et à réduire les budgets dans plusieurs secteurs, notamment en éducation ». Le monde de l'éducation, tant les professionnels que les membres de la communauté, doivent pallier ce désengagement en utilisant toutes les ressources locales mises à leur disposition

et, au besoin, en innovant pour résoudre des problèmes propres à leur milieu. Dans ce même rapport, le Conseil supérieur de l'éducation (2001) précise :

Le rôle de l'État en éducation n'est pas indépendant du rôle de l'État dans la société en général. La manière dont il l'exerce est influencée et par la tradition et par les tendances qui se dégagent tant sur la scène mondiale qu'à l'échelle nationale et locale.

De plus, plusieurs types de relations interorganisationnelles peuvent surgir : conflit, compétition, coopération et fusion. Dans ce cadre, le dialogue se révèle un outil puissant pour instaurer un véritable partenariat. Ainsi la communication devient un élément majeur de la dynamique au sein des CE tant aux plans interne qu'externe. Toutefois celle-ci doit être bien balisée afin d'éviter les conflits et la frustration. Bonnet et Bonnet (1995, p. 253) soulignent l'existence d'une certaine tendance fonctionnaliste chez certains acteurs qui centralisent la communication à l'interne, faisant fi de l'environnement externe ou, encore, à l'opposé, d'un manque de concertation dans une prolifération d'échanges interpersonnels et d'une centration excessive sur l'externe. L'exercice partenarial s'avère donc exigeant et relevant davantage d'un processus interactif que normatif.

12.4.

LE PARTENARIAT DÉCISIONNEL EN ÉDUCATION

Le partenariat décisionnel constitue un mode de gestion en essor au Québec. Il s'insère dans une philosophie de gestion partagée par de nombreux pays préconisant la décentralisation comme un processus global et dynamique. Dans le respect des caractéristiques sociodémographiques, l'exercice de partenariat décisionnel en éducation permet de relever les défis particuliers du milieu en offrant à la communauté le pouvoir de décider de son développement local. Axé sur la mise en commun des expertises et des savoirs individuels et collectifs, le partenariat décisionnel favorise le consensus dans un univers pluraliste. Dans un esprit de pluralisme politique et de libéralisme social, l'établissement scolaire assiste à une modification importante de son mode de gestion. En ce sens, les conseils d'établissements (CE) représentent le modèle type de ce nouveau paradigme de gestion. En effet, ils offrent aux parents et aux membres de la communauté la possibilité

d'influencer le fonctionnement des établissements scolaires en favorisant l'implication sociale et la responsabilisation de tous à la réussite éducative.

Mais qu'en est-il de la dynamique interne de ces conseils d'établissements? Le nouveau rôle des parents, ces « acteurs émergents » (Francfort *et al.*, 1995, cité dans Amherdt *et al.*, 2000), suscite plusieurs questionnements portant sur l'efficacité de leur fonctionnement. Ces contextes organisationnels présentent une situation de gestion dont le mode d'action et de relation de pouvoir sont axés sur le développement de la gestion scolaire et du partenariat décisionnel. Ils constituent la base d'une recherche subventionnée par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS)¹.

Cette recherche intitulée « L'étude du partenariat décisionnel en éducation » a été menée de 2000 à 2003 auprès de dix établissements scolaires du primaire ou du secondaire à l'intérieur de cinq commissions scolaires québécoises. Elle visait à définir et à comprendre le processus de prise de décision en partenariat au sein des conseils d'établissement scolaire à titre de lieu d'expertise. Ce contexte de concertation institutionnalisé où s'exerce le processus décisionnel en partenariat mérite qu'on s'y intéresse en cherchant à le modéliser. Cette recherche exploratoire d'élaboration théorique (Glaser et Strauss, 1967) visait donc à développer un modèle de compréhension du processus de prise de décision en partenariat au sein de certains établissements scolaires québécois.

Elle s'appuyait sur les trois questions suivantes.

- La gestion partenariale constitue-t-elle un nouveau mode de gestion ou une forme renouvelée d'un processus décisionnel?
- Est-ce une véritable décentralisation décisionnelle ou une simple déconcentration des pouvoirs vers l'école?
- Comment la gestion partenariale parviendra-t-elle à l'efficacité organisationnelle dans un contexte d'hétérogénéité des membres et de leurs intérêts respectifs?

Menée selon une approche inductive qualitative et orientée selon une démarche de collecte de données à partir d'entrevues semi-structurées, les données ont été recueillies auprès de 99 individus

1. Antérieurement appelé ministère de l'Éducation du Québec (MEQ).

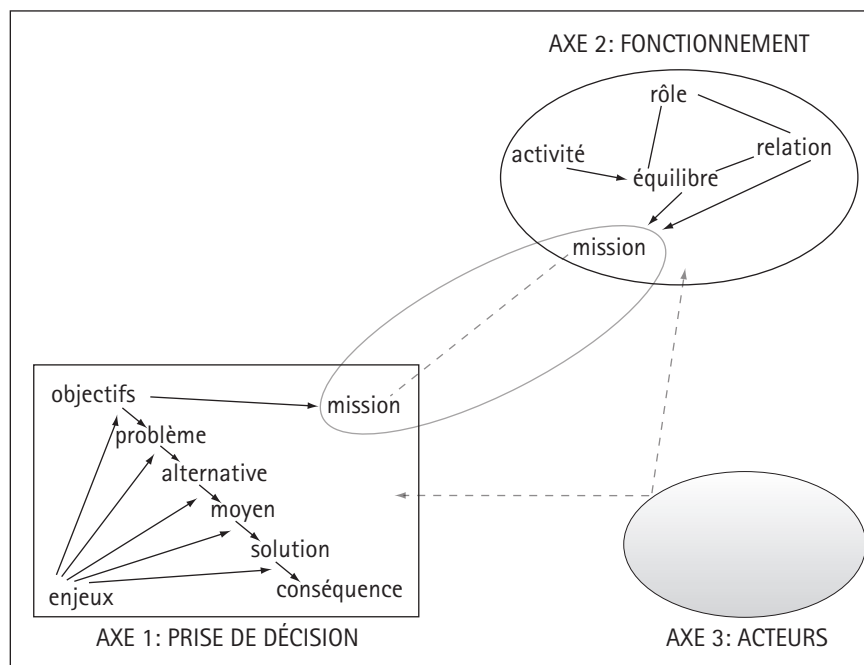
siégeant au CE de leur établissement scolaire. Les entrevues ont été réalisées afin de mieux comprendre le processus relatif au **fonctionnement du CE** en lien avec l'analyse du processus de **prise de décision du CE** (St-Pierre, 2004). Il est à noter que la recherche s'appuie sur la perception des participants afin de modéliser le cas. À la suite du traitement des données, la recherche a permis de regrouper les réseaux émergents selon trois axes d'analyse (voir la figure 12.1) :

- a) le fonctionnement du CE ;
- b) le processus de prise de décision au sein du CE ;
- c) les acteurs du CE.

Afin de respecter l'entente entre la chercheuse et les participants à la collecte de données, uniquement les deux premiers axes ont été retenus lors de l'interprétation des résultats.

Figure 12.1.

Modélisation du processus de partenariat décisionnel des conseils d'établissements



Axe 1: Le fonctionnement du conseil d'établissement (FCT)

Les données recueillies ont favorisé l'émergence de catégories essentielles à la création de réseaux permettant de définir certaines composantes propres au fonctionnement d'une organisation ou d'un groupe fonctionnel en éducation. La recherche a ainsi relevé cinq réseaux composés de plusieurs codes interreliés qui constituent cinq ensembles relatifs au fonctionnement organisationnel des CE :

- a) activité (FCT) ;
- b) relation (FCT) ;
- c) rôle (FCT) ;
- d) équilibre (FCT) ;
- e) mission (FCT).

Chacun de ces réseaux a fait l'objet d'une analyse qui a été suivie d'une interprétation (St-Pierre, 2004).

Lors de l'étude du fonctionnement du CE, l'interrelation de différents codes issus des données de la recherche a permis au réseau **Activité** d'émerger. Il est apparu que le réseau **Activité** constitue un élément important du fonctionnement du CE. De plus, le fait que les participants ont identifié le concept « processus » comme le moteur de l'ensemble des facteurs liés à la faculté d'agir ou à l'action dans un groupe permet de penser que les participants sont conscients et préoccupés de leur agir professionnel au sein du CE. L'élément **processus** se révèle aussi l'élément central de ce réseau, car il en relie les trois dimensions fonctionnelles : les activités procédurales, les activités organisationnelles et les activités dynamiques.

Comme second élément clé de l'axe **fonctionnement des CE (FCT)**, les participants ont accordé une importance majeure au réseau **Relation** en tant qu'élément constitutif du FCT des CE. Le réseau a permis l'identification d'une préoccupation relevant de la collectivité et une autre relevant de l'individu chez les participants. Les éléments inhérents au concept de **relation** sont leadership, coopération, collaboration et compétence ; toutefois le leadership constitue le concept le plus signifiant de ce réseau. De plus, les concepts de compétence, d'habiletés nécessaires au savoir-être et au savoir-faire, de cohésion du groupe

formulée en termes de collaboration, de coopération et d'implication apparaissent essentiels au fonctionnement pédagogique et administratif de l'établissement scolaire.

Le troisième réseau **Rôle (FCT)** a émergé de la présence de quatre concepts interreliés dans cette étude. Ce sont les concepts de rôle, d'expertise, de leadership et d'influence. De plus, l'étude a démontré l'existence de deux relations dichotomiques. En effet, lorsqu'on étudie l'importance du rôle lors du fonctionnement des CE, on constate des liens particuliers entre *i)* rôle et influence et *ii)* leadership et expertise. En effet, le réseau **Rôle** se détermine selon deux pôles : expertise et leadership. De plus, les données recueillies convergent vers la reconnaissance de l'expertise professorale et de l'inexpérience des élèves et attribue le leadership pédagogique au directeur d'école.

Le réseau **Rôle** permet donc de soutenir que toute modification en termes de renforcement ou d'affaiblissement de l'un des termes du continuum « rôle, influence, leadership, expertise » modifie la teneur des trois autres termes.

Le quatrième réseau **Équilibre (FCT)** est apparu à la suite de l'interrelation d'une multitude de codes que la recherche regroupe en quatre champs d'analyse du fonctionnement organisationnel : le pouvoir (intérêts), la prise de décision (choix), la mise en œuvre (application) et la mission (finalité). Ce réseau a permis de constater la nécessité de considérer essentiel l'équilibre organisationnel, bien que la complexité du réseau **Équilibre** démontre la difficulté des participants à maintenir un fonctionnement efficace du CE.

Finalement, le cinquième réseau **Mission (FCT)** a permis d'appréhender les diverses composantes que les participants attribuent à la mission éducative. Ainsi, les concepts de décentralisation, connaissance, buts-objectifs et application ont été mentionnés par les participants comme étant des éléments clés de ce réseau.

Axe 2 : Le processus de prise de décision en CE (PDD)

À la base du processus décisionnel en CE apparaissent huit réseaux interreliés :

- a) mission (PDD) ;
- b) objectif (PDD) ;
- c) problème (PDD) ;

- d) alternative (PDD) ;
- e) moyen (PDD) ;
- f) solution (PDD) ;
- g) conséquence (PDD) ;
- h) enjeu (PDD).

Le réseau **Mission** relatif au processus de prise de décision diffère du réseau **Mission** lié au fonctionnement des CE ; il traite des concepts de décentralisation, application, connaissance et rôle. Ce réseau présente trois centres d'intérêts – celui du pouvoir, celui des buts-objectifs et celui du rôle – apparaissant tant au niveau du FCT que de la PPD. Il constitue le seul réseau permettant d'affirmer qu'il existe en lien étroit entre la prise de décision au CE et son fonctionnement car il a émergé sous chacun des axes étudiés ; cependant il n'a permis de faire ressortir que d'infimes différences entre les deux réseaux.

Le deuxième réseau **Objectif (PDD)** permet d'identifier trois secteurs en lien avec la prise de décision du CE. Afin d'assurer la mission en se souciant de cette finalité scolaire que constitue le « bien-être de l'enfant », le premier secteur est celui du processus relatif à la définition et à la réalisation des objectifs en soi. Le second secteur concerne les modes de mise en application des objectifs, soit l'implication, la coopération, la concertation et le consensus. Le troisième secteur souligne l'importance de l'imputabilité, du partage des responsabilités et de la connaissance de la régie interne afin de favoriser la réalisation des objectifs scolaires. Ce réseau permet donc d'affirmer que les participants utilisent déjà la pensée systémique en ce qui concerne la définition des objectifs et la prise de décision en CE, mais qu'ils sont plus préoccupés par la régie interne de l'école que par le domaine pédagogique.

Le troisième réseau **Problème (PDD)** a émergé de l'interrelation des codes qui proposaient des dimensions analytiques à la prise de décision en CE. Le réseau relève cinq domaines liés à la dimension problématique lors de la prise de décision au CE. Un premier domaine traite de la dimension de conflit ; un deuxième aborde la collaboration ; un troisième s'attarde à l'influence ; un quatrième identifie le concept de carence ; un cinquième énonce les effets de la décentralisation. De plus, il ressort que les acteurs sont directement liés à la prise de décision en CE et qu'ils peuvent même agir à titre d'élément problème lors de la prise de décision.

Le quatrième réseau **Moyen (PDD)** lors de la prise de décision au CE regroupe les codes selon trois secteurs : le secteur politique (pouvoir), le secteur relatif au consensus et le secteur informationnel. Tous ces secteurs sont reliés entre eux, car chacun fournit un moyen d'agir au niveau de la prise de décision. Ainsi, le secteur politique traite d'influence, d'expertise, de pression parentale et d'imposition. Le secteur consensus y inclut les formes coopérative, collaboratrice et consultative. Il s'appuie sur la « démocratie » à titre de fondement politique du processus consensuel. Finalement, le secteur informationnel permet d'insister sur la nécessité de la libre circulation de l'information.

Le cinquième réseau **Alternative (PDD)** comprend trois axes de réflexion : l'axe de la participation, l'axe de la résolution de problème et l'axe du pouvoir. Ces trois axes sont reliés entre eux. Par l'utilisation du concept de participation, les participants au CE soulignent l'importance de leur implication et de leur investissement personnel dans le choix de la solution dans toute prise de décision. Sous l'axe de la résolution de problème, les codes « efficacité et efficience » confèrent une dimension particulière au processus de prise de décision. L'axe du pouvoir regroupe des concepts qui s'associent à la dimension politique du CE. Il s'agit des concepts suivants : le politique, la décentralisation, la délégation de pouvoir, l'imputabilité et le partage des responsabilités. Le concept de « démocratie » émerge à titre d'élément dominant du choix entre les solutions lors de la prise de décision. De plus, les divers codes se rattachant au concept « démocratie » permettent d'identifier 1) le rapport entre les responsabilités et le principe démocratique, 2) la dimension politique et 3) le volet consultatif à la base du choix entre des alternatives proposées. Toutefois les concepts de dictature, d'imposition et d'influence ont aussi été mentionnés comme étant des éléments pouvant modifier le choix de la solution alternative par les participants au CE.

Le sixième réseau **Solution (PDD)** relatif au processus décisionnel démontre que les concepts de participation (A), de résolution de problème (B) et de délégation de pouvoir (C) constituent les éléments les plus importants lors de l'exercice d'élaboration de solutions aux problèmes énoncés au CE. De plus, ce réseau relie ces trois concepts entre eux en créant un rapport multidirectionnel de A à B, B à C, donc A à C, ce qui amène la formulation de la proposition suivante : l'engagement et l'implication – soit la participation – sont liés au partage des responsabilités lors de la résolution de problèmes et à la dimension politique du processus décisionnel.

Le septième réseau **Conséquence (PDD)** a fait ressortir deux axes d'analyse : un premier relatif à l'application des choix et un deuxième relatif au pouvoir d'action. L'axe « application » regroupe les codes relatifs aux procédures, aux changements, aux craintes et à l'évaluation. Il aborde le degré de satisfaction des participants qui, en dépit des difficultés éprouvées, attestent d'un certain degré de satisfaction. L'axe relatif au pouvoir relie les concepts de délégation de pouvoir, d'imposition et de conflit. Il les rattache aux acteurs scolaires (directeur, parents, commission scolaire) en réservant une place importante au directeur d'école. Ce dernier doit, en effet, déléguer, régler, éviter les conflits, voire imposer ses décisions. Ainsi, les participants semblent très préoccupés par l'aspect concret de la prise de décision, c'est-à-dire l'application des décisions, tout en étant disposés à réfléchir aux dimensions politiques.

La recherche a finalement permis de mettre en évidence un volet de la prise de décision qui est souvent exclu du parcours formel. Il s'agit des **enjeux (PDD)** individuels ou collectifs, d'intérêts idéologiques ou d'affaires, qui viennent interférer à tout moment dans le processus de prise de décision. Ainsi, les données de recherche ont permis de rattacher trois facteurs importants à la PPD : 1) le pouvoir (enjeu politique) ; 2) la discussion (enjeu relationnel/transactionnel) ; 3) les thèmes étudiés en CE (enjeu économique principalement). Les enjeux se trouvent liés à l'un ou l'autre de ces thèmes. Au plan du politique, on constate que le concept « pouvoir » est relié aux concepts « partenariat et imputabilité ». Au plan relationnel/transactionnel, la discussion circonscrit les notions d'éthique et de procédures ainsi que le facteur motivation comme des enjeux importants. Au plan économique, la recherche a permis l'identification de nombreux thèmes étudiés dont celui des aspects financiers relatifs au CE. Il est intéressant de constater que les concepts « motivation et continuité » émergent comme facteurs importants au plan décisionnel. Finalement, il est étonnant de constater, à la suite de la confrontation des codes, que le terme **enjeux** n'a jamais été exprimé formellement mais a plutôt émergé après la mise en commun de termes connexes.

CONCLUSION

Le partenariat décisionnel constitue un mode de gestion en essor au Québec. Il s'insère dans une philosophie de gestion partagée par de nombreux pays préconisant la décentralisation comme un processus

global et dynamique. Dans le respect des caractéristiques sociodémographiques, il permet de relever les défis particuliers du milieu en offrant à la communauté le pouvoir de décider de son développement local. Axé sur la mise en commun des expertises et des savoirs individuels et collectifs, le partenariat décisionnel favorise le consensus dans un univers pluraliste. Dans un esprit de libéralisme sociopolitique, l'établissement scolaire assiste à une modification importante de son mode de gestion. En ce sens, les conseils d'établissements (CE) représentent le modèle type de ce nouveau paradigme en gestion scolaire. En effet, ils permettent aux parents et aux membres de la communauté d'influencer le fonctionnement des établissements scolaires en permettant l'implication sociale et la responsabilisation de tous à la réussite éducative.

En ce sens, la recherche décrite précédemment vise à démontrer que le processus décisionnel constitue l'élément majeur d'une démarche partenariale entre les acteurs d'un établissement scolaire. Ce processus décisionnel inscrit dans un cadre fonctionnel partenarial démontre qu'au-delà de la dimension structurelle de tout processus il existe des aspects politiques et organisationnels essentiels à l'implantation de pouvoirs décentralisés. Il s'agit donc, dorénavant, de construire la confiance collective afin de soutenir cette démarche consensuelle visant en tout premier lieu la réussite éducative de tous et chacun.

RÉFÉRENCES

- Acker, V., C. Inzillo et B. Lefebvre (2000). *Ados, comment les motiver*, France, Marabout.
- Aktouf, O. (1999). *Le management entre tradition et renouvellement*, 3^e éd., Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur.
- Amherdt, C.H. et al. (2000). *Compétences collectives dans les organisations : Émergence, gestion et développement*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Assemblée nationale du Québec (2000). *Loi sur l'instruction publique*, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Assemblée nationale du Québec (1998). *Loi sur l'instruction publique (Loi 180)*, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Assemblée nationale du Québec (1997). «Projet de Loi n° 180», *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et diverses dispositions législatives*, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Bautier, E., A. Gonnin-Bolo et D. Zay (1995). «Compte-rendu du séminaire préparatoires», dans D. Zay et A. Gonnin-Bolo (dir.), *Établissements et partenariats : stratégies pour des projets communs*, Actes du colloque des 14, 15 et 16 janvier 1993, Institut national de recherche pédagogique, Paris, INRP, p. 13-25.

- Bonnet, R. et J. Bonnet (1995). «Le projet d'établissement : un acte de communication», dans D. Zay et A. Gonnin-Bolo, *Établissements et partenariats : stratégies pour des projets communs*, Actes du colloque des 14, 15 et 16 janvier 1993, Institut national de recherche pédagogique, Paris, INRP, p. 253-261.
- Conseil supérieur de l'éducation (2001). *Rapport annuel 2000-2001*, Québec, Éditeur officiel.
- Crowson, R.L., W.L. Boyd et H.B. Mawhinney (1996). *The Politics of Education and the New Institutionalism : Reinventing the American School*, USA, Falmer Press, Taylor & Francis.
- Desclaux, B. (1995). «Un modèle du partenariat se doit d'intégrer l'imperfectible», dans D. Zay et A. Gonnin-Bolo, *Établissements et partenariats : stratégies pour des projets communs*, Actes du colloque des 14, 15 et 16 janvier 1993, Institut national de recherche pédagogique, Paris, INRP, p. 217 – 221.
- Drucker, P.F. (1999). *Management Challenges for the 21th Century*, New York, Harper Collins Publishers.
- Francfort, I. et al. (1995). *Les mondes sociaux de l'entreprise*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Glaser, G.B. et A.L. Strauss (1967). *The Discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research*, New York, Aldine De Gruyter.
- Heenan, D.A. et D.A. Bennis (1999). *Co-Leaders : The Power of Great Partnerships*, New York, John Wiley & Sons.
- Heirs, B. (1991), *L'art de la décision en équipe*, Paris, InterÉditions.
- Leclerc, J. (1996). *En éducation, la nécessité d'une autre gestion*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Leselbaum, N. (1995). «Les définitions du partenariat», dans D. Zay et A. Gonnin-Bolo (dir.), *Établissements et partenariats, Stratégies pour des projets communs*, Actes du colloque des 14, 15 et 16 janvier 1993, Institut national de recherche pédagogique, Paris, INRP, p. 342-344.
- March, J.G. (1994). *Organizational Behavior in Education*, 6^e éd., Needham Heights, Allyn and Bacon.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1999). *Participation et procédures. Le fonctionnement des conseils d'établissement*, Québec, Éditeur officiel.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1997). *L'école, tout un programme : énoncé de politiques éducatives*, Québec, Éditeur officiel.
- Okinawa, D.L., O.W. Hammond et S. Kobi (1998). *Family Involvement in Education : A Synthesis of Research for Pacific Educators*, Honolulu, Pacific Resources for Education and Learning.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (1997). *Parents as Partners in Schooling*, Paris, OECD.
- St-Pierre, M. (2004). «La décentralisation en action : La prise de décision en partenariat», dans M. St-Pierre et L. Brunet (dir.), *La décentralisation en éducation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 121-149.

- St-Pierre, M. (2001). « Le partenariat décisionnel en éducation : L'institutionnalisation d'un rapport de forces », dans M. Saint-Germain (dir.), « Origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation », *Éducation et francophonie*, vol. XXIX, n° 2, Accès : <www.acelf.ca/revue>, consulté le 8 août 2007.
- St-Pierre, M. (1999). *L'influence des groupes d'intérêt sur le processus d'élaboration de la Loi sur l'instruction publique*, thèse inédite, Montréal, Université de Montréal. Accès : <www.pum.umontreal.ca/theses/pilote/stpierre/these/xml>, consulté le 25 juin 2007.
- Zay, D. et A. Gonnin-Bollo (dir.) (1995). *Établissements et partenariats : Stratégies pour des projets communs*, Actes du colloque 14, 15 et 16 janvier 1993, Paris, Institut national de recherche pédagogique (INRP).

13

CHAPITRE

LES PARTENARIATS EN
FORMATION PROFESSIONNELLE
ET TECHNIQUE
Un regard sur les pratiques
d'ici et d'ailleurs

Louis Dallaire, M.A.P.

D

13.1.

MISE EN CONTEXTE

Depuis que le gouvernement a clairement exprimé sa volonté de procéder à la réorganisation de l'appareil étatique, une dominante est apparue, soit sa recherche de soutien, de la part des réseaux d'affaires privés, pour consolider l'offre des services de toute nature à la population.

Cette volonté de faire les choses différemment n'est cependant pas inédite. Si, au Canada, cette pratique ne compte que quelques années, il en va autrement en Europe où de véritables actions de partenariats public-privé ont fait leur apparition depuis plusieurs siècles. En effet, de nombreux pays figurent au palmarès des réussites, parmi les plus reconnus nommons la Grande-Bretagne, l'Australie, la France et l'Espagne.

Or, si l'idée est si peu nouvelle, pourquoi est-ce la préoccupation de l'heure à l'échelle occidentale? Tout simplement parce que les gouvernements ont atteint le niveau de saturation de leur assiette fiscale. L'État développeur et l'État payeur correspondent de moins en moins aux réalités actuelles et futures des économies mondiales, rôles qui ne semblent pas avoir la faveur des générations montantes, lesquelles s'inscrivent dans une dynamique largement différente de celles qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale.

Enfin, l'État n'est plus en mesure d'offrir ses propres services à la population au meilleur coût, ce qui engendre inévitablement l'augmentation des coûts, la sursaturation de l'assiette fiscale et l'insatisfaction de la population. Ainsi, l'approche de partenaires privés vise à la fois

le partage du risque financier, en vue d'une plus grande économie, et celui des expertises afin de maintenir un certain niveau de services et de l'accroître éventuellement, bien que dans un cadre différent.

Cette volonté s'inscrit dans la mouvance de la réorganisation des réseaux relevée depuis quelques années où les centres de formation ont fait de l'école, en général, un milieu plus ouvert sur la société.

Cette réalité s'observe davantage dans l'enseignement professionnel et technique, en raison de l'intérêt indéniable de s'associer à son milieu économique d'appartenance. Ce rapprochement n'est pas étranger au besoin grandissant de ressources nouvelles ni à une demande dont les limites se déplacent au rythme de l'évolution des technologies et des changements de marchés.

Cette évolution, particulièrement pour le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, exerce une pression à la hausse sur sa capacité d'augmenter son offre en matière de développement des infrastructures de nature physique et technologique.

Ce nouvel environnement décisionnel n'a fait qu'accentuer le besoin de se tourner vers des avenues nouvelles, pour faire face aux contraintes qu'impose l'obligation de former pour l'avenir et de répondre aux besoins d'une société industrielle et technologique aux prises avec une mondialisation des marchés grandissante, une délocalisation des emplois et une interdépendance des procédés de production source d'une vive concurrence.

13.2.

L'IDÉE DE PARTENARIAT

L'idée de partenariat, notamment dans la formation professionnelle et technique, sous-tend le nécessaire arrimage entre les acteurs des réseaux et les représentants de la communauté économique d'appartenance concernée.

Plusieurs raisons motivent ce rapprochement qu'elles soient fondées sur l'origine du besoin, son contexte et, dans certains cas, ses conditions géographiques et économiques. Aussi, des variables liées aux

réalités régionales, culturelles ou autres peuvent représenter des facteurs favorables ou des paramètres incontournables, pouvant parfois faciliter ou complexifier les approches partenariales.

Quoi qu'il en soit, l'idée de partenariat renferme celle de rapprocher le monde de l'éducation et celui de l'économie, les réseaux et les acteurs des industries locales, au sens large, et celle de créer une synergie capable d'amener l'enseignement professionnel et technique à se tourner vers les économies ouvertes (les partenaires, les marchés) par opposition aux économies fermées qui consistent à tenir compte, comme seuls intrants financiers, des subventions de l'État.

Le partenariat permet également d'ajuster la formation sur la réalité de l'emploi, d'interagir sur le recyclage des enseignants et d'investir dans la modernisation des technologies nécessaires à la meilleure qualification possible de la relève et de la main-d'œuvre en exercice.

Aussi, peut-il se révéler sous de nombreux profils ayant tous la même préoccupation de départ : assurer la meilleure qualité possible de la formation professionnelle et technique, peu importe à qui elle sera destinée.

La formation continue, au sens du cheminement de la personne tout au long de sa vie, prend tout son sens dès que celle-ci choisit une voie professionnelle susceptible de l'amener à devenir un acteur dans l'économie locale, régionale ou nationale. Le Conseil supérieur de l'éducation, dans son avis sur la formation comme facteur de développement de l'économie régionale, a fait ressortir les liens importants entre cette économie et l'accès à la formation professionnelle et technique.

L'idée de partenariat, bien que très populaire en ce moment et même si elle suscite un intérêt jamais égalé, comporte en elle-même beaucoup d'incertitudes et soulève des questions sur le sens à lui donner et sur son efficacité réelle à diminuer, de façon substantielle, l'investissement de l'État dans les services à rendre à la population dans un contexte de contraintes budgétaires.

13.3.

LES RÉSISTANCES AU PARTENARIAT

Même s'il peut paraître simpliste de le rappeler, le partenariat devient possible dès qu'un intérêt mutuel se manifeste entre deux ou plusieurs partenaires. Cette notion d'intérêt mutuel doit devenir la question de départ de toute action, qu'elle soit gouvernementale, en provenance des réseaux ou des entreprises. Dans la mesure où chacune des parties voit ses intérêts propres pris en compte, l'idée de s'associer pour en faire plus, à un coût moindre et de façon différente est séduisante.

L'intérêt, à lui seul, peut faire fléchir bon nombre de résistances au changement souvent corollaires de la crainte d'une perte de pouvoir, donc de contrôle. Le partenariat doit être perçu non pas comme cette perte de contrôle, mais la résultante d'un **exercice du pouvoir asymétrique dans sa fonction**, mais demeurant **institutionnel dans sa mission**.

En matière de gestion, il n'existe à peu près plus de difficultés techniques ou technologiques insurmontables ; en revanche, les résistances viennent principalement de la gestion du changement, car elle est étroitement liée aux personnes porteuses de ce dernier. On peut, de façon empirique, les présenter sous trois volets :

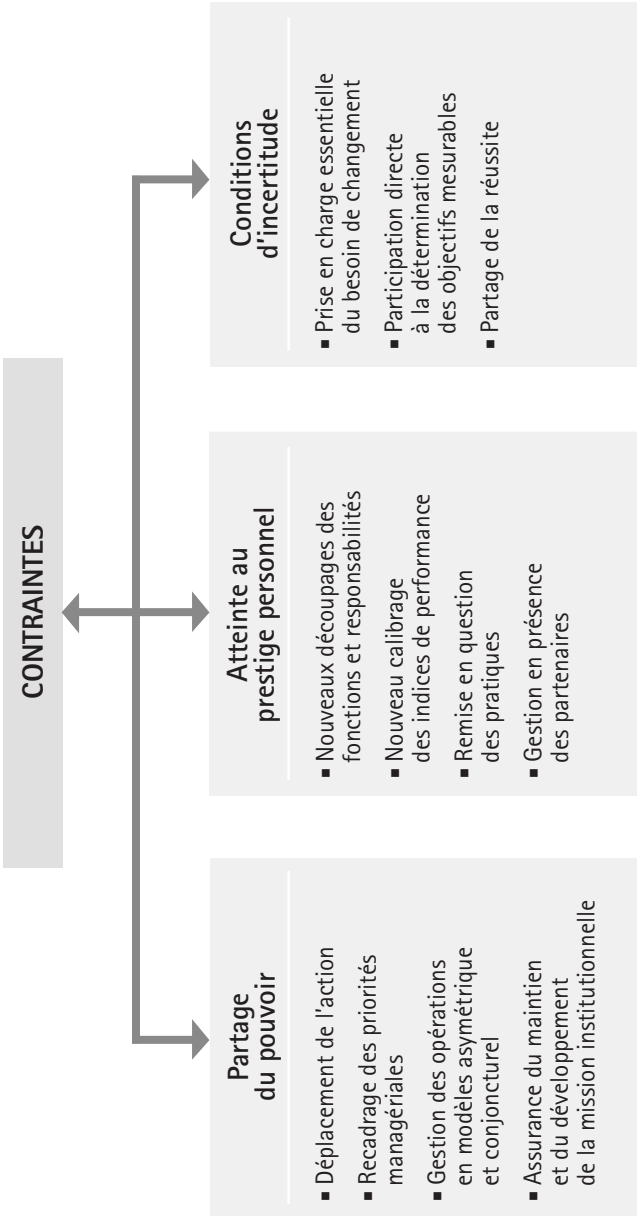
- a) la condition d'incertitude ;
- b) l'atteinte au prestige personnel ;
- c) le partage du pouvoir.

13.3.1.

La condition d'incertitude

Le changement ne saurait exister sans une phase d'incertitude à laquelle les individus réagissent de diverses façons. L'incertitude peut entraîner des perturbations plus ou moins prononcées, passant de l'inquiétude simple au boycottage implicite dans les tâches quotidiennes mettant un frein important à la gestion du changement.

Figure 13.1.
Contraintes du partenariat



Il importe de désamorcer cette attitude en s'attaquant rapidement à la planification du changement en impliquant les groupes concernés, dès le départ, de manière à les responsabiliser. Cela leur permet non seulement de se sentir responsables, mais de constater les effets de leurs actions. La première étape de la gestion du changement, c'est d'en faire partie. Il y a donc une **inévitabile prise en compte consensuel du besoin de changement, une participation directe à la détermination des objectifs mesurables et un partage de la réussite.**

L'élimination rapide de cette condition d'incertitude permet de transformer l'énergie des individus en capital productif tout en contrant les effets pervers d'une certaine rétention de l'action.

13.3.2.

L'atteinte au prestige personnel

Dans la grande majorité des systèmes de gestion, le prestige personnel est une relation directe de cause à effet entre l'organisation et sa dimension qui est habituellement fonction de son importance budgétaire, de la quantité de personnes, de l'étendue de son territoire ou du rang occupé par l'entreprise en relation avec d'autres organisations.

Les conséquences se retrouvent à tous les niveaux de l'organisation : les échelles salariales, l'avancement d'échelon ou de niveau, les avantages à l'emploi pour ne nommer que ceux-là.

Or, l'introduction de partenariat public-privé amène, de façon systématique, la redéfinition de ces paramètres et signifie un **nouveau découpage des fonctions et des responsabilités** directement reliées à la taille de l'organisation, un **nouveau calibrage des indices de performance** et la **remise en question de la façon de faire**, donc de **gérer en présence de partenaires** externes à l'organisation. Cette présence peut être perçue comme menaçante, car elle représente un regard critique, au sens large, sur l'organisation et ses gestionnaires.

13.3.3.

Le partage du pouvoir

Un des éléments les plus sensibles, dans la gestion des partenariats, est sans doute le partage du pouvoir ou plus précisément le sentiment d'en perdre une partie. Cette capacité de prendre le recul nécessaire, eu égard à l'exercice du pouvoir, dépend dans une large mesure du positionnement professionnel et personnel des individus. En effet, ce partage touche d'abord la partie la plus significative de la carrière des individus et ensuite l'autonomie collective.

Il est important, pour les gestionnaires, de distinguer le partage du leadership dans la mise en place des opérations, parfois associé à une perte d'autonomie, et l'exercice du plein pouvoir des gestionnaires sur la mission institutionnelle relativement aux services à offrir à la population. Il s'agit d'un **déplacement de l'action** et d'un **recadrage des priorités managériales**. Bien que les consensus s'établissent rapidement à l'égard de la mission institutionnelle, les sources de tiraillements se cristallisent autour des désaccords, mésententes et insatisfactions reliés à la prestation des services découlant des diverses opérations.

Dans ce partage, au plan opérationnel, le gestionnaire doit faire l'apprentissage de la **gestion des opérations en modèle asymétrique et conjoncturel** plutôt que linéaire, tout en assurant le **développement et le maintien de la mission institutionnelle** dont il demeure l'ultime répondant en matière de service à la population.

13.4.

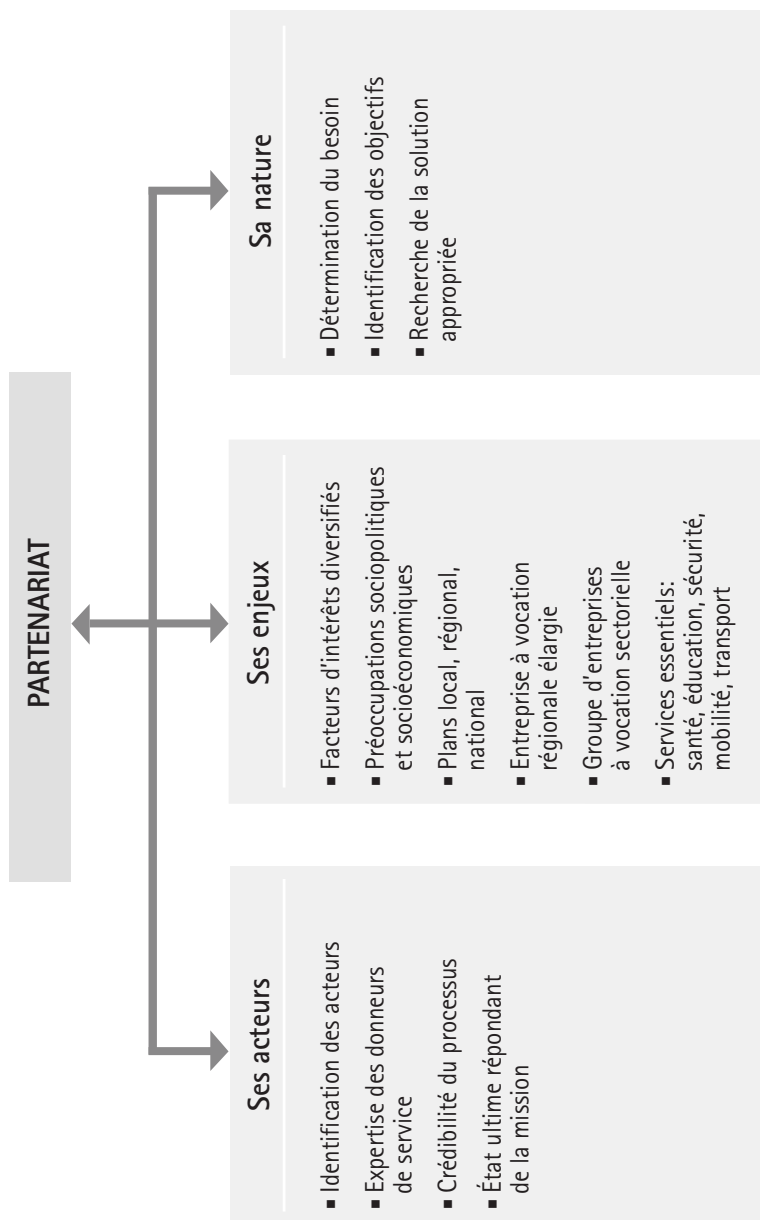
LE PARTENARIAT ET SES FORMES

On peut qualifier de partenariat toutes les formes d'ententes, comprenant une réciprocité ou non, et visant à divers degrés le partage et la responsabilité des actions conduisant à l'offre d'un service ou à la réalisation d'un ouvrage déterminé par les parties concernées.

Quelles qu'en soient les formes et leurs variantes, trois paramètres de base viennent régulièrement nourrir la réflexion de départ :

- a) la nature ;
- b) les acteurs ;
- c) les enjeux.

Figure 13.2.
Partenariat, paramètres de base



13.4.1. La nature

La collaboration en situation de partenariat repose avant tout sur la nature de celui-ci. Il s'avère donc important de poser la question sur l'origine du besoin. L'identification de ce besoin et la justesse de sa détermination sont à la base du succès de la démarche de partenariat.

Besoin et nature sont ici intrinsèquement liés parce qu'ils sont les éléments de référence servant à déterminer l'intérêt de s'associer en tout premier lieu et, en second lieu, à trouver la solution la plus appropriée pour atteindre les objectifs de la collaboration future.

Le partenariat basé uniquement sur une idée est voué, la plupart du temps, à l'échec ou du moins à une réalisation et une survie souvent difficiles. C'est lorsqu'il repose sur un besoin véritable qu'il prend tout son sens. En effet, il faut se rappeler que c'est autour du besoin que les rassemblements se créent. Plus ces besoins sont profonds, plus grande sera la motivation de passer à l'action.

Aussi, n'est-il pas surprenant que les partenaires insistent sur cette phase cruciale de la détermination du besoin, puisqu'elle constitue une partie de l'évaluation du risque et du retour sur les efforts financiers à consentir pour se regrouper ; dans le cas des partenariats public-privé, elle permet de cibler plus justement l'économie réalisée.

De cette **détermination du besoin** découlent l'**identification des objectifs** visés pour le satisfaire et la **recherche de la solution la plus appropriée**. Il s'agit là du cheminement préalable non seulement lorsqu'on envisage d'établir un partenariat, mais aussi lors de toute démarche d'affaires et de détermination de projet.

13.4.2. Les acteurs

En matière de partenariat entre le secteur public et privé, l'**identification des acteurs** s'avère un point sensible de l'opération. Plusieurs raisons contribuent à cette sensibilité. La nature des services étant publique, il importe d'insister sur la **crédibilité du processus** ; c'est l'aspect politique de l'opération.

Ensuite, cette nature publique du service oblige à s'assurer de l'expertise des **donneurs de services**, surtout s'il implique du personnel nouveau. Dans le cas où il s'agit d'un transfert du personnel d'État, le problème se pose différemment puisque l'accent portera davantage sur les critères de performance du nouveau mandataire de services que sur les expertises personnelles, à moins que de nouvelles technologies soient en cause, ce qui nécessitera tout simplement l'acquisition des compétences requises.

Enfin, bien qu'un ou plusieurs mandataires puissent être impliqués dans la prestation des services de nature publique, l'État, ou ses instances décentralisées, demeure toujours l'ultime **répondant** auprès de la population **quant à la nature et la qualité des services** ainsi dispensés. Il faut tenir compte également du fait qu'un partenariat public-privé n'implique pas nécessairement la privatisation des services ; en effet, il peut ne porter que sur les infrastructures, le support technique ou les contingences physiques du service lui-même.

13.4.3. Les enjeux

Les enjeux d'un partenariat peuvent être multiples et liés à des **facteurs d'intérêts** aussi diversifiés qu'il y a de possibilités de les créer. Mais, appliqués à la gestion publique, ils sont souvent axés sur l'idée de **préoccupations sociopolitiques et socioéconomiques**.

Ces préoccupations, à leur tour, couvrent un vaste champ de réalités qu'elles visent le **plan local, régional ou national**. Elles peuvent relever d'une préoccupation majeure **relative à une entreprise** (l'entreprise unique d'une région ou d'une ville) ou d'un **groupe d'entreprises** reliées à un secteur économique névralgique (p. ex., le secteur forestier ou la construction automobile). Enfin, elles prennent une importance capitale lorsqu'elles mettent en cause les **services essentiels à la population** : la santé, l'éducation, la sécurité, la mobilité et le transport.

Comment positionner les partenariats public-privé à travers l'ensemble de ces préoccupations ? La Révolution tranquille des années 1960, suivie de la révolution économique des années 1970, ont amené l'établissement de ce qui est convenu d'appeler l'État providence et pourvoyeur de services. Cette situation a également amené les déci-

deurs à développer un modèle de gestion qui a positionné les gouvernements, jusqu'à récemment, comme concepteurs, développeurs et distributeurs des services à la population. Conséquence inévitable : l'implication des instances gouvernementales à tous les échelons du processus de satisfaction des besoins de la population.

Cette implication, tout au long du processus, a entraîné un investissement majeur de la part de l'État dans bon nombre de segments où sa présence n'est pas essentielle ou fondamentale dans la production des biens et services livrables à la population.

Il s'agit donc à présent de voir comment ces besoins peuvent être satisfaits dans un modèle où l'État aura toujours le devoir social, moral et politique d'assurer, aux populations, l'accès aux services dont elles ont besoin, mais par le biais d'un cadre de partage des coûts, du risque et des économies. Bref, faire supporter à l'instance dotée de la meilleure expertise pour ce faire le coût du risque et lui permettre de partager le profit de la réussite.

Il s'agit d'un changement majeur dans l'approche de l'administration de l'État que ce passage d'une gestion en mode d'économie fermée à celui d'une insertion des services publics dans le processus d'une économie ouverte. La situation peut amener l'idée de confrontation, mais l'usage et l'exemple de plusieurs projets menés à terme, dans le cadre des partenariats public-privé sur le plan occidental, démontrent que les écarts s'amenuisent rapidement et contribuent à une satisfaction plus grande de la population tout en posant, aux personnels, des défis nouveaux, inattendus et stimulants.

Enfin, au moment où se présente cette occasion, il faut tenir compte d'un changement de garde important dans les ressources humaines des corps publics en général. Ce changement peut être utilisé positivement en donnant, par ces nouvelles façons de faire, un signal renouvelé de la gestion publique et correspondant davantage aux préoccupations de la société en mouvement vers un partage plus équitable du poids relatif, pour chacun, de l'appareil gouvernemental.

13.5.

LES FORMES DE PARTENARIAT

L'utilisation moderne et presque à la mode de l'expression partenariat public-privé crée souvent de la confusion, car on ne parvient pas à faire la distinction entre le sens couramment donné à ce terme de celui accordé par l'appareil gouvernemental au regard du virage qu'il souhaite réaliser dans la gestion de la chose publique. Dans ce contexte, il faut se référer aux termes de la définition que s'apprête à lui conférer la politique-cadre sur les partenariats public-privé. Nous en ferons cas ci-dessous après avoir jeté un coup d'œil sur ce qui semble le sens habituel du mot partenariat.

En effet, le système de formation professionnelle et technique fait preuve, depuis plusieurs années, de nombreux arrimages avec les secteurs économiques d'appartenance, sans toutefois que ces pratiques constituent un mode structuré et reconnu comme éléments formels de la budgétisation institutionnelle.

Plusieurs raisons expliquent cette situation. D'abord, il arrive fréquemment que les partenariats soient dans les faits des **collaborations** dont le caractère est **temporaire**, **circonstanciel** ou **non récurrent**. Ils portent souvent sur de la **fourniture de matière première**, de **prêts ou de dons d'équipements**, de **support technique** par des spécialistes de l'entreprise, la **vente à rabais d'équipements** et bien **d'autres formes** de participation du secteur économique à la vie pédagogique du centre. Ainsi, on retrouve souvent la **participation des entreprises** lors de différentes **manifestations de l'établissement**, l'offre de **bourses de performance**, la **participation à divers jurys**, l'**accueil d'étudiants en stage** ou encore la **collaboration directe à la formation** de manière ponctuelle.

Ces actions, bien que très appréciables et propices à un certain partenariat entre les établissements et les entreprises, n'ont pas mené à l'apparition d'une culture de partenariat susceptible de soutenir le développement de la formation professionnelle et technique, à travers soit le partage des coûts soit la réalisation d'économies potentielles liées aux infrastructures rendues nécessaires au maintien des réseaux concernés.

Là où ces cultures existent (France, Allemagne, Chili, Australie, Corée), on remarque que l'action s'est graduellement déplacée d'une stratégie basée sur l'offre vers une autre collée davantage sur la demande. Cette stratégie permet également le rapprochement avec les entreprises et les acteurs sociaux, puisque la demande ainsi engendrée oblige ces derniers à se faire entendre ; du même coup, ils sont amenés à partager les solutions dont ils sont les premiers requérants.

Cette logique de la réponse basée sur la demande constitue une logique d'affaires, que cette idée nous plaise ou non, et situe les acteurs en mode partenaire quant à la satisfaction de leurs besoins. Elle évite de maintenir des infrastructures coûteuses lorsque l'offre est sans adéquation avec le secteur économique d'appartenance. D'ailleurs, il faut se demander si le maintien des infrastructures basé essentiellement sur l'offre de formation n'est pas responsable d'une partie importante des compressions budgétaires que connaît actuellement la formation professionnelle et technique.

À cette logique de la demande, il faut en ajouter une autre qui vise à élargir le champ de la planification : l'approche sectorielle.

En effet, agrandir l'angle de vision consiste à accroître les possibilités de partenariats puisque cela permet de tenir compte de besoins concomitants et associés, évitant une fragmentation à outrance du besoin et l'augmentation inévitable des réponses associant la responsabilité financière de l'État.

Enfin, la participation des acteurs socioéconomiques s'avère importante, car elle fait contrepoids aux influences souvent arbitraires des entreprises en matière de demande et permet de maintenir au cœur du débat les enjeux importants de la société. En ce sens, le partenariat public-privé peut constituer une réponse intéressante à plusieurs éléments de la problématique du maintien et du développement de la formation professionnelle et technique, qu'il s'agisse des éléments relatifs à sa mission ou des infrastructures nécessaires à sa réalisation.

13.6.

LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Les interventions, par le biais du partenariat public-privé, ne visent pas à éliminer les autres formes de soutien provenant des entreprises et des milieux économiques en faveur de la formation professionnelle et

technique. Mais il appelle à des interventions structurées, plutôt qu'aléatoires, conduisant à l'établissement d'une entente formelle basée sur des principes directeurs déterminés par la politique-cadre, à savoir le **besoin justifié et vérifié**, l'**accent portant sur des résultats mesurables**, le **financement conforme aux capacités de payer de l'État**, la **meilleure valeur ajoutée pour les fonds investis par les finances publiques** et, enfin, le **partage optimal du risque**.

À ces principes directeurs viennent se greffer des conditions permettant de garantir l'intérêt public de ces partenariats ; sont enchâssées dans cette même politique : **un processus transparent et équitable**, **une qualité et une continuité des services publics**, **une reddition de comptes obligatoire**, **une protection de l'intérêt public** et **un traitement juste et équitable des employés du secteur public**.

Principes et conditions sont ainsi liés aux intentions des acteurs afin d'atteindre les trois objectifs suivants : **privilégier les pratiques gagnantes**, **appuyer les organismes publics dans leurs démarches** et **sécuriser les acteurs désireux d'agir en partenariat**. Ce faisant, cette politique ne diminue en rien les efforts demandés aux divers promoteurs de tels projets ; au contraire, elle les oblige à une démarche structurée et exigeante de nature à mieux éclairer les gestionnaires dans leur prise de décision. Cette démarche structurée permettra de prendre des décisions à chaque étape du processus. Elle évite ainsi que l'adhésion au partenariat public-privé ne soit basée sur une idée comme celle-ci : **« on s'accroche à toute solution nouvelle susceptible de régler notre problème, surtout qu'elle se situe dans la vague des nouvelles tendances »**. En effet, le processus à caractère obligatoire exclut une telle attitude en raison de son cadre et de ses règles strictes assorties d'autorisations à obtenir auprès des autorités gouvernementales.

Au surplus, les critères de sélection émis par la politique-cadre permettent de poser un regard critique et restrictif sur les projets admissibles. Notamment, les critères suivants constituent le sas de premier niveau dans le choix d'un projet susceptible d'être réalisé grâce à un partenariat public-privé :

- a) une amélioration mesurable des services publics ;
- b) un projet représentant des engagements financiers importants pour l'État ;
- c) une complexité technique et un degré de risques élevés ;

- d) un potentiel de créativité et d'innovation susceptible de mettre à profit le savoir-faire de l'entreprise privée ;
- e) un marché concurrentiel existant.

13.7.

D'AUTRES MODES D'INTERVENTION

Bien d'autres modes d'intervention sont employés par les divers intervenants du secteur public ou parapublic. Il importe de les distinguer du mode public-privé, car leurs caractéristiques les placent en dehors du cadre d'analyse cité précédemment.

La sous-traitance se définit généralement comme un transfert à l'entreprise privée d'activités ou d'opérations dont le niveau d'engagement et de risque s'avère faible.

La privatisation, pour sa part, constitue une cession définitive à l'entreprise privée de la responsabilité d'un bien ou d'un service qui était antérieurement de la responsabilité du secteur public.

La gestion déléguée, souvent utilisée en France, est un mode d'impartition pour des services publics tarifés aux usagers. Il existe quatre types de gestion déléguée :

1. **Affermage** : contrat où une collectivité cède des infrastructures publiques à une société délégataire. La tarification imposée aux usagers couvre les frais de la société (p. ex., l'autoroute 407 en Ontario) ;
2. **Concession** : modèle semblable à celui de « conception-réalisation-exploitation-financement » sauf que le partenaire privé est payé selon une tarification des usagers plutôt que par le partenaire public (p. ex., la cafétéria d'un édifice public).
3. **Gérance** : contrat où une collectivité cède l'exploitation d'infrastructures publiques, mais se garde le rôle d'imposer une tarification aux usagers (p. ex., le mandataire de la Société de l'assurance automobile) ;
4. **Impartition** : concept similaire à la gestion déléguée, mais qui s'applique généralement à un service existant et implique parfois le transfert d'employés du secteur public.

Comme nous le constatons, toutes ces formes de partenariat font appel à beaucoup de variables qui, nonobstant la spécificité de certaines, doivent être analysées en fonction des objectifs de chacun des projets et, surtout, à partir des besoins auxquels elles se voudront une réponse structurante.

Pour une compréhension plus élaborée de ces formes nous vous référons au chapitre de Marc Leclerc du présent livre. M^e Leclerc aborde avec précision ces formes à la fois administrative et juridique des partenariats. Nous lui laisserons donc le soin de vous apporter toute l'éclairage nécessaire sur ces modèles.

14

CHAPITRE

VERS UN NOUVEAU MODE DE PARTENARIAT Cas de la Didacthèque internationale en management public

Sophie Brière, Ph. D., et Martin Gemme, M. A.

Les bouleversements actuels qui affectent nos sociétés en matière de restructuration économique, de nouvelles technologies de l'information et des communications et de déréglementation des valeurs complexifient les situations que doivent gérer les organisations publiques. À cet égard, la mise en place de nouvelles alliances et solidarités fait partie des moyens préconisés par les organisations publiques pour gérer les transformations observées autant à l'échelle locale qu'à l'échelle internationale (Lamarche, 2004). En outre, certaines études montrent que le mode de partenariat en réseau, qui représente une façon d'organiser le processus de production, peut permettre de répondre aux changements rapides de l'environnement (Lipnack et Stamps, 1994 ; Chisholm, 1998 ; Poulin, Montreuil et Gauvin, 1994 ; Osundina, 1995 ; Engelhard et Box, 1999).

Le rôle des réseaux repose essentiellement sur le transfert des connaissances entre les détenteurs du savoir et les nouvelles générations de gestionnaires qui entrent sur le marché du travail (CEFRIO, 2005). Le type de partenariat que permettent ces réseaux est lié au transfert du savoir tacite servant une pratique réflexive associée à une résolution de problèmes d'ordre professionnel (l'application d'une nouvelle approche-client ou d'une nouvelle pédagogie, le développement d'une problématique orientée vers la qualité totale, la réingénierie d'un service, l'élaboration d'un projet d'expansion commerciale ou d'un projet éducatif, etc.) (Wenger, 1998).

Au plan international, le partage d'information et d'expertise entre les acteurs de différents pays représente une composante clé pour l'adaptation de ces derniers aux nouvelles conjonctures mondiales. Un mode de partenariat en réseau peut donc constituer un moyen efficace pour les acteurs concernés de partager des connaissances et de l'expertise. Celui-ci peut également permettre aux partenaires d'échanger de l'information en dehors de leur environnement de travail immédiat, en leur permettant de coopérer sans se sentir menacés par la compétition (Nath, 2000 ; Osundina, 1995 ; Englehard et Box, 1999). En matière de coopération internationale, plus particulièrement, les réseaux Nord-Sud et les réseaux Sud-Sud sont devenus des outils importants pour le développement durable et la réduction de la pauvreté (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 1992).

C'est dans ce contexte que l'École nationale d'administration publique (ENAP) du Québec a proposé, en 1995, la création d'un réseau international réunissant des écoles et établissements de formation issus de pays en développement intéressés par l'enseignement du management public. L'objectif de ce réseau international, qui regroupe des établissements de formation engagés dans la modernisation des administrations publiques, est de développer le savoir-faire des partenaires dans l'enseignement du management public au sein de leur région respective.

Avec plus de dix années d'expérience, la Didacthèque représente un cas qui mérite, à nos yeux, d'être présenté, tant pour l'évolution de ce partenariat de type international que pour les leçons qui peuvent être tirées de cette expérience¹. Ainsi, le présent chapitre aborde, dans un premier temps, les principales étapes relatives à la naissance, à la consolidation et à l'élargissement de la Didacthèque. La seconde partie présente quelques apprentissages et stratégies de mise en œuvre du réseau avant de conclure sur les différentes perspectives d'avenir envisagées quant à l'évolution du mode de partenariat.

1. L'argumentation du présent chapitre tient plus d'un essai sur le partenariat dans le secteur public que d'une recension exhaustive des retombées de la Didacthèque. L'information qui y est présentée provient principalement des évaluations externes du projet, des rapports internes de rendement, de différentes publications et des comptes rendus des échanges effectués lors des rencontres des partenaires du réseau.

14.1.

LA CRÉATION DU PARTENARIAT : QUELQUES ÉTAPES CLÉS

La Didacthèque internationale en management public a connu deux principales phases de développement, liées surtout à son mode de financement, ce réseau ayant été financé à deux reprises par le Programme de partenariat universitaire en coopération et développement (PPUCD)². La première phase visait le développement des capacités des partenaires et le partage de connaissance en didactique du management public ; la deuxième était plutôt basée sur la consolidation de partenariats régionaux et sur l'élaboration d'outils visant le développement des administrations publiques.

14.1.1.

Le développement des capacités et le partage de connaissances en didactique du management public

Lors de sa création en 1995, la Didacthèque internationale en management public regroupait différents partenaires de plusieurs régions du monde, à savoir l'Institut supérieur de management public (ISMP) du Cameroun, l'Institut national d'administration et de développement (INAD) du Liban, l'Institut national d'administration publique (INAP) de Mexico, l'École nationale d'administration (ENA) de Tunis et l'Institut national d'administration publique (INAP) du Vietnam. La Didacthèque était alors définie comme un réseau de coopération à l'intérieur duquel les établissements désiraient s'associer et conjuguer leurs efforts afin d'acquérir de nouvelles connaissances et de nouvelles compétences dans leur domaine d'expertise (Poulin, Montreuil et Gauvin, 1994). Elle se présentait également comme un moyen par l'intermédiaire duquel les institutions s'intéressant au management public, et plus particulièrement à sa didactique, pouvaient acquérir, parfaire, questionner, échanger et diffuser leurs connaissances en ce domaine.

La Didacthèque a commencé ses activités en novembre 1995, au moment où l'ENAP accueillait, pour la première fois, tous les établissements alors partenaires du réseau³. L'objectif de la rencontre était

-
2. Ce programme est actuellement géré par l'Association des universités et collèges canadiens (AUCC) et il est financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI).
 3. Il est à noter que, comme il le sera mentionné subséquemment, le réseau s'est élargi au cours de son existence.

d'adopter la convention de partenariat, de tenir le premier conseil d'orientation et d'amorcer les échanges sur le management public et son enseignement (Brière et Moreau, 2002). L'élaboration des plans de développement communs et individuels a, par ailleurs, été précédée d'une démarche basée sur une réflexion stratégique commune. En effet, dans le cadre d'un mode de travail en réseau, il est important d'évaluer dès le départ la situation des institutions, la pertinence et l'efficacité de la stratégie future reliées directement à la justesse du diagnostic posé (Poulin, Montreuil et Gauvin, 1994).

Cette étape a permis aux partenaires de mieux exposer leurs besoins et de cerner les difficultés potentielles auxquelles ils risquaient d'être confrontés. Celle-ci a également permis d'aider les membres à envisager des possibilités de développement au sein de la Didacthèque. Subséquemment, les plans de développement ont permis l'élaboration et la mise en œuvre d'activités concrètes et bénéfiques pour les membres du réseau.

La vie active de la Didacthèque a ainsi été assurée principalement par cinq types d'activités : des activités visant le renforcement des capacités d'enseignement du management public chez chacun des partenaires (analyse des besoins de formation, développement des cours et programmes, formation des formateurs et renforcement de la gestion académique) ; des séminaires de formation et d'échange permettant d'offrir de la formation et favorisant un transfert d'expertise entre les formateurs sur des thèmes jugés prioritaires par les membres ; des activités visant à favoriser la présence des femmes à des postes stratégiques dans le secteur public⁴ (réunion multilatérale de stratégie, démarche d'analyse et de compréhension des différents contextes, colloques nationaux et internationaux, formation, publications, etc.) ; des productions sous diverses formes (matériel d'enseignement, bulletin d'information, recueil d'études de cas, vidéocassettes sur l'enseignement du management public, etc.) ; finalement, des activités de sensibilisation et de promotion du management public (stages, conférences, site Web, etc.)⁵.

-
4. Plus précisément, cet axe visait à favoriser la participation active des femmes à tous les niveaux de l'administration publique, en contribuant à promouvoir la participation de celles-ci à la gestion publique et à développer leurs compétences afin de leur permettre d'occuper des postes d'enseignement ou de direction au sein des institutions partenaires.
 5. Il est à noter qu'en plus de la participation formelle des membres à ses activités, la Didacthèque a su compter sur la collaboration de différents acteurs du milieu à titre de professeurs, gestionnaires, experts-conseils et étudiants, ainsi que sur les liens qu'elle tisse avec divers organismes et réseaux internationaux en administration publique.

14.1.2.

La consolidation de partenariats régionaux et l'élaboration d'outils de formation visant le développement des administrations publiques

Après avoir concentré leurs efforts sur le renforcement des compétences et sur le partage de connaissances, les partenaires de la Didacthèque ont souhaité, dans un deuxième temps, étendre leur association au plan régional, de façon à aller plus loin dans leur mode de partenariat. Par ailleurs, dans le but de faciliter la collaboration entre les partenaires d'une même région, qui avaient donc des références culturelles similaires, et pour assurer l'animation et le dynamisme du réseau sur le plan régional, l'ajout de nouveaux membres est devenu nécessaire. Se sont ainsi ajoutées aux partenaires initiaux, entre 2002 et 2007, sept autres écoles d'administration publique, soit : l'École nationale d'administration (ENA) du Niger, l'École nationale d'administration et de magistrature du (ENAM) Burkina Faso, le Centre de perfectionnement administratif (CPA) de la Guinée à Conakry, l'École nationale d'administration (ENA) et l'Institut supérieur de l'administration (ISA) du Maroc, l'Escuela de Gobierno y Gestión Pública (EGGP) du Chili et, finalement, l'Escuela de Administración Pública (EAP) du Costa Rica⁶.

Lors de la deuxième phase d'activités de la Didacthèque, les membres ont décidé de mettre sur pied un nouveau produit plus structurant qui allait leur permettre d'atteindre des résultats communs. Ce produit était le diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) en administration publique à distance, qui s'adressait principalement aux professionnels et aux gestionnaires des secteurs publics et parapublics désirant parfaire leur connaissance de l'administration publique, accroître leur efficacité et élargir leurs possibilités de carrière. Situé dans la lignée des nouvelles technologies de l'information et des communications, le DESS permettait, en plus d'impliquer plus directement l'ensemble des partenaires dans un projet commun, d'initier ceux-ci à l'enseignement en ligne (*e-learning*)⁷.

6. Il est à noter que l'INAD du Liban n'est plus membre de la Didacthèque au début de la deuxième phase étant donné que cette institution a été abolie.

7. Le DESS était parfois intégré dans le cadre des programmes existants des partenaires alors que, d'autres fois, il était indépendant.

Le DESS a représenté l'activité principale de la deuxième phase de la Didacthèque, ne serait-ce qu'en raison du temps, du cumul de capacités techniques et académiques ainsi que de son coût⁸. Les activités lui étant relatives ont été rendues possibles grâce à une entente conclue avec la firme québécoise Technomédia, spécialisée dans le développement de programme de formation en ligne. Afin de faciliter la diffusion du DESS au plan local, des formations ayant comme objectif de préparer les tuteurs locaux à l'utilisation de la plate-forme ont été données à Québec, l'objectif étant de permettre la collaboration des partenaires et de faciliter le transfert de connaissances entre les professeurs des différentes institutions du réseau.

En tant qu'établissements responsables de la formation des administrateurs publics, les membres du réseau ont également insisté, lors de cette deuxième phase d'activités, pour que le développement de l'enseignement du management public soit mieux adapté aux besoins de leur gouvernement, chacun des établissements partenaires entretenant des relations étroites avec la gestion publique et étant impliqué dans les processus de modernisation du secteur public⁹. À cet égard, les activités de formation de formateurs, initialement effectuées dans la première phase du partenariat, se sont poursuivies, mais les interventions visaient dorénavant surtout à répondre aux demandes des organisations publiques en matière de formation et d'aide-conseil¹⁰.

En ce qui concerne le développement des compétences des femmes dans les administrations publiques, les activités entreprises lors de la première phase ont également été poursuivies, l'expérience ayant démontré que la présence active des femmes représente une force de changement et joue un rôle clé dans la gouvernance et la démocratisation de la société (Ashworth, 1996 ; Nations Unies, 2007 ; Brière, 2006). Dans ce contexte, des activités de formation sur les thèmes de la « gestion de carrière et le développement des compétences » et des

8. Celui-ci demandait en effet beaucoup de temps, en raison de la multiplicité des travaux qu'il comporte (développement du matériel pédagogique, développement de la plateforme technologique, formation de tuteurs et chargés de cours, etc.).

9. Les objectifs ciblés par les plans de modernisation des administrations publiques visaient une meilleure efficacité des administrations, une amélioration de la qualité des services à la population, un meilleur rapport coûts-bénéfices des programmes, la décentralisation de certaines fonctions de l'État, l'introduction de technologies modernes, etc.

10. Les sessions développées par les partenaires portaient sur des thèmes tels que la gestion par résultats, la performance, l'évaluation du rendement, les habiletés de gestion, la gestion du changement, la gestion des équipes, l'éthique, la gestion des finances publiques, etc.

« habiletés de direction » ont donc été offertes aux femmes partenaires qui ont, par la suite, adapté le contenu des séminaires à leur milieu en dispensant, à leur tour, la formation à leur clientèle¹¹.

14.2.

LE DÉPLOIEMENT DU PARTENARIAT :

QUELQUES APPRENTISSAGES ET STRATÉGIES DE MISE EN ŒUVRE

Il est possible de dresser quelques apprentissages et stratégies de mise en œuvre en ce qui concerne l'évolution d'un type de partenariat comme celui de la Didacthèque. Ceux-ci sont liés aux thèmes des activités et à l'engagement des partenaires, au transfert d'expertise adaptée au contexte respectif de chacun des membres, aux initiatives et aux projets pilotes, à la gestion adéquate du multiculturalisme impliqué dans un partenariat international et, finalement, à la prise de décision collective.

14.2.1.

Se rassembler autour de thèmes communs et viser l'engagement

Le premier constat qui se dégage de l'expérience de la Didacthèque est sans aucun doute que l'intérêt commun des partenaires d'un réseau autour de thèmes rassembleurs pertinents conduit généralement à des résultats positifs. Le fait que les gens partagent le même intérêt pour un sujet favorise, de toute évidence, leur engagement à faire progresser les projets qui y sont associés.

À titre d'illustration, dans le cas de la Didacthèque, les activités relatives au sous-réseau des femmes ont connu beaucoup de succès et ont atteint les résultats escomptés (Boisvert et Pelletier, 1999 ; Valero, 2005), cela, en raison notamment de l'intérêt stratégique de promouvoir ce thème dans un contexte de réforme et de modernisation des administrations publiques, du désir de soutenir la mobilisation et l'action des

11. Les principaux thèmes du séminaire sur la gestion de carrière étaient la revue des théories sur la carrière des femmes et sur les déterminants en la matière (Guérin et Wils, 1993), la connaissance de soi-même et de ses motivations, les ancrages de carrière (Schein, 1995), les compétences de gestion, les stratégies de développement de carrière au féminin (le mentorat, les réseaux, les groupes de codéveloppement) et le plan de développement professionnel. Les thèmes relatifs au séminaire sur les habiletés de direction étaient les instruments de connaissance de soi, l'intelligence émotionnelle (Wexler, 2000), le style d'apprentissage et les styles sociaux (TRIMA) (Arsenault, 1997), la communication (Cormier, 2002), le leadership et la gestion d'équipe.

femmes en faveur d'une reconnaissance de leurs droits et d'un intérêt de la part des partenaires d'être à l'avant-garde dans ce domaine. De plus, les interventions relatives à ce volet ont donné de la force au partenariat, du fait que les participantes étaient très impliquées dans chacune d'elles. Les formatrices de chacun des établissements membres de la Didacthèque ont en effet participé à toutes les phases de la prise de décision au sein du comité conjoint de gestion et elles ont développé une expertise propre à ce thème au sein de leur institution en organisant différentes activités.

Aussi, les interventions, en plus d'appuyer les revendications des femmes en matière de justice sociale, semblent avoir répondu au besoin d'augmenter l'efficacité des organismes de l'administration de l'État, grâce à la diffusion des connaissances apprises lors des séminaires de formation par les représentantes des institutions partenaires dans leur pays respectif. Le programme de soutien aux femmes gestionnaires de la Didacthèque, du fait qu'il répondait aux besoins des femmes dans chacun des pays, a, de son côté, favorisé l'engagement des partenaires à cet égard.

Les activités du volet « femmes » ont ainsi représenté l'un des éléments les plus appréciés des partenaires de la Didacthèque, les réponses recueillies lors de l'évaluation externe du projet en faisant foi (Valero, 2005)¹². Les participantes ont, de plus, mentionné que les activités offertes dans le cadre de la Didacthèque leur avaient permis de prendre conscience de leur plein potentiel et de développer des stratégies personnelles visant à donner plus de visibilité à leurs compétences. Certaines participantes ont même obtenu, à la suite de leur formation, une promotion à l'intérieur de leur organisation.

14.2.2.

Miser sur le transfert d'expertise adapté à chacun des contextes

Le deuxième apprentissage important pouvant être dégagé d'un partenariat international comme celui de la Didacthèque est que celui-ci permet le transfert durable du savoir et de l'expertise entre les parte-

12. Les techniques d'analyse utilisées lors de l'évaluation sont celles que recommande le Conseil du trésor pour les vérifications opérationnelles, ainsi que celles que dictent les guides d'évaluation de l'ACDI. Ainsi, des entrevues ont été réalisées à l'aide de listes de thèmes plutôt que de questionnaires formels; des rencontres individuelles ont été préférées aux rencontres de groupe; le texte du questionnaire, de son côté, a été préparé de façon à éviter les questions fermées.

naires ; l'idée étant que chacun des membres qui participent au réseau doit en retirer quelque chose de substantiel pour son propre développement institutionnel, lequel se fait souvent dans un environnement compétitif (CEFRIQ, 2005).

Par exemple, les activités relatives à la formation de formateurs et au développement d'activités de perfectionnement ont été appréciées car, comme l'ont mentionné les participants lors des évaluations de la Didacthèque, les thèmes choisis semblaient opportuns et bien présentés, alors que la méthodologie utilisée paraissait très efficace (Valero, 2005). Qui plus est, à la suite de ces activités, les établissements partenaires de la Didacthèque ont pu offrir à leur clientèle de nouveaux produits de formation adaptés à leurs besoins respectifs.

Une des plus-values des activités de la Didacthèque demeure donc fondée sur la richesse des échanges qui ont lieu grâce au mode de partenariat en réseau. En effet, par l'intermédiaire de rencontres, de séminaires et de publications communes, le réseau a permis le transfert d'habiletés, de connaissances, d'expériences, de matériel et de technologie à ses membres. De plus, le mode de partenariat en réseau a permis, comme le suggère Starkey (1998), d'offrir aux partenaires des occasions de liaison et d'échange, en plus de mettre en contact des personnes de divers niveaux, disciplines et pays, telles que des professeurs, des gestionnaires d'établissement d'enseignement, des administrateurs publiques, des femmes gestionnaires et des étudiants, qui n'auraient pas nécessairement eu la possibilité d'interagir dans d'autres circonstances.

14.2.3. Privilégier les projets pilotes

Ce qui se dégage en troisième lieu d'un type de partenariat comme celui de la Didacthèque est l'importance de la place laissée à l'expérimentation, en privilégiant des projets pilotes qui permettent d'innover sans transformer trop brutalement les façons de faire de chacun des membres du réseau (CEFRIQ, 2005).

Le DESS à distance offert par la Didacthèque illustre bien ce principe puisque l'expérience a permis aux membres de se familiariser avec une technologie de diffusion de l'enseignement qui n'était pas très bien connue, soit la formation à distance. Ce diplôme a été aussi l'occasion

de constater dans quelle mesure certains établissements pouvaient s'associer ensemble pour diffuser un programme d'enseignement en management public.

Enfin, grâce à ce projet pilote, les différents partenaires du réseau ont pu échanger sur les réussites mais aussi sur les difficultés (contraintes technologiques, sélection des étudiants, rôles des tuteurs, etc.) auxquelles ils se sont heurtées lors de la diffusion de ce diplôme au sein de leur établissement. Ils ont ainsi pu réfléchir ensemble sur les façons d'exploiter plus efficacement encore ce produit de formation.

14.2.4.

Gérer les collaborations interculturelles

Avec ses membres issus de différentes régions du monde, la Didacthèque est un réseau qui permet à ses partenaires, qui possèdent différentes visions, de s'exprimer sur des thèmes liés à leur champ d'expertise. Ce multiculturalisme représente sans aucun doute une richesse ayant permis aux institutions d'échanger et d'avoir accès plus facilement à de l'information relative aux grandes tendances dans le champ du management public. Cette connaissance s'est révélée fort utile pour les partenaires qui pouvaient, dès lors, juger plus adéquatement de la manière dont celui-ci peut s'appliquer à un milieu donné. La récente rencontre des partenaires de la Didacthèque a d'ailleurs été l'occasion d'affermir cette volonté de maintenir cette richesse interculturelle.

Plus concrètement, le multiculturalisme qui caractérise le réseau de la Didacthèque a permis, en plus de l'accroissement de la compétence des partenaires, de diminuer la répétition des efforts et du travail tout en maximisant les retombées des interventions qui, prises individuellement, n'offriraient pas cette possibilité d'organiser, de diffuser et d'étendre des travaux à des contextes culturels différents (Poulin, Montreuil et Gauvin, 1994).

Cela dit, malgré les nombreux avantages du multiculturalisme intrinsèque aux activités de la Didacthèque, l'expérience a montré que des difficultés peuvent également survenir dans un mode de partenariat de ce type et que celles-ci doivent être prises en considération. Parmi les difficultés éprouvées par la Didacthèque se trouvent les similitudes parfois plutôt faibles entre le fonctionnement des différentes administrations publiques de certains pays et les obstacles d'ordre sémantique qui, selon Adler (1994) et Chevrier (2000), semblent communes à la plupart

des réseaux internationaux. Bien que la plupart des partenaires aient, à des degrés divers, le français comme langue commune, pour certains autres, comme le Vietnam, le Chili ou le Costa Rica, la communication en français représente une difficulté, celle-ci n'étant pas la langue d'usage de leur milieu institutionnel.

Certains aspects culturels de la collaboration en réseau doivent donc être gérés en s'assurant que les personnes responsables des diverses activités possèdent les compétences et les sensibilités requises en la matière. Dans le cas présent, le fait d'impliquer les institutions dans le développement des activités, de regrouper des membres d'une même région pour le déploiement de certains séminaires ou encore de s'assurer d'une traduction adéquate des contenus des formations et des réunions a sans aucun doute assuré le succès des interventions du réseau.

14.2.5.

Amener les partenaires à être partie prenante à la prise de décision

Enfin, un cinquième constat pouvant être tiré de l'expérience de la Didacthèque relève plus d'un défi que d'un constat en fait. Il s'agit de la nécessité d'amener les membres à être partie prenante de la prise de décision. Dans le cas présent, même si chacun des partenaires du réseau siégeait à un conseil d'orientation, le processus décisionnel a eu tendance à revêtir un caractère centralisateur. Cela peut s'expliquer par le fait que l'ENAP avait comme rôle de gérer la principale source de financement issu de l'ACDI. Starkey (1998) souligne à cet égard que la centralisation est l'une des principales difficultés qui se posent aux réseaux financés majoritairement par des organisations internationales, ceux-ci imposant généralement des règles précises et une capacité de réponse limitée pour assumer tous les besoins d'appui institutionnel jugés pertinents.

Cela dit, la recherche d'un partage plus équilibré du pouvoir entre les partenaires d'un réseau devrait être poursuivie dans le sens où l'expérience de la Didacthèque, et plus particulièrement le volet d'activités portant sur les femmes, démontre qu'il est possible et facilitant d'avoir une gestion de style collégial. Cela montre qu'il est possible d'amener les partenaires à être partie prenante du processus décisionnel, et ce, malgré une gestion financière qui se veut plus centralisée.

CONCLUSION

À la lumière des éléments exposés dans le présent chapitre, l'expérience de la Didacthèque montre que le partenariat a permis à des établissements d'enseignement situés dans différentes régions du monde de renforcer leurs capacités institutionnelles, de partager leurs connaissances en didactique du management public et de développer différents outils de formation pour le développement des administrations publiques.

Ainsi, au terme de ses deux premières phases d'activités, la Didacthèque a prouvé qu'elle était un moyen approprié pour ses membres de partager leurs connaissances et leur expérience avec des partenaires œuvrant dans une sphère similaire. Dans un environnement international de libre circulation de l'information, le recours à ce type de partenariats s'est révélé un moyen efficace et judicieux de participer au renforcement institutionnel et à la modernisation de l'État (Boisvert et Pelletier, 1999 ; Valero, 2005).

Dans ce contexte, les membres souhaitent poursuivre leurs activités conjointes¹³, d'autant plus que la Didacthèque consiste en un projet de développement international conçu, dès sa création en 1995, comme un organisme permanent. Les partenaires sont conscients toutefois que le programme de coopération financé essentiellement par l'ACDI se termine et que cela implique que la Didacthèque doit se diriger vers un nouveau mode de partenariat. La bonne volonté de chacun des participants, les efforts que ces derniers seront prêts à consentir, leur implication institutionnelle et les possibilités de financement qui pourraient se présenter devront être à la base de ce nouveau mode de partenariat.

La Didacthèque, qui a atteint une certaine maturité dans ses relations entre les partenaires, doit aussi se redéfinir sur la base des apprentissages faits lors des deux premières phases d'activités du réseau, notamment se rassembler autour de thèmes communs, miser sur le transfert d'expertise, privilégier des projets pilotes, gérer les collaborations interculturelles et amener les partenaires à être partie prenante de la prise de décisions. Le mode de partenariat devrait ainsi être plus multidirectionnel et égalitaire, bien que les partenaires souhaitent laisser

13. Les partenaires ont en effet confirmé, lors de la dernière rencontre des membres en juin 2007, leur volonté de continuer leur collaboration au sein de ce réseau, d'autant plus que le travail effectué dans le cadre des interventions de la Didacthèque aide à combler des besoins dont la fin n'est pas entrevue, que ce soit à court ou à moyen terme, la modernisation de l'État étant un processus continu.

entre les mains de l'ENAP les aspects relatifs à la coordination du réseau, cela en raison de la longue expérience de cette dernière en matière de coordination, de son expertise et de son accessibilité plus grande aux bailleurs de fonds.

14.3.1.

D'un réseau de coopération à une communauté de pratique

Dans cette perspective, le mode de partenariat de la Didacthèque est appelé à se transformer vers un mode qui pourrait ressembler à une « communauté de pratiques » et qui mettrait davantage l'accent, par exemple, sur des sous-réseaux à caractère régional, des produits communs, comme le DESS à distance, ou des thématiques porteuses, comme celles des femmes et de la gouvernance. Le terme « communauté de pratiques », un concept initialement dérivé des travaux de Lave et Wenger (1991), désigne des ensembles de personnes rassemblées autour de thématiques particulières en vue de cerner les expériences pertinentes, les pratiques et les outils relatifs à leur champ d'expertise (CEFRIO, 2005). Les membres des communautés de pratiques approfondissent leurs connaissances en interagissant sur une base continue et à long terme, en développant un ensemble de bonnes pratiques (Wenger, McDermott et Snyder, 2002).

Aussi, au sein de la Didacthèque, quelques orientations maîtresses ont été établies. Parmi celles-ci figurent l'articulation de la programmation des activités autour de thèmes susceptibles de rejoindre l'ensemble des partenaires et la mise en œuvre de projets susceptibles de faire l'objet de publications. Les partenaires reconnaissent également que les services et produits offerts doivent désormais correspondre à l'un des quatre axes d'intervention suivants : la formation « diplômante », qui comprend des programmes tels que le DESS ou la maîtrise, la formation continue ; les services conseils, qui pourraient, dans un contexte de raréfaction des moyens financiers, devenir un élément important de financement¹⁴ ; et finalement, la recherche comparée, qui pourrait représenter une source de financement et donner lieu à des publications pour les différents programmes de formation¹⁵.

14. La collaboration des partenaires, à cet égard, pourrait se faire à trois niveaux : le transfert de concepts théoriques et du marketing de service conseil ; la mise en pratique et l'accompagnement dans les services conseil ; la recherche conjointe de marchés qui pourraient être mutuellement bénéfiques.

15. Les thèmes comparés seraient aussi l'occasion de rencontres, ce qui amènerait un grand nombre de partenaires à échanger sur le thème choisi, mais également sur la suite du fonctionnement du réseau et sur d'autres opportunités de collaboration.

Cela dit, les partenaires de la Didacthèque sont conscients qu'une communauté de pratiques requiert du temps et que plusieurs facteurs sont nécessaires à l'établissement durable d'un tel mode de partenariat (CEFRIO, 2005). L'engagement des membres, leur sentiment d'appartenance au groupe et la confiance mutuelle font partie des conditions préalables à la poursuite d'un tel type de partenariat. Malgré ses assises solides, le partenariat au sein de la Didacthèque sera sans aucun doute mis à l'épreuve au cours des prochaines années puisque même les communautés qui ont connu des réussites par le passé peuvent en arriver à une fin naturelle, par manque de ressources ou lorsque les partenaires développent des intérêts différents que ceux qui les unissaient au départ (CEFRIO, 2005).

Les membres de la Didacthèque sont toutefois prêts à relever les défis que pose ce nouveau mode de partenariat car les efforts nécessaires à cette métamorphose peuvent être amplement récompensés par les avantages qu'ils en retirent, le savoir étant perçu, en ces temps de transformations du mode du travail, comme un atout stratégique pour les organisations.

RÉFÉRENCES

- Adler, N.J. (1994). *Comportement organisationnel: une approche multiculturelle*, Montréal, Éditions Reynald Goulet.
- Arsenault, L. (1997). *Dictionnaire des compétences TRIMA*, Montréal, Arsenault Formation-Carrière.
- Ashworth, G. (1996). *Gendered Governance: An Agenda for Change*, New York, PNUD.
- Boisvert, A. et J. Pelletier (1999). *Évaluation externe du projet de la Didacthèque internationale en management public*, document interne.
- Brière, S. (2006). *La progression des femmes dans des postes de direction dans l'administration publique en Tunisie et au Maroc*, Québec, Thèse présentée à l'École nationale d'administration publique pour l'obtention du doctorat (Ph.D.) en administration publique, ENAP.
- Brière, S. et M. Moreau (2002). «La Didacthèque internationale en management public : un réseau en expansion», dans *La Didacthèque internationale en management public* (dir.), *Enseigner le management public : expériences internationales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 91-113.
- CEFRIO (2005). *Travailler, apprendre et collaborer en réseau*, document interne.
- Chevrier, S. (2000). *Le management des équipes interculturelles*, Paris, Presses universitaires de France.
- Chisholm, R.F. (1998). *Developing Network Organizations: Learning from Practice and Theory*, Boston, Addison-Wesley.

- Cormier, S. (2006). *La communication et la gestion*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 264 p.
- Engelhard, R.J. et L. Box (1999). *Making North-South Research Networks Work*, New York, UNCTAD.
- Guay, M.-M. (2002). «Le mentorat : rien de mieux pour favoriser le développement de carrière et la transmission de la mémoire organisationnelle», *Échange*, vol. 16, n° 3, p. 2-6.
- Guérin, G. et T. Wils (1993). «La carrière, point de rencontre des besoins individuels et organisationnels», *Revue de gestion des ressources humaines*, n°s 5/6, p. 13-30.
- Lamarche, F. (2004). «Mutations du travail, innovations syndicales et nouvelles solidarités Nord-Sud», dans L. Favreau *et al.* (dir.), *Altermondialisation, économie et coopération internationale*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 235-242.
- Lave, J. et E. Wenger (1991). *Situated Learning : Legitimate Peripheral Participation*, Boston, Cambridge University Press.
- Lipnack, J. et J. Stamps (1994). *The Age of the Network*, Mississauga, Wright Publications.
- Nath, V. (2007). *Knowledge Networking for Sustainable Development*, [en ligne], <www.cddc.vt.edu/knownet/articles/exchanges-ict.html>, page consultée le 25 juillet 2007.
- Nations Unies (2007). *Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, [en ligne], <www.fnh.org/francais/fnh/uicn/pdf/declaration_rio.pdf>, page consultée le 17 juillet 2007.
- Nation Unies (2007). *Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)*, [en ligne], <www.ppccc.com/execbrd/pdf/ccfbkf2.pdf>, page consultée le 17 juillet 2007.
- Osundina, O. (1995). «Networking and Information Capacities in Africa», *Capacity Building for Development Information*, ECDPM, p. 25-31.
- Paradis, G. (1994). *La mondialisation des marchés : commencer d'abord chez soi*, Lévis, Société de développement international Desjardins.
- Poulin, D., B. Montreuil et S. Gauvin (1994). *L'entreprise réseau : bâtir aujourd'hui l'organisation de demain*, Montréal, Publi-relais.
- Schein, E. (1995). *Ancres de carrière : découvrir ses véritables valeurs*, Montréal, Actualisation.
- Starkey, P. (1998). *Réseaux pour le développement*, Londres, Forum for Rural Transport and Development.
- Valero, J.J. (2005). *Rapport de l'évaluation du projet de la Didacthèque internationale en management public : consolidation et expansion régionale*, ACDI.
- Wenger, E. (1998). «Communities of Practice : Learning as a Social System», *The Systems Thinker*, vol. 9, n° 5, p. 2-3.
- Wenger, E., R. McDermott et W.M. Snyder (2002). *Cultivating Communities of Practice*, Boston, Harvard Business School Press.
- Wexler, M. (2000). «L'évolution du paysage émotionnel dans le milieu de travail de l'administrateur public», *Optimum : la revue de gestion du secteur public*, vol. 30, n° 2, p. 10-19.

BIBLIOGRAPHIE

Boisvert, Y., M. Jutras, G.A. Legault et A. Marchildon avec la collaboration de L. Côté (2003). *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Liber, coll. «Éthique publique», hors série.

Ministère de la Justice, *Éthique, probité et intégrité des administrateurs publics*, Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics (sous la direction d'André C. Côté).

OCDE (1997). *L'éthique dans le service public : défis et perspectives pour les pays de l'OCDE*, document de colloque, Paris, 3-4 novembre.

Paquet, G. (2004). *Pathologies de la gouvernance*, Montréal, Liber.

CONCLUSION

P

erçus comme une tendance au début des années 1980, les partenariats sont devenus aujourd'hui une réalité incontournable. Ils s'inscrivent dans le cadre des transformations en cours dans la gouvernance de l'État, au sein d'un monde globalisé et d'une économie mondialisée.

S'il apparaît que cette forme de collaboration interorganisationnelle présente des avantages certains pour le secteur public, elle met également en lumière une série de risques réels et potentiels que les administrations publiques ne doivent pas minimiser. Au contraire, elles doivent les identifier, les évaluer et en réaliser une analyse comparative approfondie avant de s'engager dans une entente, quelle qu'en soit la durée, à plus forte raison si l'entente est à long terme, car c'est de cela qu'il s'agit lorsque nous parlons des partenariats public-privé.

D'autre part, si les partenariats utilisés avec discernement peuvent permettre aux administrations publiques d'offrir à leurs citoyens et aux entreprises situées sur leur territoire des équipements et des services publics de qualité à des coûts raisonnables, nous croyons que seule une analyse systémique et systématique de cette option, peu importe la forme de collaboration privilégiée par les différents niveaux de gouvernement, permettrait de prendre la meilleure décision.

Une analyse de plusieurs expériences réalisées dans plusieurs pays démontre que les partenariats n'ont pas toujours connu du succès ; les résultats de plusieurs d'entre eux sont même moyens et d'autres ont été des échecs retentissants. Conséquemment, tous les gouvernements et les administrations publiques qui désirent opter pour ce mode de collaboration interorganisationnelle doivent le faire avec prudence et minutie.

Sur ce plan, le Québec a pris certaines précautions en adoptant un cadre juridique qui fournit certaines balises aux ministères et organismes publics qui veulent établir des partenariats ainsi qu'une Agence des partenariats public-privé. L'État doit être proactif dans ce domaine afin d'éviter toutes les dérives qui peuvent survenir. Il peut être intéressant pour les États de favoriser des expérimentations *sous contrôle*, sur la base de projets pilotes au niveau de chaque ministère et organisme désireux d'établir un partenariat.

De plus, les contraintes financières et budgétaires ne doivent pas être le seul motif invoqué pour choisir le partenariat comme mode de collaboration entre les organisations, particulièrement le PPP. Les partenariats doivent constituer pour l'État et le secteur privé une valeur ajoutée, ce qui n'est pas toujours évident à démontrer.

Il apparaît donc essentiel que les décideurs, qu'ils soient politiques ou administrateurs, ne choisissent pas de s'engager dans une telle démarche sans d'abord mettre en place toutes les conditions nécessaires, tant sur le plan de l'encadrement juridique que de celui de la gestion du partenariat sans oublier toutes les précautions nécessaires en matière d'éthique.

De plus, il est essentiel que les partenaires potentiels élargissent leur regard critique à l'ensemble des autres dimensions du partenariat, comme les différences de culture et de pratiques managériales, pour ne nommer que celles-là. Il ne s'agit pas ici de démoniser le secteur privé, mais simplement d'identifier et d'évaluer correctement les intérêts en présence, particulièrement en sachant que les intérêts du privé ne coïncident pas toujours avec ceux du secteur public.

Nous espérons que le contenu de ce collectif a pu sensibiliser les différents acteurs à l'importance d'explorer avec circonspection toutes les avenues et dimensions possibles avant de s'engager dans une démarche partenariale. C'est pourquoi sur le cédérom joint à cet ouvrage vous trouverez toutes les figures et tous les tableaux nécessaires susceptibles de vous aider à poursuivre la réflexion et à animer vos équipes de travail responsables d'élaborer et de gérer des partenariats.

Bon partenariat.

Montréal et Québec, 22 octobre 2007

BIBLIOGRAPHIE



ans le but de fournir aux lecteurs, qu'ils soient élus, dirigeants, gestionnaires ou étudiants, un complément d'information sur l'un ou l'autre des thèmes traités dans ce livre, nous vous proposons une bibliographie dont les références sont regroupées en fonction de ces thèmes. Vous y retrouverez des livres, des articles scientifiques, des documents gouvernementaux d'ici et d'ailleurs. Enfin, la plupart des organismes mentionnés ici disposent d'un site Internet. Cette bibliographie complète celle que le lecteur trouvera à la fin de chacun des chapitres.

HISTOIRE, GOUVERNANCE ET RÉFORMES ADMINISTRATIVES

Auteurs (2007). «La gouvernance dans tous ces États», *Télescope*, vol. 13, n° 2 (hiver), Québec, L'Observatoire de l'administration publique.

Auteurs (2005). «Les partenariats public-privé», *Télescope*, vol. 12, n° 1 (février), Québec, L'Observatoire de l'administration publique.

Bezançon, Xavier (2004). *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et des services collectifs*, Paris, Presses de l'École nationales des ponts et chaussées.

Côté, Louis en collaboration avec Charlie Mballa, Marc Cambon et Nicolas Charest (2006). «Les réformes dans les administrations publiques dans le monde», dans R. Bernier (dir.), *Réalités nationales et mondialisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec p. 293-337.

Hamel, Pierre et Bernard Jouve (2006). *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

Kernaghan, K., B. Marson et S. Borins (2001). *L'administration publique de l'avenir*. Monographie n° 24, Ottawa, Institut d'administration publique du Canada.

Moreau Defarges, Philippe (2003). *La gouvernance*, 2^e éd, mise à jour, Paris, Presses universitaires de France, coll. «Que sais-je?».

Paquet, Gilles (2004). *Pathologies de gouvernance. Essais de technologie sociale*, Montréal, Liber.

PRIVATISATION

Savas, E.S. (2002). *Privatisation et partenariats public-privé*, Paris, Nouveaux Horizons-ARS pour la traduction française.

JURIDIQUE

Fréchet, Marc (2004). *Prévenir les conflits dans les partenariats d'innovation*, Paris, Librairie Vuibert /Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises.

MANAGEMENT

Boutin, Gérald et Frédéric Le Cren (2004). *Le partenariat : entre utopie et réalité*, Montréal, Éditions nouvelles.

ÉTHIQUE

Bernier, André-G. et François Pouliot (2000). *Éthique et conflits d'intérêts*, Montréal, Liber.

Boisvert, Yves, Georges A. Legault, Luc Bégin, Dany Rondeau, Jacques Beauchemin, André Lacroix, André C. Côté et Émilie Giguère (2005). *Qu'est-ce que l'éthique publique?*, Montréal, Liber, 122 p.

Kremet-Marietti, Angèle (1987). *L'éthique*, Paris, Presses universitaires de France, coll. «Que sais-je?».

EXPÉRIENCES PARTENARIALES

St-Pierre, Marjolaine et Luc Brunet (dir.) (2004). *De la décentralisation au partenariat. Administration scolaire*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Serre, Fernand et Carol Landry (dir.) (1994). *École et entreprise : vers quel partenariat?*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Rodon, Thierry (2003). *En partenariat avec l'État. Les expériences de cogestion autochtones du Canada*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Rosenau Vaillancourt, Pauline (dir.) (2002). *Public-Private Policy Partnerships*, Boston, Massachusetts Institute of Technology.

**LES PARTENARIATS ICI ET AILLEURS AU CANADA
(LISTE NON EXHAUSTIVE)**

Agence des partenariats public-privé du Québec

Agence de la Colombie-Britannique dédiée aux PPP

Bureau des partenariats public-privé d'Industrie Canada

Institut économique de Montréal

Institut pour le partenariat public privé (IPP)

Infrastructure Ontario

**LES PARTENARIATS AILLEURS DANS LE MONDE
(LISTE NON EXHAUSTIVE)**

Club de promotion des contrats de partenariats public-privé (CPPP) (France)

Europe et international-partenariat public-privé (France)

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (France)

Partnerships UK (Grande-Bretagne)

Partnerships Victoria (Australie)

Public Private Partnership Task Force (Allemagne)

The National Council for Public-Private Partnerships (États-Unis)

New Zealand Council for Infrastructure Development (Nouvelle-Zélande)

NOTICES
BIOGRAPHIQUES
DES AUTEURS

Noureddine Belhocine est directeur général de la Maison internationale de la Rive-Sud (MIRS) et chargé de cours à l'École nationale d'administration publique. Titulaire d'un D.E.A. et doctorant ès sciences de gestion de l'Université des sciences et technologies de Lille (France), d'une licence de sciences politiques et d'un magister en relations internationales de l'Université d'Alger (Algérie), il poursuit ses activités d'enseignement et de recherche sur la gestion par résultat et les partenariats public-privé.

Michel Boisclair est détenteur d'un baccalauréat en histoire de l'Université de Montréal et d'une maîtrise en administration publique de l'École nationale d'administration publique. Il a suivi une formation de 3^e cycle en administration de l'éducation à l'Université de Montréal. Il a été coordonnateur des activités de perfectionnement à la Direction des services aux organisations de l'ENAP ; aujourd'hui, il est responsable du Développement des affaires et Conseil en gestion. Il agit comme formateur et chargé de cours à l'ENAP dans des domaines où son expertise peut être utile. Il intervient également dans plusieurs projets de coopération internationale de l'ENAP. À ce titre, il a séjourné au Cameroun, en France, au Vietnam, au Rwanda et au Sénégal.

Yves Boisvert est détenteur d'une maîtrise en science politique de l'Université du Québec à Montréal et d'un doctorat en science politique de la même université. Il est actuellement professeur d'éthique et de gouvernance à l'École nationale d'administration publique et professeur associé à la Chaire d'étude appliquée de l'Université de Sherbrooke. Il a fondé la revue *Éthique publique* et rédigé de nombreux articles sur l'éthique et la gouvernance.

Sophie Brière est chargée de projets au Service de la coopération internationale de l'École nationale d'administration publique (ENAP) du Québec. Elle détient un doctorat (Ph. D.) de l'ENAP en administration publique. La Didacthèque internationale en management public est, depuis sa création en

1995, l'un des importants projets sur lesquels elle travaille. Ses principaux domaines d'expertise sont le développement des compétences des femmes gestionnaires dans les administrations publiques, le management international, la formation des gestionnaires, la gouvernance et les réformes administratives. Elle agit également comme consultante auprès d'organismes du secteur public et elle a été appelée à travailler comme formatrice et consultante dans plus de dix pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Europe. En 2004, elle a été boursière du Centre de recherche pour le développement international (CRDI) dans le cadre du programme Bourses aux chercheurs candidats au doctorat.

Louis Dallaire possède une longue expérience d'éducateur et de gestionnaire dans le monde de l'éducation et des partenariats. Il a participé à la création d'un centre intégré en alimentation et tourisme dans une commission scolaire de la région de Québec. Il a également occupé diverses fonctions importantes dans des ministères québécois, notamment de l'Éducation. Il a aussi participé, comme expert en éducation, à plusieurs missions au Canada, aux États-Unis et à l'étranger, notamment en France et en Angleterre. Il est détenteur d'un baccalauréat en pédagogie de l'Université Laval et d'une maîtrise en administration publique de l'École nationale d'administration publique.

Gérard Divay a alterné carrière universitaire et carrière de gestionnaire. Comme gestionnaire de 1982 à 2000, il a occupé divers postes de direction au sein des administrations provinciale (sous-ministre adjoint à l'habitation et à l'environnement), régionale et municipale (directeur de la planification du territoire, puis directeur général) et universitaire (directeur d'un centre de recherche). Comme professeur, il a commencé sa carrière à l'INRS. Il est depuis juin 2005 professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec et s'intéresse plus particulièrement au management local. Il est détenteur d'un diplôme de l'Institut d'études politiques (Paris), d'une maîtrise en sociologie économique de la Sorbonne et d'un doctorat en sociologie de l'Université Laval.

Martin Gemme est agent de recherche au Service de la coopération internationale de l'École nationale d'administration publique (ENAP) de Québec. Il détient une maîtrise (M.A.) en histoire contemporaine de l'Amérique latine de l'Université Laval de Québec et complète présentement une deuxième maîtrise en administration publique, concentration administration internationale, à l'ENAP. Avant de travailler en coopération internationale, il a occupé un poste d'agent de recherche à l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP. Ses champs d'expertise sont les politiques latino-américaines, les modèles de développement économique et les réformes administratives. Ses champs d'intervention au Service de la coopération internationale sont le management international ainsi que les femmes et le développement international.

Denis Gendron est doctorant au doctorat conjoint en administration (UQAM, HEC, McGill et Concordia). Il a terminé sa scolarité et il est en processus de rédaction de thèse. Depuis plusieurs années, il enseigne la comptabilité dans différentes universités. Avant de joindre le domaine de l'éducation, il a développé une expertise de plus de quinze ans à titre de comptable agréé. Monsieur Gendron a occupé plusieurs fonctions au sein de cabinets de comptables agréés, d'entreprises privées et d'une organisation publique. Il a été, entre autres, directeur financier, vérificateur comptable et consultant en gestion. Cette diversité lui a permis de développer une vue d'ensemble de la gestion et de la comptabilité des organisations autant du point de vue de la dynamique interne que de celui des relations externes à l'organisation.

Allison Marchildon poursuit des études de doctorat en sociologie à l'Université du Québec à Montréal. Elle fait de la recherche en éthique publique à l'École nationale d'administration publique depuis plus de cinq ans et elle est aussi chargée d'enseignement en éthique et en sociologie de l'entreprise à HEC Montréal.

Nancy Lauzon détient un doctorat en administration, spécialisation gestion des ressources humaines. Elle est actuellement professeure à l'Université de Sherbrooke au Département de gestion de l'éducation et de la formation. Avant d'entreprendre une carrière professorale, elle a travaillé dans différents milieux dont le CEFRIO (Centre francophone d'informatisation des organisations), les Manufacturiers et exportateurs du Québec et le CETO de HEC Montréal (Centre d'études en transformation des organisations). Au cours de ces années, ses mandats professionnels l'ont amenée à vivre plusieurs expériences de partenariat. Ses intérêts actuels de recherche sont la formation en organisation ainsi que la gestion des conflits.

Marc Leclerc est avocat. Il fait partie du service des affaires internationales du cabinet Joli-Cœur, Lacasse, Geoffrion, Jetté, St-Pierre. Ses principaux champs de pratique sont la constitution de personnes morales, l'acquisition et la vente d'entreprise, le financement privé et public et les partenariats public-privé, pour ne nommer que ceux-là. Il est détenteur d'une licence en droit de l'Université d'Ottawa.

Bachir Mazouz est professeur agrégé à l'École nationale d'administration publique (ENAP) et rédacteur en chef de la revue *Management International*. Il est titulaire d'un doctorat ès sciences de la gestion de l'Université des sciences et technologie de Lille (France), diplômé en management de projets de l'École supérieure de commerce de Lille (France) et *fellow* du Centre international de management et d'analyse de projets et de programmes (CIMAP, Groupe ESC, Lille). Il enseigne la stratégie, le changement stratégique et la gestion stratégique. Il est l'auteur de nombreux rapports d'étude et d'articles scientifiques portant sur la modernisation de l'administration et la gestion publique.

Lise Préfontaine est professeure titulaire en gestion de projet au Département Management et technologie de l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal et directrice du programme de doctorat conjoint en administration. Depuis plus de sept ans, elle dirige des projets de recherche sur la collaboration et les partenariats public-privé. Elle s'intéresse particulièrement aux facteurs critiques de succès et à la gestion du risque, aux mécanismes de coordination et de gouvernance de ces grands projets.

Marjolaine St-Pierre est professeure à la Faculté des sciences de l'administration de l'éducation de l'Université du Québec à Montréal. Spécialisée en administration de l'éducation et titulaire d'un Ph. D. en éducation de l'Université de Montréal, elle travaille à la formation d'enseignants et de directions d'établissements scolaires sur le volet de la gestion et de l'organisation scolaire en contexte québécois. Elle a contribué de très près au développement d'un programme de formation de deuxième cycle en administration scolaire dans certaines universités québécoises. Ses préoccupations de recherche portent sur les processus de gestion en milieu scolaire par les modes institutionnalisés de participation.

Marc Therrien est psychologue. Il est détenteur d'une maîtrise en psychologie des relations humaines de l'Université de Sherbrooke. Il a œuvré pendant neuf ans comme intervenant en santé mentale dans le domaine de la réadaptation psychosociale dans divers milieux communautaires d'intervention. Au cours des six dernières années, il a occupé des fonctions de gestionnaire dans le réseau de la santé et des services sociaux dans un organisme communautaire en santé mentale, puis dans un établissement de santé offrant des soins primaires selon le modèle de l'équipe multidisciplinaire.

Raymond Vaillancourt est détenteur d'une maîtrise en psychologie et d'une maîtrise en administration publique. Il est chargé de cours au Département des sciences de la gestion et en gestion policière à l'Université du Québec à Trois-Rivières. Il collabore également avec le Centre de perfectionnement de HEC Montréal, l'École nationale d'administration publique et l'École nationale de police du Québec. Monsieur Vaillancourt possède une expérience diversifiée en gestion publique principalement dans le réseau québécois de la santé et des services sociaux et il est président de Prospect Gestion, conseil en gestion stratégique et prospective.



Depuis le début des années 1980, l'État providence est remis en question dans la plupart des pays occidentaux. Dès lors, les dirigeants politiques entreprennent de moderniser et de transformer les administrations publiques en instaurant de nouveaux modes de gestion, ce que les spécialistes appellent le nouveau management public. S'appuyant sur des pratiques inspirées du secteur privé, ils explorent différentes options leur permettant de réaliser des équipements et des services collectifs en gérant mieux leurs ressources, particulièrement financières.

À travers une vision systémique, les différents textes présentés dans cet ouvrage montrent les divers aspects et paramètres à prendre en compte dans l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des partenariats, qu'ils soient privés, public-public ou public-communautaire. Ils s'adressent aux élus, aux gestionnaires des réseaux, aux professionnels et aux étudiants soucieux d'approfondir leur réflexion à propos des partenariats. Les lecteurs y trouveront également quelques exemples d'application.

MICHEL BOISCLAIR est titulaire d'un baccalauréat en histoire et d'une maîtrise en administration publique, option management international. Il travaille comme chargé de projets à la Direction des services aux organisations de l'École nationale d'administration publique et y est également chargé de cours. Il possède une longue expérience dans l'élaboration et la gestion de partenariats, notamment dans le réseau de l'éducation. Enfin, il a collaboré à plusieurs projets de coopération internationale.

LOUIS DALLAIRE est titulaire d'une maîtrise en administration publique. Longtemps associé au secteur de l'éducation, il possède une vaste expérience dans la réalisation et la gestion de partenariats, tant au Québec qu'à l'étranger. Il agit maintenant à titre de consultant au plan international en matière de développement stratégique. Enfin, il intervient comme formateur associé dans les sessions publiques de formation de l'École nationale d'administration publique.

Ont collaboré à cet ouvrage

Noureddine Belhocine • Michel Boisclair • Yves Boisvert • Sophie Brière • Louis Dallaire • Gérard Divay
Martin Gemme • Denis Gendron • Nancy Lauzon • Marc Leclerc • Allison Marchildon • Bachir Mazouz
Lise Préfontaine • Marjolaine St-Pierre • Michel Therrien • Raymond Vaillancourt



CÉDÉROM
INCLUS

Le cédérom inclus avec ce livre peut être lu
avec Windows® 98 et supérieur.
Configuration minimale : Pentium 200 MHz,
32 Mo de RAM, 800 × 600 pixels.



ISBN 978-2-7605-1532-1