

## LES PARTENARIATS PUBLIC PRIVE, UNE CONFIGURATION ORGANISATIONNELLE HYBRIDE AU CŒUR DE L'ACTION PUBLIQUE

**SALAOUATCHI Hichem Sofiane, l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales /Chercheur associé au CREAD**

**Farouk BEKIOUA, l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales /Chercheur associé au CREAD**

**Siham SEBAA, l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales /Chercheur associé au CREAD**

### **Résumé**

Le développement ces dernières années des partenariats public-privé (PPP) comme forme de coordination de l'intervention de l'Etat et de l'offre du service public dans plusieurs pays développés et en voie de développement nous interpelle à plus d'un titre. Cet article vise dans premier temps, à faire un état des différentes définitions du concept des PPP et des facteurs ayant favorisé la montée en puissance de ces rapprochements public-privé. Dans un second temps ; nous allons essayer de présenter ; dans cette contribution ; les formes des PPP les plus courantes ainsi que quelques apports conceptuels issus de travaux académiques relatifs au management de ces organisations hybrides.

**Mots clés :** Partenariat, public, privé ; nouveau management public, organisations hybrides.

**JEL Codes:** G32, G34, L31, L32, L33

### **Abstract:**

The development these last years of Public Private Partnership as shape of coordination of the state intervention and the offer of the public service in several developed and developing countries questions us in many respects. This article aims in first time, to state various definitions of the concept of the PPP and factors having favored the increase in importance of these links public - private. Secondly; we are going to try to present; in this contribution; the most common forms of PPP as well as some abstract contributions stemming from academic works relative to the management of these hybrid organizations.

**Keywords:** partnership, public, private; new public management, hybrid organizations

**JEL Codes:** G32, G34, L31, L32, L33

**Introduction :**

Aujourd'hui, le recours des Etats aux formes de partenariats public-privé (ci-après PPP) pour assurer l'action publique en matière d'offre de service public, représente un champ d'investigation intéressant, spécialement dans un contexte où l'on questionne de plus en plus le montant et l'efficacité des dépenses publiques. C'est dans ce sens que les PPP suscitent beaucoup d'attention de la part des praticiens et des chercheurs dans les domaines de l'administration publique et des sciences de gestion dans les pays développés. D'ailleurs, même les chercheurs des pays en voie de développement, affichent clairement leur intérêt, vis-à-vis de ces nouvelles formes hybrides de coordination.

**1. Partenariat public-privé, de quoi s'agit – il ?**

MARTY et all (2005) propose une définition très large des PPP. Selon ces auteurs, le terme de partenariat public-privé couvre toutes les formes d'association du secteur public et du secteur privé destinées à mettre en œuvre un service public. Ces relations s'inscrivent dans le cadre de contrats de long terme : elles se distinguent en cela des privatisations et de la sous-traitance. Les investissements (infrastructures, matériels, immeubles, logiciels...) nécessaires à la fourniture du service sont financés pour tout ou partie par le prestataire privé. Le paiement, assuré par les usagers ou par une collectivité publique, permet de couvrir l'amortissement de ces investissements et leur exploitation.

D'après AUBERT et PATRY (2004), les PPP ont séduit les gouvernements pour diverses raisons. Ils permettent en effet l'amélioration de la qualité et l'accessibilité des biens et services, la réduction des coûts d'exploitation et du fardeau fiscal et, dans bien des cas, l'appel au financement privé pour mettre en œuvre des projets dont le concours pour les fonds publics repousserait autrement à plus tard la réalisation.

HAFSI (2009) avance que les partenariats public-privé représentent des innovations organisationnelles qui ressemblent aux entreprises de l'État, mais avec l'avantage de simplifier la complexité de management à laquelle l'État est confronté. Dans le cas des PPP, les relations entre État et ces organisations hybrides sont simplifiées par des contrats

définissant la gouvernance et le mode de gestion. Grâce aux PPP, l'État arrive à réaliser des projets d'intérêt public de grande ampleur sans subir la pression de la société concernant la réduction du prix du service public. Mais, reste que l'État n'est pas à l'abri d'éventuels problèmes : si le projet du partenariat n'est pas rentable, le partenaire privé risque de se désengager, et en cas de faillite de déposer le bilan. Cette situation obligera l'État à intervenir de manière directe, car elle reste responsable aux yeux de la société du service public rendu.

C'est dans cette perspective que public et privé s'unissent pour résoudre des problèmes économiques, sociaux et culturels, donc les partenariats sont une forme d'association qui vise à gérer un problème public (GIAUQUE, 2005). Les PPP représentent, ainsi, une solution médiane entre la livraison du service public par régie directe et la cession au secteur privé de toute une activité par le biais de la privatisation (AUBERT et PATRY, 2004). De ce point de vue, le PPP n'est ni une privatisation ni un substitut à celle-ci pour les missions relevant de son « cœur de métier » (MARTY et al., 2003). Il ne correspond pas plus à une sous-traitance ou à une externalisation.

À l'inverse de cette approche, CHAPDELAINÉ et al (2009) prétendent que les PPP représentent les divers arrangements institutionnels où sont présents des organisations publiques et des entreprises privées allant de l'externalisation par la sous-traitance à la privatisation.

Dans son analyse des partenariats public-privé dans le cas du Québec, BERNIER (2005) définit les partenariats public-privé comme étant des pratiques de coopération formelle (contractuelle) entre les autorités politiques (maître d'œuvre) et des entreprises (maître d'ouvrage) pour exécuter une mission d'intérêt général ou de service public ; Il décrit également cette coopération comme une relation qui s'apparente à une cogestion entre acteurs publics et privés.

GIAUQUE (2005) à l'issue d'une analyse d'une revue de littérature consacrée au sujet, met l'accent sur quelques éléments communs à toutes les définitions :

- *« Le partenariat est un contrat de longue durée.*
- *Il est une alliance entre différentes organisations publiques et privées.*
- *Il vise à la coopération et la coordination d'activités réalisées conjointement par les secteurs privés et publics (le secteur associatif est également associé).*
- *Il s'agit d'une entente établissant un partage réel des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices éventuels.*
- *Un travail autour d'objectifs communs, de missions communes et partagées.*
- *Les partenariats sont associés à des formes de délégation de prestations de services. »*

Giauque dans sa définition, considère les PPP comme étant un contrat de coopération formalisé en termes de réalisation de prestations d'ordre public entre acteurs publics, acteurs privés et, éventuellement acteurs associatifs, les différents acteurs travaillent d'une manière commune sur la base de synergies potentielles avec également la possibilité de réaliser leurs propres objectifs et même ceux réaliser dans le cadre de partage des responsabilités, chances et risques.

Dans un même ordre d'idées, BELHOCINE et al., (2005) avancent que la notion de PPP reste complexe et difficile à définir à cause des spécificités des arrangements institutionnels des gouvernements qui diffèrent d'un pays à un autre, d'où la difficulté de généraliser une approche universelle des PPP. Mais en dépit de la diversité de ces définitions, les auteurs font apparaître des traits communs. D'une part, les PPP se construisent autour d'une relation formelle ; cette union entre public et privé fait particulièrement l'objet d'un contrat (entente, arrangement...) à long terme. D'autre part, cette relation formelle repose sur le principe de partage et de mutualité des responsabilités, des risques, des bénéfices (MALTAIS, 2004) et une parfaite balance entre synergie et autonomie (BRINKERHOFF, 2002).

À la lumière de ce qui précède, nous pouvons avancer que les partenariats public-privé impliqueraient la participation de trois principaux acteurs qui sont l'État, l'entreprise et le citoyen usager (AUBERT et PATRY, 2004). Ces acteurs ont différents objectifs et des compétences.

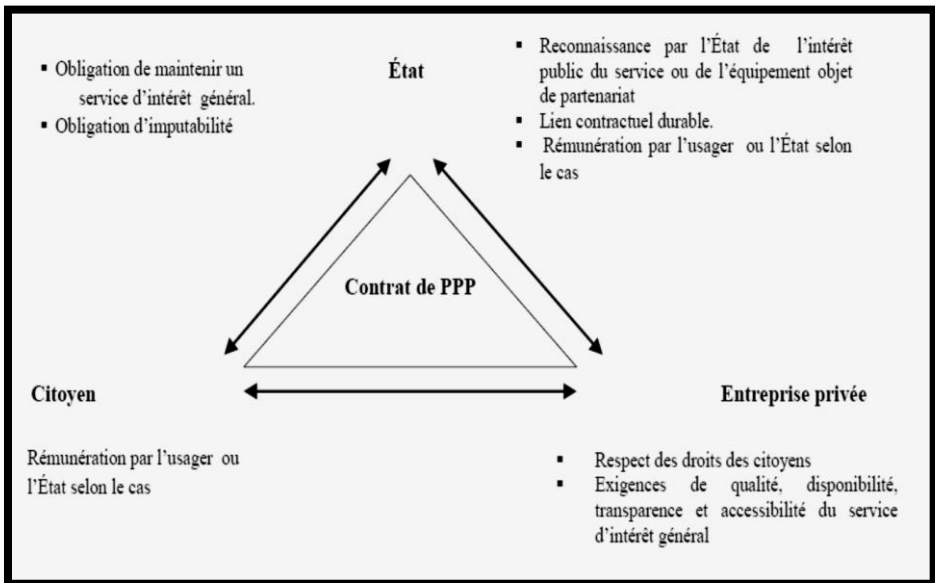
Tableau n°1 : Les acteurs du partenariat public-privé

	Gouvernement	Entreprise privée	Citoyen-consommateur
<b>Objectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Améliorer les services et l'accessibilité</li> <li>Réduire les coûts et la contribution financière de l'État</li> <li>Faire appel au financement privé pour accélérer la réalisation de projets</li> <li>Renforcer la compétitivité internationale des entreprises nationales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Être rentable</li> <li>Consolider ses compétences distinctives</li> <li>Acquérir des compétences transférables et exportables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>S'assurer un panier de services publics compétitif</li> <li>Réduire son fardeau fiscal</li> <li>Maintenir un contrôle démocratique</li> </ul>
<b>Compétences distinctives</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faire des arbitrages entre les objectifs sociaux et économiques</li> <li>Définir le cadre institutionnel garantissant :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>l'efficacité</li> <li>l'équité</li> <li>la croissance économique</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Créer de la valeur</li> <li>Innover</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exercer sa souveraineté</li> <li>Désigner les élus</li> <li>Être le bénéficiaire des services publics</li> </ul>

Source : Aubert Benoît, Patry Michel, «Les partenariats public-privé : une option à considérer», *Revue Gestion*, vol. 29, no2, 2004, p. 76.

Pour BERNIER (2005), les partenariats public-privé mettent en jeu ; également ; trois partenaires privilégiés, le schéma suivant illustre ce rapport triangulaire.

Figure n°1 : Relation triangulaire entre acteurs des PPP.



Source : adapté de Pierre Bernier, *Nouveaux partenariats entre le public et le privé : conditions d'émergence d'un modèle québécois*, *Télescope*, Février 2005.

## 2. Partenariat public privé, logique de développement.

Initialement développé au Royaume-Uni au travers des contrats de PFI (*Private Finance Initiative*), le modèle des PPP s'est répandu depuis 1992 aussi bien dans l'ensemble des pays de l'OCDE que dans les pays en développement (MARTY, 2011).

BELHOCINE et al.,(2005) révèlent quatre motifs pouvant expliquer leur montée en puissance :

- La persistance de la fragilité des finances publiques. Plusieurs exemples peuvent illustrer cette fragilité des finances publiques, tel le cas de la Nouvelle-Zélande qui a connu une profonde crise budgétaire dès le début des années 1970, et la réponse radicale qu'a dû apporter son gouvernement, pour réformer l'État, rénover la fonction publique et moderniser sa gestion, de sorte que la Bonne gouvernance s'installe dans le corps entier de l'Administration publique nationale (MAZOUZ et LECLERC, 2008). Les pays de l'OCDE et la zone euro n'échappent pas aux problèmes budgétaires<sup>1</sup> et l'effet de ciseau croissant entre la demande sociale en infrastructures et en services publics et les tensions croissantes s'exerçant sur les finances publiques. Ces tensions exercées sur les finances publiques découlent du fardeau croissant du coût de la dette publique ou des contraintes liées aux règles de discipline budgétaire (MARTY, 2007).
- La frustration grandissante de l'opinion publique vis – à vis la qualité des services publics. En effet, les problèmes de déficit budgétaires ne sont pas le seul facteur explicatif de la montée en puissance des PPP. Un second facteur tient à la perte de confiance dans les capacités des collectivités publiques à satisfaire les besoins de la société de façon efficace. Cette incapacité est la conséquence d'une combinaison d'éléments interdépendants tels que : les défaillances du marché (externalités, biens publics, monopoles naturels), les défaillances de l'État, et les difficultés des gestionnaires publics à obtenir des

---

<sup>1</sup> Le 07 juillet 2016, la commission européenne a déclaré l'Espagne et le Portugal en déficit budgétaire excessif.

objectifs clairs et cohérents de la part de la tutelle publique (MARTY, 2011).

- La rhétorique néolibérale qui prône le recours au marché en toute affaire économique. MAZOUZ (2008) soutient que plusieurs recherches ont permis de constater que, notamment dans les pays de l'OCDE, un mouvement de réforme de la gouvernance au sein de la sphère publique a permis de repenser, de restructurer et gérer les services publics dans une perspective d'efficacité accrue (meilleur choix dans la gamme des services offerts) et à l'efficacité démontrée (meilleurs résultats à l'effort consenti lors de la prestation des services rendus). Dans le but de pouvoir faire « plus avec moins », et savoir « faire mieux avec tous ».
- La propension des gouvernements à imiter en adaptant les expériences étrangères jugées positives en matière de gestion des services et des projets publics ; dont nous pouvons citer les expériences australiennes, anglaise et néozélandaise, où le principe de l'État recentré sur le bien collectif et sur le bien particulier tout à la fois, grâce à la croissance économique et au développement social, ont permis de prendre conscience que des façons de faire et des façons de penser nouvelles pouvaient non seulement être envisagées et engagées mais entraîner des résultats qui aillent dans le sens d'un apport plus évident, plus grand et plus profitable de bien-être du privé, du public, des populations et des entreprises (MAZOUZ, 2008).

Il est vrai que la récession économique des années 1970 a encouragé les autorités des pays industrialisés, à pousser encore plus loin la coopération entre sphère publique et privée. Cependant, c'est au cours des années 1980, que les nouvelles formes de coordination entre public et privé ont connu un développement majeur déclenché par le courant global de privatisation, au Royaume-Uni par Margaret Thatcher, et aux USA par Ronald Regan.

Le courant intellectuel en référence au Nouveau Management Public NMP (HOOD, 1991 ; POLLITT, 1990 ; AUCOIN, 1990, GAEBLER et OSBORNE, 1992) a pour sa part influencé les choix de réforme de l'administration publique dans plusieurs pays comme les USA, le

Royaume Uni et le Canada (BELHOCINE et al., 2005). Pour le NMP, la prise en compte de cette tension budgétaire se traduit par l'exigence de rendre des comptes sur l'efficacité de la dépense publique et non plus seulement sur la régularité juridique de la dépense. Le NMP recommande, donc, que l'Etat ne réalise en interne que les tâches pour lesquelles il n'existe pas d'offre privée potentielle. Il s'agit de passer d'un Etat producteur à un Etat régulateur (MARTY, 2011).

GALLOUJ et al., (2015) affirment que ces PPP sont envisagés avant tout, dans une logique économique de réduction de coûts ou d'optimisation de moyens et s'appuyant sur l'idée selon laquelle le privé serait plus efficace que le public, et que, par conséquent, une association avec le privé est en mesure d'améliorer l'efficacité globale.

Aujourd'hui, le contexte de crise des finances publiques ; qui a suscité un engouement envers les nouvelles formes d'association publique et privé ; principalement dans les pays de l'OCDE s'éternise (Allemagne, Grèce, Allemagne). Les collectivités territoriales, soucieuses de garantir une action publique de qualité, sont tentées de faire davantage appel à un partenariat, pour remédier aux difficultés d'un mode de gestion directe.

Nous pouvons avancer que le développement des PPP est en partie relié aux difficultés croissantes des pays industrialisés comme des pays en développement, à financer les investissements répondant à la demande sociale. Beaucoup d'investissements publics en matière de livraison des fournitures ou d'entretien d'infrastructures publiques ont été retardés vue l'accroissement des dépenses publiques ces dernières années. Ce développement s'inscrit également dans le cadre général de la réforme profonde de l'action publique, commune à l'ensemble des pays de l'OCDE et entreprise dans les pays anglo-saxons dès le début des années 1980 (MARTY et al., 2005).

### **3. Partenariat public privé, diversité des formes.**

Nous avons vu précédemment qu'il existe différentes conceptions des PPP suivant le contexte institutionnel des pays faisant recours à ce genre d'entente contractuelle. Nous présentons ici les formes les plus courantes



des partenariats public-privé suivant deux approches ; celle d'AUBERT et PATRY (2004) et celle de Belhocine, Facal et Mazouz (2005).

**3.1. L'approche d'AUBERT et PATRY 2004 :**

Selon ces auteurs, Les partenariats public-privé recouvrent une gamme très vaste d'ententes contractuelles quant à leur durée, à l'étendue des responsabilités confiées au partenaire privé et à la distribution des risques entre l'État et le secteur privé. Ces auteurs dressent une typologie allant du contrat de gérance ou mandat de gestion, aux sociétés d'économie.

Tableau n° 2 : Formes de partenariats public-privé.

	Propriété des actifs	Risque assumé par	Durée des ententes
Gérance ou mandat de gestion	Public	Public	Courte
Gestion déléguée	Public ou privé	Privé	De moyenne à longue
Affermage et concession	Privé	Privé	Longue
Sociétés d'économie mixte	Copropriété	Coentreprise	Permanente

Source : Aubert Benoît, Patry Michel, «Les partenariats public-privé : une option à considérer», *Revue Gestion*, vol. 29, no2, 2004, p. 78.

Dans le cas d'un **mandat de gestion**, les actifs demeurent la propriété publique qui assume les risques industriels et commerciaux et le contractant s'engage à utiliser les équipements et les systèmes de l'administration publique et à les entretenir. Ce dernier n'engage pas de capitaux et il est rémunéré par l'administration publique, généralement par une simple commission. Ces contrats ont habituellement une durée de trois ans, avec une possibilité de renouvellement pour des périodes de deux ou trois années additionnelles. Le cas du SEAAL dans le secteur de l'eau en Algérie (partenariat ONA-ADE-SUEZ Environnement) constitue un exemple de cette forme de PPP.

La forme de *la gestion déléguée* est rencontrée lorsqu'une autorité publique confie une partie ou la totalité de la gestion d'une activité à un entrepreneur, la sous-traitance cède la place à la gestion déléguée. Celle-ci entraîne par conséquent un transfert de responsabilité vers le preneur d'ordres accompagné dans certains cas d'un transfert d'actifs vers l'entreprise – comme ce fut le cas en Alberta et en Colombie-Britannique lorsque le matériel servant à l'entretien du réseau routier fut transféré aux entreprises dans le cadre d'une gestion déléguée. Ordinairement, l'autorité publique rémunérera directement le preneur d'ordres et ne lui confèrera aucun pouvoir de tarification aux usagers. La gestion déléguée s'inscrit dans des ententes de plus longue durée, allant ; selon les activités ; de 3 à 10 ans. L'État accorde généralement une partie de la responsabilité de la conception, de la construction, du financement ou de l'exploitation à l'entreprise privée ; c'est ce qui distingue la gestion déléguée de la sous-traitance.

À cet égard, l'entretien des réseaux routiers et la gestion déléguée des transports publics représentent des exemples réels de cette forme contractuelle. Ainsi, la ville de Stockholm, en Suède, a délégué à plusieurs entreprises privées la responsabilité de gérer l'ensemble des transports en commun de l'agglomération : les trains de banlieue, le métro, les tramways, les autobus, etc.

Les ententes d'*affermage* trouvent leur origine dans le domaine de l'agriculture : le propriétaire loue son domaine à un exploitant qui bénéficie du fruit de son travail. Dans le cas des services publics, l'administration publique conserve la propriété des immobilisations et le contractant est responsable de l'exploitation. La rémunération du contractant provient souvent des usagers qui paient pour les services rendus. L'administration publique, quant à elle, touche un loyer qui représente la rémunération normale des équipements mis à la disposition du contractant. Les risques commerciaux sont habituellement supportés par l'entreprise privée. Le contrat, généralement de longue durée – une dizaine d'années ou plus –, définit la nature et l'étendue du service, de même que les garanties pour les usagers.

S'agissant de *la concession*, les actifs et les infrastructures sont vendus au secteur privé ou ; dans le cas d'un nouveau service ; le secteur

privé est responsable des investissements initiaux requis pour le développement de l'activité. Lorsqu'il s'agit d'investissements majeurs, comme ceux qu'exige le développement d'un métro ou la construction d'équipements importants, les risques liés à la construction sont souvent partagés entre les partenaires à travers un consortium de financement. Par contre, les risques d'exploitation sont habituellement supportés par le concessionnaire.

L'intervention du secteur public se limite à l'approbation des tarifs du concessionnaire et du niveau de qualité des services rendus. La responsabilité du concessionnaire est très étendue. Quant à celle de l'administration publique, elle est circonscrite ; elle lui permet de confier quasi complètement une activité au secteur privé tout en gardant un certain contrôle et un certain droit de regard. La plupart des contrats sont à très long terme jusqu'à 20 ou 30 ans.

On trouve souvent des exemples de concession et d'affermage dans les domaines de la gestion des eaux.

**Les sociétés d'économie mixte** sont une forme courante d'association entre secteur public et secteur privé. Le trait caractéristique des sociétés d'économie mixte est la copropriété des actifs par les secteurs public et privé. L'acteur public et le partenaire privé détiennent conjointement le capital de la société. Souvent, les autorités publiques choisissent de conserver le contrôle effectif de la société en prenant une part majoritaire dans la capitalisation de l'entreprise. Par exemple, la Ville de Grenoble, en Allemagne, a confié à une société d'économie mixte en 1985 la distribution du gaz et de l'électricité, le partenariat fut par la suite abandonné lors d'un changement de gouvernement.

### ***3.2.L'approche de BELHOCIN, FACAL et MAZOUZ :***

Ces auteurs ont proposé une approche qui consiste à rendre compte des différentes implications managériales de ce qu'ils considèrent comme les principaux modèles de PPP, à savoir : l'impartition, la concession et les deux sortes d'affermage A et B.

Tableau n°3 : Principaux modèles de partenariats public-privé

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

Source : Noureddine Belhocine, Joseph Facal, Bachir Mazouz, *Les partenariats public-privé : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui*, Télescope, 2005. P.06. (avec adaptation).

Les auteurs identifient, par la suite, une certaine typologie « orientée projet » des partenariats public-privé. En référence à leur travail; on citera le partenariat circonstanciel, le partenariat élémentaire, le partenariat symbiotique et enfin le partenariat prospectif.

Le premier type de cette typologie concerne le PPP circonstanciel. En somme, ce rapprochement met en relation une organisation publique ayant en charge la réalisation de plusieurs projets (dans ce cas l'acteur public est soucieux de satisfaire les besoins de sa population) et une organisation privée détenant un savoir-faire et une expertise. Cette forme de coordination repose sur la capacité des opérateurs publics/privés à instaurer un certain partage du processus de prise de décision, en effet, le partenaire privé devra faire preuve de confiance, de loyauté et de respect des engagements pris. De l'autre côté de la balance, le gestionnaire privé devra mettre en place des mécanismes de contrôle afin de délimiter la responsabilité de chaque acteur et faire preuve d'une meilleure capitalisation des connaissances pour servir mieux la cible concernée par le service public.

Le second type est le PPP élémentaire. Dans ce cas, le partenaire public cherche à maîtriser davantage les coûts et par conséquent garantir un service d'intérêt général ou de cohésion sociale « gestion d'espaces et d'édifices publics, collecte de résidus ménagers, cueillette de résidus recyclable, prestations de certains services de soins à domicile, etc. » accessible et de qualité (LEWANDOSWSKY, 2004). Un PPP élémentaire est caractérisé par le fait que l'organisme public gère l'application des règles, arbitre entre soumissionnaire et rémunère l'agent privé sur une base périodique et exerce un pouvoir de contrôle sur le partenariat. Il se caractérise aussi par sa responsabilité élargie de l'opérateur privé qui assume et gère le service public et déploie, ses propres ressources humaines, financières et matérielles au service de la collectivité. Dans ces conditions une bonne coopération entre partenaire public et privé dépend éventuellement de la moralité de ce dernier et de son potentiel à entrer en conflit.

Le troisième type qui est le PPP symbiotique est expliqué par l'interdépendance entre les organismes publics et les organisations de type communautaire (à but non lucratif) et le rapprochement (en terme

valeurs, des missions et des objectifs). D'ailleurs, la convergence des valeurs, des missions et des objectifs des partenaires est l'un des premiers points forts de cette association ; en effet, partenaire public ou privé affichent leur volonté de répondre à des besoins d'une clientèle particulière. Dans ce type de partenariat, les organismes gouvernementaux même s'ils sont proches de leur clientèle, préfèrent collaborer avec des entreprises privées pour pallier leurs difficultés en matière d'insuffisance de ressources, des expertises disponibles et le manque de connaissances pratiques. Ces gouvernements connaissent les besoins et attentes de leur cible, mais n'arrivent pas à mettre en place des projets viables.

En dernier, un PPP prospectif met en relation des partenaires publics et entreprises privées hautement spécialisées dans des secteurs centraux, tel que, l'économie, la santé publique, la défense, et l'éducation. Les attentes dans ce genre de partenariat font éloigner les partenaires les uns des autres, d'un côté des entreprises qui cherchent à réaliser des profits et de l'autre côté des organismes gouvernementaux qui aspirent à doter la collectivité d'avantages durables. Dans ce genre de partenariats, la première question qui vient à l'esprit et devrait-on dépenser l'argent du contribuable dans tels ou tels domaines ? Dans cet état d'esprit, une bonne négociation peut se révéler une clé de voûte importante pour éviter les mésaventures partenariales.

Tableau n° 4 : Enjeux, défis, avantages et risques des partenariats public-privé.

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

Source : Noureddine Belhocine, Joseph Facal, Bachir Mazouz, *Les partenariats public-privé : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui*, *Télescope*, 2005. P.06.

#### **4. Partenariat public privé ; apports conceptuels pour un meilleur management de ces configurations hybrides.**

GIAUQUE (2005), dans un article intitulé « Les partenariats, une affaire d'adhésion et de valeurs. Contribution théorique à l'élaboration d'une problématique », construit une réflexion autour de la problématique de l'efficacité et de l'efficience des PPP. En partant du postulat selon lequel l'efficacité et l'efficience de ces formes d'association entre secteurs publics, privés et associatifs dépendent

largement de la capacité des acteurs à adhérer aux objectifs du partenariat (entrer en coopération sur la base d'objectifs et de valeurs partagés).

Dans son développement, Giaucque met l'accent sur l'importance que revêt une bonne coalition entre les membres d'une organisation plus particulièrement un groupe de travail et souligne l'intérêt des règles de fonctionnement que l'organisation doit être capable de générer. Suivant cette idée, la coopération, la coordination et la confiance mutuelle sont donc les mots d'ordre et dans la même veine, le garant d'une organisation efficace et efficiente. Dans le cas des partenariats entre deux acteurs provenant de sphères différentes, l'enjeu demeure dans la capacité des deux groupes de travail public privé d'adhérer aux objectifs et aux valeurs du collectif de travail et par conséquent s'impliquer par le biais d'une bonne coopération et coordination. Ceci dit, il paraît judicieux d'identifier les aspects pouvant expliquer dans quelle mesure les acteurs peuvent coopérer et surtout parvenir à des accords ou à des conventions. En effet, la capacité des acteurs à se fixer des règles, normes et conventions, permet d'aboutir à une coopération mutuelle entre différents acteurs. Cet auteur arrive à la conclusion qu'un bon partenariat repose sur la capacité des organismes public-privé à impliquer et faire adhérer leurs personnels ; en d'autres termes, les valeurs de coopération et de coordination ne trouvent pas place si le personnel mêlé dans le processus de partenariat ne trouve pas un sens dans son travail et son environnement. Les acteurs de l'activité partenariale doivent ; donc, faire adhérer le personnel aux valeurs du groupe ou de l'organisation, en d'autres termes, se pencher davantage sur les moteurs d'adhésion et de motivation qui animent le personnel de ces formes d'association.

Le même auteur, dans un autre article intitulé « Les difficultés de gestion des partenariats public-privé en Europe. Pour une lecture « institutionnelle », paru dans la revue française d'administration publique (2009), font état des débats qui entourent la gestion des partenariats public-privé en s'appuyant sur des études de cas de PPP en Europe.

En considérant la gestion des partenariats public-privé comme une forme d'organisation hybride, cela implique de s'intéresser de près au symbolisme, aux croyances, procédures et valeurs qui fondent la



réalisation des activités en partenariat. Giaucque soutient que les contrats des partenariats public-privé qui définissent les droits et devoirs de chaque partenaire sont, par nature, non exhaustifs. Ce qui signifie que les rôles, responsabilités, droits et devoirs des partenaires sont plus ou moins flous, générant, ainsi, des situations caractérisées par des problèmes liés à la transparence et à l'imputabilité.

Dans un autre ordre d'idées, l'auteur avance que plusieurs chercheurs ont démontré l'influence des logiques institutionnelles, des valeurs et des normes sur le comportement des acteurs qui, dans le cas des partenariats public-privé, ne sont pas guidés par les mêmes référentiels. Une divergence des valeurs et des normes entre acteur public et acteur privé peut être à l'origine de certains échecs des PPP. L'observation du comportement des acteurs privés impliqués dans des partenariats public-privé en Allemagne à titre d'exemple a montré que ces derniers visent souvent à restreindre leurs investissements, à diminuer la qualité et à augmenter les taxes usager/client, ce qui est à l'opposé de l'intérêt ou du comportement souhaité par l'acteur public.

Par ailleurs, les valeurs non convergentes et non conciliables des partenaires empêchent l'instauration de la confiance entre partenaire. Cette confiance est un mécanisme social sensible qui s'appuie sur une institutionnalisation, c'est-à-dire, sur des actions répétées qui se transforment, au fil du temps, en codes et normes. C'est suivant cette logique que les PPP se heurtent à la difficulté de création de code commun susceptible d'instaurer la confiance orienter la coopération. Les activités de coordination des partenariats public-privé sont de plus en plus coûteuses, et pour cause : multiplication des parties prenantes, coûts du choix des partenaires, recherche d'information ...etc. Comme il est très difficile d'estimer ces coûts de transactions, les acteurs des PPP décident de tenter l'expérience, quitte à faire face par la suite à des difficultés non prévues au départ. L'auteur conclut que l'institutionnalisation des partenariats public-privé est une affaire de temps : long pour le partenaire public qui exécute des politiques publiques dont les effets ne sont quantifiables que sur moyen-long terme. Court pour le partenaire privé dont l'objectif est de réaliser des profits. Cette divergence temporelle entre public et privé est sans poser des difficultés de gestion des PPP et de partage des risques.

BOUHAMED et CHAABOUNI (2008), deux chercheurs tunisiens affirment que le succès d'un PPP est assuré dans le seul cas où : d'une part, les parties contractantes arrivent à réaliser leur objectifs stratégiques respectives. Suivant cette approche, un partenariat public-privé est couronné de succès s'il permet de réaliser les objectifs du partenaire privé, les objectifs du partenaire public et la satisfaction du bénéficiaire. Les auteurs affirment que les acteurs d'un partenariat ont des comportements opportunistes. De ce point de vue, un contrat de PPP a pour objet de réduire ce risque d'opportunisme par le biais de l'évaluation au préalable du contrat de la qualité marchande du partenaire privé (compétition privée., respect des normes de qualité, réputation...etc.), et par l'évaluation post-contrat de la qualité effective du partenaire privé (quantité et qualité des prestations). Il est possible qu'une asymétrie de l'information entre partenaire pour contrecarrer le comportement opposé puisse générer un coût d'agence. Cette asymétrie de l'information est évaluée par la qualité de l'information fournie par les partenaires. Ce sont des éléments qui conditionnent le management d'un partenariat public-privé.

PREFONTAINE, SKANDER et RAMONJAVELO (2009), sous le titre « La capacité partenariale, pilier de la réussite d'un partenariat public-privé. Résultats d'une étude canadienne » attirent notre attention sur l'importance de la capacité partenariale comme facteur de succès d'un projet de partenariat public-privé. En se basant sur une étude menée sur un échantillon de 77 projets de PPP dans 09 secteurs d'activité réalisés au Canada, les chercheurs démontrent que l'influence des facteurs non techniques est plus importante que celle des facteurs techniques, et pour arriver à créer une organisation hybride efficace ; des compétences relationnelles et interpersonnelles spécifiques doivent être acquises et développées par les gestionnaires et les membres des équipes qui constituent le partenariat. Cela signifie que les compétences techniques, qui sont des « prérequis » pour occuper des postes de responsabilité dans tout projet d'envergure, s'avèrent n'être plus suffisantes pour mener à bien un mandat. La notion de « compétence partenariale » caractérise les qualités requises pour mettre en place un cadre de travail où ces deux mondes organisationnels évoluent en harmonie et convergent vers la réalisation du mandat. Cette compétence

partenariale comprend la gestion de la communication, l'établissement d'un climat de confiance et la mise en place de mécanismes de coordination.

\*\*\*

### **Conclusion :**

Pour clore cette contribution, nous pouvons affirmer que les PPP demeurent une configuration organisationnelle difficile à cerner en raison de ses contours encore flous entre ce qui est considéré comme public et comme privé. L'acronyme PPP est donc une notion polysémique regroupant différentes formes et différentes conceptions suivant les réalités institutionnelles, économiques et culturelles de chaque pays.

En dépit de sa complexité, le concept du PPP par le biais de son ancrage théorique (Nouveau Management Public) et de l'idée que les organisations privées ont la capacité d'améliorer l'efficacité des organisations publiques ; s'impose ; donc ; comme source de réflexion pour les chercheurs et comme pratique novatrice pour les gestionnaires publics.

Malgré tout ; nous l'avons déjà vu ; les PPP ne sont couronnés de succès que dans le cas où certaines conditions managériales doivent être réunies.

### **Bibliographie :**

AUBERT Benoît, PATRY Michel, «*Les partenariats public-privé : une option à considérer*», *Gestion*, vol. 29, no2, 2004, p. 74-85.

AUCOIN, P., « *Administrative Reform in Public Management : Paradigms, Principles and Pendulums* », *Governance*, vol.3, pp.115-137.

AUDETTE-CHAPDELAINÉ Marianne, TREMBLAY Benoit, « *les Partenariats public-privé dans le secteur des services d'eau* », *revue française d'administration publique*, 2009/2-n° 130, pp. 233-248.

BELHOCINE Noureddine, FACAL Joseph, MAZOUZ Bachir, « *Les partenariats public-privé : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui* », Télescope, Février 2005.

BERNIER Pierre, « *Nouveaux partenariats entre le public et le privé : conditions d'émergence d'un modèle québécois* », Télescope, Février 2005.

BOUHAMED Amira, CHAABOUNI Jamil, « *Partenariat public-privé en Tunisie : Les conditions de succès et d'échec* », International journal of technology management and suitable developpement, vol 7, n° 1, 2008.

BRINKERHOFF, J., « *Government-Nonprofit Partnership : A Defining Framework, Public Administration and Development* », vol.22, n°1 ; pp.19-30.

GAEBLER (T) , OSBORNE (D), « *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* », Reading, MA, Addison-Wesley. 1992.

GALLOUJ Faiz, MERLIN Céline, MOURSLI-PROVOST Anne-Catherine, « *Les partenariats public-privé et leur place dans l'innovation hospitalière : quels enseignements pour le management hospitalier ?* », Cahiers d'économie et de management de l'innovation, Janvier 2015.

GIAUQUE David, « *Les partenariats, une affaire d'adhésion et de valeurs. Contribution théorique à l'élaboration d'une problématique* », Revue Télescope, vol. 12, n°1 février, 2005, pp.16-29.

GIAUQUE David, « *Les difficultés de gestion des partenariats public-privé en Europe. Pour une lecture « institutionnelle* », Revue française d'administration publique. n° 130, 2009, pp. 383-394.

HAFSI Taïeb, « *Partenariat public-privé et management de la complexité : Les nouveaux défis de l'Etat*», Revue française d'administration publique, 2009/2, n°130, pp. 337 - 348.

HOOD, C., « *A Public Management for All Seasons ?* », Public Administration, vol.69, n°1, pp. 3-19.

LECLERC Jean, MAZOUZ Bachir, « *La gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique* », Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008, 456 p.

LEWANDOSWSKY, R., « *Les vices cachés des PPP* », L'actualité, Novembre 2004, pp.1-4.

MALTAIS Daniel, « *Les partenariats public-privé comme moyen de responsabiliser le gouvernement... et l'entreprise* », La Presse, 8 novembre 2004.

MARTY Frederik, TROSA Sylvie, VOISIN Arnaud, « *Les partenariats public-privé: Démission ou retour de la Puissance Publique?* », La Lettre du Management Public, n° 45, mai-juin 2003.

MARTY Frederik, TROSA Sylvie, VOISIN Arnaud, « *The financial determinants of government commitment in public-private partnerships* », International Journal of Public Policy, 2005, pp.41-57.

MARTY Frederik, « *Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan* », Document de travail OFCE, n° 29, octobre 2007, 48p.

MARTY Frédéric, « *Le nouveau management public et la transformation des compétences dans la sphère publique. Quelques réflexions à partir du cas des partenariats public-privé* », in Solis - Potvinn L., (ed.), *Vers un modèle européen de fonction publique ?*, actes des neuvièmes journées d'études du pôle européen Jean Monnet, Bruylant, Bruxelles, novembre 2011, pp. 193-222.

MAZOUZ Bachir, « *Le partenariat public-privé : une configuration organisationnelle propice aux projets technologiques* », MDI Alger, 2008, 19 p. (Conférence présentée lors du 7e Symposium international du MDI Business School, Pôles de compétitivité, milieux innovants et partenariats hightech à l'échelle internationale : opportunités pour l'Algérie, tenu à Alger, les 22 et 23 juin 2008.

POLLITT, C., « *Managerialism and the Public Service. The Anglo-American Experience* », Cambridge, Basil Blackwell.

PREFONTAINE Lise, RAMONJAVELO Valéry, SKANDER Dorra, « *La capacité partenariale, pilier de la réussite d'un partenariat public-privé.* », Revue française d'administration publique, 2009/2 n° 130, pp. 323-336.

PARTY Michel, « *Les Partenariats Public-Privé : Une clé pour l'investissement public en France* », Revue Banque Edition, Paris, 2004.