



VII<sup>ième</sup> Symposium MDI– Pôles de Compétitivité  
Alger, les 22 et 23 Juin 2008

**LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ :**  
*Une configuration organisationnelle propice aux projets technologiques*<sup>1</sup>

**Par**  
**Bachir Mazouz, Ph. D.**  
Professeur agrégé  
Université du Québec  
École nationale d'administration publique  
[Bachir.mazouz@enap.ca](mailto:Bachir.mazouz@enap.ca)

**Introduction**

À l'ère des technologies de l'information et des communications, les formes d'organisation soutenant la collaboration entre des organismes publics et des entreprises privées sont particulièrement florissantes dans les secteurs concernés par le développement durable. Au nom du libre échange, de la compétitivité nationale et des avantages compétitifs durables, les États du monde entier sont aujourd'hui à la recherche d'entreprises (privées) capables de créer et de maintenir sur place des emplois à forte valeur ajoutée, préserver l'environnement, optimaliser l'exploitation des ressources naturelles, promouvoir les régions, livrer des services de qualité à la population... L'accent est mis sur la rapidité des transactions, la maîtrise des processus d'affaires, la flexibilité des structures d'organisation, les allègements réglementaires, la prise d'initiative et la gestion des risques. Le recours à des formes organisationnelles alliant la

---

<sup>1</sup> Je tiens à remercier vivement mon collègue Marcel J.B. Tardif, Chargé de cours à l'ENAP et à HEC Montréal, d'avoir contribué à l'élaboration de ce manuscrit.

stabilité relative qui caractérise l'Administration au dynamisme effréné de l'Entreprise est devenu inéluctable.

Certes, des configurations organisationnelles de collaboration entre les organisations publiques et privées, qui dépassent les cadres juridico-administratifs et les montages financiers, ont existé depuis toujours. Cependant, elles ont pris des formes différentes au cours des ans et le double objectif que constituaient la croissance économique du territoire et le développement social de la population demeure le même partout. Et si l'établissement, puis le raffermissement et enfin l'expansion de l'espace de concurrence de l'entreprise privée se sont avérés les voies privilégiées de l'émergence d'un avantage concurrentiel durable sur le plan de l'économie nationale au XIXe et au XX siècles, tous conviendront que, au début du XXIe siècle, la production et le maintien de services publics, comme assise au développement social, commande que l'avantage comparatif national repose, lui, sur une conjonction d'efforts plus sentie entre l'État et l'Entreprise pour que l'activité conjointe au total entraîne des retombées qui profitent plus largement à l'ensemble de la communauté et non plus qu'aux seuls actionnaires de l'instrument privé de production.

Nous présentons dans un premier volet de notre texte des déterminants des formes de collaboration entre l'État et l'Entreprise. Ensuite, nous définissons le partenariat public-privé comme configuration organisationnelle adaptée aux défis, enjeux et risques associés à l'économie et aux sociétés du savoir, de l'information et des communications. Chacune des formes identifiées de partenariat fait l'objet d'un développement soutenu au sein de la troisième section de notre texte. Enfin, nous concluons en soulignant quelques conditions favorables à la gestion des projets exécutés en mode PPP.

## **I- Déterminants des logiques de partenariat public-privé**

Un examen attentif des travaux de recherches consacrés aux formes d'association entre l'État et l'Entreprise révèle quatre motifs pouvant expliquer leur montée en puissance : 1) la persistance de la fragilité des finances publiques; 2) la frustration grandissante de l'opinion publique à l'endroit de la qualité des services publics; 3) la rhétorique néolibérale qui prône le recours au marché en toute affaire économique; 4) la propension

des gouvernements à imiter en les adaptant les expériences étrangères jugées positives en matière de gestion des services et des projets publics. Or, l'émergence des PPP ne suffit pas à conclure que l'Administration publique soit devenue, par privatisation dissimulée de son activité, un instrument de croissance économique qui avantage uniquement l'entreprise privée, comme tout cela ne justifie pas que l'on prétende que l'État se soit complètement coupé de sa responsabilité publique en matière de développement social. Les deux fins dans l'État, que sont celles-là, se conjuguent pour ne pas dire se confondent et au profit de l'entreprise et au profit du particulier dont la nation est faite.

### *Persistence de la fragilité des finances publiques*

Rappelons-nous la profonde crise budgétaire qu'a connue la Nouvelle-Zélande 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<sup>1</sup>.

Le rapprochement d'intérêt, entre la sphère publique et la sphère privée, est devenu d'autant plus irrémédiable, même au sein de l'État-providence le plus ancré, que l'emprise de celui-ci sur les entreprises et le marché, seules sources vraies de financement des actions publiques, dépend très directement de la capacité qu'il a de la ponctionner sans la rançonner en la déclassant relativement voire l'épuisant absolument. Or, l'économie privée, après les chocs pétroliers de 1973 et de 1979, n'allait plus, dans la majeure partie des pays de l'OCDE, avoir le même rendement sur investissements, et ce pour l'ensemble des entreprises et des particuliers y œuvrant. Pire encore, la mondialisation de l'espace de concurrence allait, à l'aube des années 2000, et parce que l'Internet avait, à compter de 1994, rendu celui-ci accessible en temps réel à tous les intéressés du monde, forcer tous les nationaux à mettre l'ensemble de leurs compétences, de leurs potentiels et de leurs ressources à profit en vue de l'essor conjoint de l'*entreprise privée* et de l'*entreprise publique*. À ce tableau, faut-il encore ajouter que, tout au cours de la période, les recettes générales des administrations publiques, dans les pays les plus riches, avaient fondues, relativement à la montée en flèche de la demande de services publics qui leur était adressée par leurs populations respectives.

## ***Frustrations grandissantes à l'endroit de l'État et de son administration publique***

Les approches au changement, dans les modes de gestion des affaires publiques, se sont multipliées d'un État à un autre, parce que d'un gouvernement à l'autre, peu importe le modèle d'administration publique visée, il fallait composer avec un sérieux manque à gagner sur les services réclamés et un grave accroissement des coûts de maintien de ceux couramment offerts. Rapidement, les réformateurs, dans l'ensemble de la sphère publique, ont envisagé des méthodes autres, tant organisationnelles que managériales, de faire les choses. L'État devait assumer son rôle institutionnel, régulateur, fondateur d'environnement propice à la croissance économique, ce que réclament incessamment les entreprises privées pour accomplir normalement leurs activités, mais également de procureur de services communs, ce qu'exigent les contribuables quand les carences du marché font du mécanisme qu'il constitue un instrument de concentration outrancière de la richesse globale produite et donc un antisystème de développement social généralisé. Car, si la croissance économique nationale, au profit des entreprises privées, requiert des institutions fortes et stables pour advenir<sup>2</sup>, leur maintien suppose, au profit des particuliers, une société évoluée et élargie pour demeurer. L'économie en croissance dépend alors du développement social en permanence, et nulle fonction, dans cette grande équation nationale, n'a préséance sur l'autre. Les deux doivent être équilibrées, pour que le territoire national conserve son avantage comparatif et pour que le domaine entrepreneurial dispose de son avantage concurrentiel. Somme toute, l'État se trouve reconnu dans son rôle de régulateur, malgré les critiques acerbes qui lui sont adressées de toute part quant à son efficacité et quant à son efficience, de *mainteneur de marché privé* et de *mainteneur de marché public*, et ce à l'avantage mutuel et indissociable des entreprises et des particuliers que compte l'espace national où s'exerce son pouvoir d'intervention.

### ***Percées de valeurs nouvelles, dans la foulée de la rhétorique libérale***

Conséquemment, l'accent a été mis sur les *résultats*, plutôt que sur les règles portant sur

---

<sup>2</sup> Cf. Travaux Douglass C. North (2005), « Les institutions et le processus du changement économique », *Management international*, vol. 9, no 3, pp. 1-8. et (1991), « Institutions », *Journal of Economics Perspectives*, vol. 5, no. 1, p. 98.

la définition des objectifs, l'allocation des ressources, la structure de l'offre et la prestation des services publics comme sur le suivi de satisfaction des citoyens servis. L'ordre des *moyens* a été repensé dans la perspective de l'optimisation des ressources mises à contribution par l'État pour satisfaire son double rôle : pourvoyeur d'espace concurrentiel propice à l'activité économique responsable de la croissance, et générateur d'espace social nécessaire à l'activité humaine responsable du développement national. Le tout se jouerait non plus sur fond de tactiques liées à l'enrichissement du plus petit nombre au détriment du plus grand nombre, mais sur fond d'enjeux stratégiques liés à l'évolution de la nation dans ce qu'elle comprend de productif, d'institutionnel et d'humain.

De fait, nombre de recherches ont permis de constater que, notamment dans les pays de l'OCDE, s'est amorcé, avant de s'amplifier pour finalement se consolider, un mouvement de réforme de la gouvernance au sein de la sphère publique, où non seulement l'État comme institution politique mais l'Administration comme appareil d'offre ont repensé, restructuré et géré les services publics dans une perspective que certains associent à l'efficacité accrue (meilleur choix dans la gamme des services offerts) et à l'efficience démontrée (meilleurs résultats à l'effort consenti lors de la prestation des services rendus). En somme, non seulement fallait-il pouvoir faire « *plus avec moins* », encore fallait-il savoir « *faire mieux avec tous* ». Cette approche de type E3 (*efficacité-efficience-économie*), dans le service à la nation, n'assurait pas seulement une jonction mécaniste entre la sphère publique et la sphère privée, mais présageait d'une conjonction organique entre *le bien public et le bien privé*. Une transformation à trois temps dans la sphère publique allait s'opérer, laquelle résulterait en modes culturels (*vision de l'État*), structurels (*mission de l'Administration publique*) et processuels (*gestion par résultats*) nouveaux. Ce que d'aucuns qualifieraient de *Nouvelle gouvernance*, soit une gérance des affaires gouvernementales fondée sur le *service-clients*, la *reddition de comptes* et *l'optimisation des ressources*. Et si plusieurs ont cru voir là une imposition à l'Administration publique de la pensée néolibérale, dans le mode d'organisation de ses services, c'est qu'ils n'ont pas pris soin de relever que l'économie publique, pas plus que l'économie privée, n'est la propriété exclusive d'aucun groupe. Elle sous-tend, pour être comme pour avoir, des allés-et-retours entre les deux sphères de la vie de toute nation

démocratiquement constituée que sont l'espace public (*l'institution qui sert de cadre au développement social dont dépend la croissance économique de l'entreprise*) et l'espace privé (*la structure qui sert de cadre à la croissance économique dont dépend la population*).

### ***Mimétisme organisationnel***

Contrairement à ce qu'affirment les opposants à l'instrumentation managériale (au Nouveau management public), l'Administration publique n'a pas importé systématiquement des techniques de gestion de l'entreprise privée. Elle n'a fait que répondre à des besoins en meilleure gestion de ses affaires, en ajustant ses méthodes administratives pour mieux tenir compte des enjeux de la concurrence mondiale, des risques de dégradation de l'avantage comparatif national et des défis que posent désormais l'élévation rapide des coûts de consommation et la limitation concomitante des ressources à l'échelle planétaire. Dans les faits, ce que l'État s'est résolu à réussir, c'est moins le rapprochement des formes, et encore moins la confusion des genres, mais la complémentarité des compétences entre la sphère publique et la sphère privée nationales, lorsqu'il a voulu induire dans l'appareil public une meilleure responsabilisation dans l'action (*reddition de comptes*), une orientation clients dans le service (*qualité supérieure des services*) et une optimisation de la ressource mise à contribution (*gestion par résultat*).

Par ailleurs, les Administrations publiques, dont le rôle se compare d'un pays à l'autre, même si les conditions de gestion de l'espace public et de l'espace privé nationaux diffèrent, se sont mises à *reprendre* sinon à *répliquer* les modes d'organisation plus éprouvés qu'elles ont notés de par le monde dans la foulée de la réforme menant à la *Nouvelle gouvernance publique*.

Les expériences australienne, 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 et privé et public des populations

et des entreprises. À titre d'illustration, au Québec, huit ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'administration publique* (2000), sans que la sphère publique ne soit devenue une affaire privée ou qu'elle ne soit devenue une gestion étrangère parce qu'il y a eu des emprunts de forme ou de fond sur d'autres gouvernements ou entreprises, on "sent" que la conjonction entre l'État (la sphère publique) et l'entreprise (la sphère privée) s'effectue mieux. On en voudra pour preuve la montée en puissance des partenariats publics-privés (PPP), où l'État fait cause commune avec l'entreprise privée, et vice versa, pour une meilleure croissance économique et pour un meilleur développement social.

Les projets que supposent les PPP, au total, entraînent des retombées qui profitent à l'ensemble de la communauté, comme ils profitent aux actionnaires des entreprises privées qui y sont associées, parce que les alliances qu'ils commandent forcent la mise en commun des capacités de production de l'économie privée et les capacités d'institutionnalisation de l'économie publique à se compléter à l'avantage du plus grand nombre.

## **II- Les PPP, les projets qu'ils supposent et la gouvernance publique**

La *Nouvelle gouvernance* publique devient synonyme de *Bonne gouvernance* d'État quand la fonction gouvernementale n'est plus associée seulement à une réponse à la demande effective qui soit exclusivement publique ou exceptionnellement privée. Il y a valeur ajoutée pour la communauté nationale, parce qu'il y a convergence entre les institutions, les organisations, la gestion et les outils dont se sert l'État pour satisfaire aux besoins de croissance économique et de développement social que requiert son territoire et ses occupants. L'efficacité sociale et l'efficacité économique, dans la réalisation des grands projets du gouvernement, que permettent les PPP institués, menés à terme et réussis, font que la sphère publique et la sphère privée gagnent respectivement à travers cet échange de bons procédés où se renforcent les avantages respectifs des deux régimes impliqués : l'*entrepreneurial* et l'*individuel*.

Somme toute, la *Bonne gouvernance*, comme objectif, sinon comme réalisation, doit transcender le simple ajustement de circonstances de la structure d'offre des services du secteur public, soit la fonction administrative, pour inclure des dimensions propres à

l'existence de l'État, soit les fonctions législatives. L'État est alors considéré comme une instance, dont le fond politique et la forme administrative, doit permettre de répondre aux attentes légitimes provenant de la société. Or ces attentes sont de deux types comme elles émanent de deux groupes distincts : la croissance économique continue pour l'entreprise privée, et le développement social durable pour le particulier. Il n'est pas d'issue valable à la dissociation de ces deux ordres d'attente, sans dislocation du tissu social et partant de l'assise économique de la nation. D'où l'insistance à voir, dans les PPP « *une forme d'association durable entre deux entités juridiquement distinctes dont les finalités, prises individuellement, ne pourraient être atteintes avec efficience.* » (Mazouz et ali. 2008)

Dans la littérature managériale et scientifique courante, on trouve des définitions où toute forme d'association entre le public et le privé peut être considérée, d'une manière ou d'une autre, sous l'angle des « *Partenariats à relations dynamiques entre leurs acteurs, fondés sur une mutualité d'objectifs, où la poursuite des intérêts s'effectue grâce à l'entendement convenu d'une division du travail propice à la mise à contribution de l'avantage comparatif des acteurs. Ces partenariats supposent des influences mutuelles, mais dans le respect de l'autonomie des acteurs et dans l'équilibre des synergies inhérentes aux projets qu'ils supposent, de sorte que les décisions, la reddition de comptes et la transparence marquent les rapports entre les partenaires d'affaires ainsi impliqués*<sup>2</sup>. » Toutefois, la complexité de cette association n'est plus à démontrer.

### ***La pratique des PPP et leur complexité***

Pour comprendre les implications managériales consubstantielles aux différentes formes de PPP, il convient d'en apprécier d'abord les modèles les plus usuels.

L'*impartition* est sans doute la plus ancienne forme de partenariat public-privé, où la fonction de l'État était 'gérée et presque cédée' à l'entreprise privée. Il y avait perte de compétences pour le gouvernement, même si celles-ci étaient généralement techniques comme l'entretien des immeubles ou la collecte des ordures ménagères. Le gouvernement demeurait responsable, auprès des contribuables, de la fourniture du service visé et de la rémunération du partenaire privé qui s'acquittait pour lui de telle tâche. Les profits, ou à défaut les pertes, émergeaient à l'entreprise privée assumant la fonction en question, alors que la reddition de comptes, comme telle, revenait entièrement au gouvernement.



La *concession*, par contre, a consisté, pour le partenaire privé, à constituer un actif ou à en acheter un de l'État en vue de le rénover, de l'exploiter et de le céder ou de le revendre à terme à l'État. L'autoroute 407, en banlieue nord de Toronto, en est l'exemple abouti. Le partenaire privé a été propriétaire des actifs (jusqu'à leur cession à l'État), comme il aura été l'encaisseur des profits sur l'opération totale. Il aura fourni le capital requis à la construction de l'ouvrage, et, durant l'exploitation, il aura financé, en tarifant l'utilisateur, quitte à recevoir des subventions publiques entre temps, la gestion de l'œuvre produite. Comme solution intermédiaire, il y a l'*affermage*. Deux variantes sont le plus souvent retenues : 1) l'entreprise privée construit un actif et le loue à l'État qui l'exploite; 2) l'instance publique demeure propriétaire des actifs, mais elle en confie l'exploitation à une entreprise privée qui lui verse un loyer et se finance en tarifant l'utilisateur, avec ou sans subvention d'appoint de la part du secteur public. Dans le premier cas de figure, on pensera aux nouveaux hôpitaux, où le capital de départ et la propriété des actifs sont privés. L'État rémunère le partenaire privé au moyen d'un loyer, mais il est l'employeur des ressources humaines et demeure l'ultime responsable du service devant la population. Dans ce type d'arrangement, la gestion des risques repose sur une nette séparation entre les risques liés à la construction et ceux liés à l'exploitation. Dans le deuxième cas de figure, on pensera aux réseaux de transport en commun municipaux en Europe et aux États-Unis.

### ***L'opérationnalisation des PPP***

La pratique des PPP, parce que ses formes sont plus connues, n'en demeure par moins complexe. Elle implique une étroite coordination des projets, et partant de l'activité qu'ils recourent, entre le gouvernement et l'entreprise privée qu'ils supposent au chapitre des preneurs à l'entente contractuelle.

Pour le gestionnaire public, comme pour le gestionnaire privé, les PPP commanderont l'adoption, le suivi et l'évaluation d'une batterie de mécanismes à travers lesquels trouveront confirmation ou infirmation les variables devant en assurer la réussite : planification, coordination, contrôle, prise de décision, stratégie d'exécution, gestion des risques, atteinte des résultats visés et rentabilité des opérations qui en résultent. Et même, si pour les besoins de cet exposé, nous nous plaçons dans la perspective du gestionnaire

public, il demeure que le partenaire privé éprouve les mêmes besoins de gestion conséquente de ses engagements dans l'affaire et ses retombées.

Nous ferons porter notre analyse sur deux aspects, en particulier : a) *la proximité de la cible*; b) *la capacité à générer des projets*<sup>3</sup>. Après quoi nous nous interrogerons sur la capacité du partenaire public à gérer les projets sous-jacents aux PPP.

### ***La proximité de la cible***

Cette notion renvoie à *la position de l'organisation publique par rapport à sa clientèle cible*. Les besoins des citoyens évoluant en fonction des transformations qui s'opèrent dans la société de référence, des ajustements s'imposent dans l'offre que fait le gouvernement de services publics aux populations. L'effort d'adaptation dans le service public, que cela commande, doit être permanent, si le gouvernement veut maintenir une qualité supérieure de services et répondre aux besoins nouveaux qui s'expriment à travers les particuliers et les entreprises. Tout comme le veut la théorie de l'organisation, au chapitre de la réponse à la demande effective, la veille technologique doit présider aux efforts déployés par les partenaires aux PPP pour que continue de se vérifier la pertinence du service rendu, sans que la compétitivité du partenaire privé ne soit mise à risque inutilement non plus que la responsabilité du partenaire public mise à contribution erronément par le projet réalisé conjointement. Cependant, ce qui comptera le plus, c'est que les intérêts des clients (citoyens) soient servis tel qu'attendu. On parlera alors de *proximité élevée*, dans le partenariat public-privé.

Tout écart sensible entre les besoins de la clientèle et l'offre de services que sous-tendent les projets derrière les PPP, engendrera non seulement un gaspillage de ressources publiques engagées mais jettera le discrédit sur l'organisation publique impliquée et à travers elle sur l'Administration tout entière. On parlera, dans ce cas, de *proximité faible*, dans le partenariat public-privé.

### ***La capacité à générer des projets***

Pour le gouvernement, et à travers lui les gestionnaires publics qu'il mobilise, *la capacité à générer des projets* se mesure à l'excellence avec laquelle il traduit la demande sociale et la demande économique en projets viables et profitables pour l'ensemble de la population qu'il sert. Pour y arriver, l'organisation publique dont il se prévaut pour

disposer de ses mandats doit mettre en place un cadre de gestion approprié à sa mission et disposer de ressources suffisantes en nombre et qualité tant sur le plan financier que techniques et humaines. Or, la disponibilité de telles ressources n'est pas suffisante en soi; il doit y avoir, dans l'État, une volonté ferme d'engagement des actions que suppose la demande finale de services qui s'est exprimée.

L'importance des ressources, d'une part, et la volonté politique, d'autre part, vont conférer à l'organisation publique visée par chaque PPP, et ce sur un continuum qui va d'une *capacité faible* à une *capacité élevée*, le ressort qu'il faut pour propulser ses projets d'un indice de *proximité faible* à un indice de *proximité élevé*, rendant ces derniers davantage sujets à être largement souscrits par les populations et plus sûrement réussis par les partenaires.

### III- Diversité des formes de PPP <sup>4</sup>

Notre modèle, qui se décline sur deux axes, soit celui de la *proximité de la cible* et celui de la *capacité de gestion*, comprend quatre types (ou formes) de partenariats publics-privés : le PPP *Circonstanciel*, le PPP *Élémentaire*, le PPP *Symbiotique* ou *Adhésif*, le PPP *Prospectif* ou *Stratégique*.

#### Une typologie des projets exécutés en mode PPP

Source : Mazouz et Belhocine (2005)

|                                |        | Proximité de la cible  |   |
|--------------------------------|--------|--|---|
|                                |        | Proche   | Éloigné   |
| Capacité à générer des projets | Élevée | <p><b><i>Partenariat Circonstanciel</i></b></p> <p>Dicté par des impératifs de gestion, d'expertise, d'injection de capitaux privés</p>      | <p><b><i>Partenariat Élémentaire</i></b></p> <p>Recherche d'économie, d'efficacité et d'efficience</p>                            |
|                                | Faible | <p><b><i>Partenariat Symbiotique</i></b></p> <p>Découle d'une vraie communauté de pratiques, de convergences des valeurs et des intérêts</p> | <p><b><i>Partenariat Prospectif</i></b></p> <p>Dicté par des enjeux stratégiques à l'échelle des nations et des gouvernements</p> |

Sans prétendre couvrir toutes les dimensions possibles de telles formes de partenariat public-privé, nous les aborderons sous trois aspects distincts : les enjeux, les défis et les risques. Nous appuierons plus spécialement sur le *PPP prospectif*, parce qu'il nous apparaît plus près des préoccupations des participants à ce Symposium, étant plus tourné sur les grappes industrielles, les pôles technologiques et la gestion de l'innovation sur le territoire national.

### *Le PPP Circonstanciel*

Le partenariat de circonstance est, le plus souvent, dicté par des impératifs de gestion, d'expertise ou d'injection de capitaux privés. Il met en rapport plus aisément une organisation publique (ministère ou organisme) ayant un ou plusieurs projets en main et une organisation privée (entreprise ou association) ayant développé un savoir-faire et une expertise en raison de sa connaissance des besoins de la population (ou marché) visée par le projet conjointement envisagé.

#### *Enjeux du PPP Circonstanciel*

Alors que le partenaire public peut plus facilement atteindre ses objectifs à travers ce PPP, il en est tout autrement pour le partenaire privé. Ce qui est en cause dans le rapport d'équilibre entre les partenaires, c'est d'abord l'expertise, notamment en matière de pouvoir de décision sur le projet (qui contrôle le partenariat dans sa globalité), et de capitalisation sur l'acquis, notamment les savoirs, les savoir-faire et les savoir-être (qui injecte quoi, qui fait quoi avec quoi et comment le fait-on et avec quel résultat prévisible).

Mise à part la controverse qui a suivi le projet APC, *Alliance pour le changement*, liant la firme *Accenture* (anciennement Andersen Conseil Canada) et une organisation publique du Nouveau-Brunswick, le partenaire privé s'est senti victime de l'asymétrie dans le rapport de pouvoir entre partenaires que prévoyait la formule. Le principe de partage du pouvoir aurait vicié les relations entre les preneurs au projet, public et privé, et la capitalisation sur les compétences comme sur les résultats n'aura pas servi les parties au projet sauf à les rendre plus soupçonneuses l'une de l'autre jusqu'à rompre leur entente.

#### *Défis du PPP Circonstanciel*

Ce mode d'accord partenarial, entre public et privé, suppose un départage net des responsabilités entre les parties au contrat, et donc un partage aussi convenu que certain de la gestion du processus de prise de décision. Or, dans nombre de partenariats, les associés d'affaires, parce qu'ils assument des fonctions différentes à des niveaux de charge distincts, ont besoin de compter entre eux des mécanismes de gestion de l'initiative, de l'évaluation du rendement et de la mise en œuvre des correctifs qui soient parfaitement coordonnés sur toute la trajectoire du projet.

Le partage dans le processus de prise de décision, et donc la participation des partenaires dans la gestion du projet commun, ne peut résulter que de leur capacité démontrée à influencer sur le projet sans exercer un contrôle unilatéral sur ses dimensions les plus déterminantes. Le PPP de circonstance, même si la collaboration qu'il instaure risque d'être de courte durée, implique d'autant plus de confiance que les partenaires au projet peuvent ne pas avoir eu l'heur de travailler ensemble auparavant. Ils n'auront pas eu le temps d'apprendre l'un de l'autre, même si les deux auront eu l'occasion d'apprendre de leurs expériences passées, et d'avoir conclu à compter de là que leur expertise respective les autorisait à joindre leurs efforts dans le cadre d'un projet commun.

#### *Risques du PPP Circonstanciel*

Une expérience différente de travail n'entraîne pas nécessairement, chez des partenaires, une vision commune des choses à entreprendre. L'accord de partenariat inhérent à tout PPP de circonstance doit permettre de réconcilier, dans le respect des différences institutionnelles, les intérêts opérationnels des partenaires au projet, sans quoi la finalité de ce dernier risquera d'échapper à l'un ou à l'autre d'entre eux et d'être source de conflits d'ordre philosophique, comportemental ou organisationnel qui gêneront leurs efforts dans l'accomplissement de leur mandat commun.

Le partenaire public ne doit pas voir diluées ses responsabilités face au projet par l'indécision du partenaire privée, non plus que le partenaire privé ne doit voir ses compétences amoindries par l'accaparement du processus de décision sur l'exécution de la tâche par le partenaire public. Les responsabilités, entre les acteurs au projet, doivent être départagées, pour une meilleure exécution de la tâche, mais non diluées pour une appropriation plus certaine des avantages liés au projet par l'une des parties.

La notion de contrôle n'est pas la seule en cause ici. Celle de la coordination des décisions l'est tout autant, sinon plus. Car, si le gestionnaire privé ne peut exercer seul tous les moyens internes du projet (mécanismes de gestion du projet), le gestionnaire public ne peut imposer seul tous les moyens externes du projet (réglementation applicable au projet). En pareil situation, les conditions favorables au transfert d'expertise, que recherchent invariablement les partenaires aux PPP de circonstance, ne sauraient être réunies, et l'échec du projet, à cause d'un mauvais rapport dans le pouvoir de décision entre les parties, aurait été prévisible dès l'origine de ce dernier.

L'accaparement du processus de décision, entre les mains de l'un ou de l'autre des partenaires au PPP de circonstance, ne peut que sceller la dépendance à terme du moins favorisé par l'exercice des prérogatives qu'il suppose. Une attention toute particulière doit donc être portée à l'étape des négociations initiales entre les partenaires, afin de déterminer les contours de l'association, et ce à travers la géographie prescrite quand au processus de décision sur les étapes marquantes du projet.

Le gestionnaire public, en charge d'un *partenariat de circonstance*, doit développer un mécanisme de contrôle basé sur une délimitation précise des responsabilités de chacune des parties à l'entente, sans quoi il deviendra à son corps défendant dépendant de son associé du moment. La quête d'expertise et la valorisation des compétences par la suite auront été pour lui et son organisation fondés sur de vains espoirs.

### ***Le PPP Élémentaire***

Le partenariat élémentaire est, d'ordinaire, dicté par la recherche d'économie, d'efficacité, d'efficience. Feront partie de ce type de PPP tous les contrats de gestion qu'accorde le gouvernement à des firmes privées (ex. : gestion d'espaces et d'édifices publics, collecte de résidus ménagers, cueillette de déchets recyclables, prestation de services ou de soins à domicile, etc.). Dans ce cas de figure, le partenaire public recherche une forme d'organisation plus flexible et une gestion plus rigoureuse des coûts lui permettant de garantir un service public - d'intérêt général - de qualité supérieure.

### ***Enjeux du PPP Élémentaire***

L'enjeu premier est le contrôle du partenariat par une seule des parties, le plus souvent le partenaire public, lequel décidera de la conduite et de l'avenir du PPP. Le contrôle des

coûts, qui permet de réaliser des économies d'échelle, prend ici tout son sens. L'efficacité et l'efficience sont alors des jauges de mesure de la valeur ajoutée du PPP au bilan du partenaire impliqué.

À titre d'exemple, citons la Ville de Montréal qui scelle des ententes avec des firmes privées spécialisées dans la cueillette des résidus ménagers. Il en est de même, en ce qui concerne les projets de la ville en matière de préservation de l'environnement. Agissant plus comme 'donneur d'ordre' que comme partenaire à part égale, la ville précise et gère l'application des règles du jeu, dont celles relatives à l'arbitrage entre les soumissionnaires en ce qui concerne les opérations de cueillette des résidus. Ce faisant, les ressources humaines, financières et matérielles mises à contribution le sont par le partenaire privé, bien que le client véritable soit la collectivité desservie en services publics.

#### *Défis du PPP Élémentaire*

Le principal défi touche la gestion rigoureuse, des coûts d'opération immédiats mais aussi des charges d'exploitation à long terme, que doit assumer le partenaire public qui fixe d'entrée de jeu les standards (en termes de qualité de services, d'accessibilité, d'universalité, etc.). Par ailleurs, parce que l'évaluation du PPP élémentaire doit se faire sur la base des standards applicables dans le service public, l'étape du choix du partenaire privé devient un facteur déterminant dans le succès de l'opération au total. Les critères de choix du bon partenaire privé doivent alors porter et sur les capacités de réponse à la demande de celui-ci et sur son « éthique », puisque le but du partenariat n'est pas le profit avant tout mais l'intérêt public par dessus tout. Toutefois, la rigueur ne doit oblitérer toute preuve de flexibilité dans la forme et dans le fond du projet, sans quoi le partenaire public aura l'odieux de faire seul ou de ne pas pouvoir faire du tout. Assurer la qualité dans le service public n'est pas l'équivalent de rendre sa prestation impossible, mais de la calibrer suffisamment pour qu'il y ait juste mesure des attentes liées à ce premier.

#### *Risques du PPP Élémentaire*

Le partenaire public risque de perdre l'expertise requise par la tâche (*le désapprentissage*), et n'être plus en mesure de ré-internaliser (*le déclassement*) le service advenant l'impossibilité de remplacer le partenaire privé faisant défaut. Par ailleurs, le risque est grand de voir l'opinion publique se braquer si, pour l'essentiel, le service rendu

n'a pas la qualité attendu par le citoyen. La perte d'expertise viendra de l'éloignement du partenaire public de sa cible, soit la tâche sous-jacente au PPP élémentaire. Le partenaire public pourra toujours remédier à une situation qui se sera gâtée en matière de fréquence, de qualité voire de coûts d'exploitation si le partenaire privé ne s'acquitte pas de son mandat comme prévu, soit par ses propres moyens soit en faisant appel à un autre partenaire. Cependant, si l'opinion publique s'est retournée contre le partenaire public, de l'inconséquence du service rendu par le partenaire privé, alors le redressement de la situation pourra entraîner des coûts largement supérieurs à ceux d'un simple remplacement de prestataire de services.

### *Le PPP Adhésif*

Le partenariat adhésif est, de manière générale, dicté par la quête d'une communauté de pratique, de convergence de valeurs ou d'intérêts économiques. Les deux partenaires à tel type d'entente veulent que, à travers le projet qui les lie, ils se retrouvent en termes de valeurs organisationnelles, de mission corporative et d'objectifs de rendement. Voilà pourquoi, ils cherchent à former une communauté de pratique avec leur partenaire de projets. Le plus souvent le partenariat adhésif lie des organisations privées sans but lucratif (de type communautaire, culturel ou caritatif) à des organismes publics, autour de services destinés à des clientèles particulières ou répondant à des situations précaires, changeantes ou émergents. Les premières manquent de fonds, les dernières d'expertise. Le comblement d'expertise chez l'un se fait donc à raison de l'achat des compétences chez l'autre. La souplesse dans la gestion du projet vient alors non du partage des apports au début mais du départage des retombées à la fin du projet.

### *Enjeux du PPP Adhésif*

Les projets que suppose le partenariat adhésif ont la particularité d'être d'intérêt public, local, régional ou national, où la cohésion sociale ou l'universalité du service est au cœur du mandat. Le partenaire public, malgré son statut de législateur très souvent, n'a pas la ressource nécessaire, l'expertise requise voire la connaissance pratique du terrain pour agir à l'avantage des personnes, des groupes ou des associations concernées par le service à rendre. Il ne lui est donc pas loisible de lancer, de gérer et d'évaluer seul les projets que cela commande.



À titre d'illustration, le partenariat entre le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail et les organismes communautaires œuvrant dans le domaine de l'emploi répond aux caractéristiques du partenariat adhésif. Il en serait de même, de projets intéressant des groupes sociaux spécifiques (immigrants, femmes monoparentales, minorités visibles, etc.), où la collaboration entre *public* et *privé* ne peut remplacer la coopération entre *public* et *associatif*. Les deux partenaires aux projets sont censés servir une « cause » plutôt que de rechercher un « avantage ».

#### *Défis du PPP Adhésif*

Le « *missionnariat* » que suppose très souvent ce type d'engagement communautaire ne peut qu'impliquer des organismes issus du milieu, dont, au départ, une part substantielle des revenus d'exploitation provient du gouvernement (soit le partenaire de contrepartie au partenariat soit une instance qui relève de sa compétence par ailleurs). En somme, le partenariat, dans ces circonstances, correspond à une entente signée avec qui dépend déjà de soi, financièrement, humainement et organiquement parlant. C'est comme investir dans une opération, par procuration, pour le partenaire public. Toutefois, il n'a pas la qualité d'indépendance que suppose le projet, pour en exécuter le mandat dans le cadre de ses opérations régulières, et doit alors passer par la filière dite *communautaire*.

Le partenaire public peut être enclin à ménager l'organisation privée, parce que communautaire bien sûr, mais surtout parce que composée d'électeurs potentiels. Le partenaire public doit faire la part des choses et éviter la complaisance, qui l'amènerait à engager des fonds publics dans des projets qu'il aurait pu réaliser à meilleur compte suivant d'autres filières administratives ou contractuelles. Le partenaire public est sans doute imputable de ses actes, mais il ne peut se faire justice à lui-même en usant de projets communautaires pour mousser son image publique. Et si la responsabilité finale des projets adhésifs reviendra inévitablement au partenaire public, il ne peut pas chercher à en dédouaner l'importance par un appel à la pitié publique comme mesure d'aide à son action politique.

Les responsabilités des partenaires doivent être délimitées, bien évidemment, mais les ajustements de parcours sont plus porteurs encore d'entente fructueuse entre eux surtout s'il y a eu en cours de route implantation de mécanismes de collaboration sur tous les

volets marquants du projet. L'adaptation culturelle des partenaires au projet passera donc par la stabilisation des rapports d'excellence entre eux.

### *Risques du PPP Adhésif*

Trop souvent, les systèmes de gestion, lorsqu'ils sont formalisés, sont par trop « incomparables sinon dysfonctionnels » pour être importées d'un partenaire à l'autre. Les modes d'opération sont différents, non parce que les personnes sont distinctes, mais parce que les cultures organisationnelles sont dissemblables. Une attention toute particulière doit être alors accordée par le gestionnaire public à l'asymétrie de gestion que suppose des méthodes trop éloignées de son propre mode de fonctionnement sur projets. Ce qui n'implique pas que la qualité des projets en souffrira automatiquement, mais que leur mode d'évaluation pourra présenter des écarts d'interprétation susceptibles de rendre l'entendement des acteurs difficilement conciliable quant aux mesures de redressement à prendre advenant insuffisance de rendement à la tâche de l'un d'eux.

Enfin, le gestionnaire public, profitant d'une opinion publique généralement favorable à ce type de partenariat et de l'absence de conflits d'intérêt majeurs entre les partenaires au projet en cours, gagnera à instaurer un climat favorable à la coopération et au renforcement des capacités opérationnelles de son partenaire communautaire, condition essentielle à l'atteinte d'objectifs communs ciblés mais aussi exigeants.

### *Le PPP prospectif*

Tous savent que le partenariat prospectif est dicté par des enjeux stratégiques, à l'échelle de la nation que sert le gouvernement qui suscite les projets qu'il recoupe. Or à l'époque où l'entreprise privée décrie, au nom de la mondialisation des marchés, le désengagement de l'État de l'économie libérale, le partenariat prospectif n'aura jamais été autant recherché par l'entreprise privée qu'à présent, parce que ses retombées sont le plus souvent déterminantes sinon imposantes pour l'avenir de ses activités.

Le partenariat prospectif met en cause, on l'aura compris, des intérêts stratégiques, et ce pour les deux parties engagées à la réalisation des projets qu'il suppose : publique et privée. Toutefois, il peut permettre au partenaire public d'infléchir voire d'orienter les choix stratégiques du partenaire privé, par le biais de mécanismes incitatifs dont il assortira son offre de partenariat. Car l'initiateur du projet en l'occurrence est le

partenaire public. Et puisqu'il est d'ordre stratégique, pour la nation et le gouvernement, ce qui explique la présence du partenaire public, et pour le marché et l'entreprise, ce qui explique la présence du partenaire privé, le partenariat prospectif constitue un mode d'association où se conjugue, par la croissance économique et le développement social interposés, des objectifs qui satisfont à la mission implicite de chacun des preneurs à l'action qu'il suppose.

Ce partenariat se retrouve le plus souvent dans des secteurs aussi névralgiques pour la nation que la santé publique, la défense et l'éducation nationale. Contrairement au *partenariat adhésif*, le *partenariat prospectif* constitue un moyen privilégié de conciliation d'attentes particulières, non pas en termes d'outputs sur le plan de l'utilisation du projet mais de complémentaires en termes d'outcomes sur le plan institutionnel, pour les parties au projet. Ce qui explique que le dit partenariat permet de mettre en rapport, sinon en équilibre, d'un côté des firmes privées qui aspirent dégager un profit du projet, ce qui justifie leur mise à risque du capital que suppose leur engagement, et d'un autre côté des agences gouvernementales qui entendent s'acquitter de leur mandat public par la dotation d'ouvrages dont la collectivité tirera un avantages comparatif durable. Croissance économique et développement social sont conciliables, et l'État n'est pas moins important dans cet effort de rapprochement des intérêts publics et privés que ne le sont les entreprises intéressées au projet commun que suppose le partenariat prospectif.

#### *Enjeux du PPP prospectif*

La complexité, les risques et les coûts de réalisation des projets dans certains domaines d'activité (défense, espace, santé, éducation mais aussi biotechnologie, pharmaceutique, télécommunication) sont tels que les agences gouvernementales, comme les entreprises privées d'ailleurs, ne peuvent les assumer seules. Elles doivent trouver des preneurs aux projets, et ceux-ci se trouvent très souvent dans l'autre secteur d'activité. Et si le capital engagé suppose un effort qu'un seul partenaire ne peut soutenir, il faut remarque que les domaines de compétences techniques et sociaux que le projet suppose ne sont jamais propres qu'à un seul des deux secteurs de provenance des partenaires. La complémentarité des champs d'expertise, comme celles des facteurs de compétences, fait

que le partenaire privé, comme le partenaire public, est trop heureux de trouver dans sa contrepartie l'engagement qu'il ne peut prendre seul face à la tâche à accomplir.

### *Défis du PPP prospectif*

S'engager dans ce type de partenariat n'est pas sans effet sur l'image publique des partenaires au projet qu'il suppose. Il arrive souvent que le mécontentement populaire marque l'annonce de ce genre de partenariat, parce que les contribuables estimeront que le partenaire privé tirera déraisonnablement avantage de sa position pour profiter des largesses du gouvernement qui devient en l'occurrence moins le donneur d'ordre que l'obligé dans la réalisation et surtout le défraiement des charges de réalisation du projet. Le risque le plus évident dans l'affaire vient donc de la gérance qui sera faite du projet, et donc des mécanismes de surveillance du projet et de l'obligation de rapport périodique impartie au partenaire privé, lequel à l'évidence tirera avantage de l'allocation de ressources, de l'attribution de pouvoirs et de la répartition des coûts et retombées inhérents au projet.

Le partenaire public doit être parfaitement conscient du danger qu'il y a pour lui, advenant un contrôle par trop lointain des travaux, ou par une surveillance par trop négligente des dépenses engagées pour les fins d'accomplissement du projet. En somme, il devra, avant, pendant et après le projet avoir répondu à des questions aussi pointues que : Devrait-on consacrer autant de deniers publics à tel ou tel projet, et étendre la portée de celui-ci à tel ou tel égard ? Ne serait-il pas plus indiqué de limiter l'action gouvernementale à la législation ou à la réglementation de l'activité et laisser le secteur privé se charger des projets que la situation nationale ou locale commande ? Et toutes ces questions, fussent-elles répondues avec satisfaction, il n'en demeurera pas moins que le choix du partenaire privé par le partenaire public, sans parler de l'ordre de ses engagements, de ses compétences et de ses modes d'opération, n'aura pas été abordé.

Le principal défi qu'encourt le partenaire public, dans ce type de partenariat, c'est celui ne pas perdre le contrôle absolu sur la situation, puisque le projet présente non seulement un caractère national mais avant tout stratégique tant sur le plan économique que sur le plan social. Quant à son aspect politique, il demeure invariablement rattaché à tous les engagements que prend, seul ou avec d'autres, le gouvernement qui devient partie à un projet de nature collective ou autre.

### *Risques du PPP prospectif*

Plus la taille des projets, que suppose le partenariat prospectif, sera considérable, plus les risques qui lui seront propres seront proportionnellement élevés. Et même s'il s'agissait de petits engagements, financièrement ou humainement parlant, il n'en demeurerai pas moins que, à cause de leur dimension nationale, ces projets, parce qu'il seront stratégiques par définition, représenteront un niveau de risque supérieur à la moyenne des projets que l'on rencontrera dans quel autre type de partenariat public-privé que ce soit.

Supposant des enjeux majeurs, pour les nationaux, les projets liés aux partenariats prospectifs, même si leurs retombées publiques ou privées étaient relativement moins importantes à l'égard d'autres projets, les citoyens s'en inquiéteront toujours plus, que le détail de leur réalisation leur échappe ou non. Leur importance ne tient pas tant à leur envergure, en termes opérationnels, qu'à leur incidence, en termes opératoires, pour l'ensemble de la collectivité qui en fera certainement les frais pour partie et qui en bénéficiera potentiellement seule ou avec d'autres. Les citoyens n'ont pas à être versés, techniquement ou économiquement parlant, pour savoir que les projets stratégiques de la nation, ceux que gère leur gouvernement, mettent par anticipation leur avenir à contribution et par procuration leur situation présente à risque. Le seul souci qu'ils ont, lorsqu'ils les apprécient, qu'ils aient à les dénoncer ou à les appuyer, c'est de s'assurer qu'ils ne mettent pas en péril la cohésion sociale et qu'ils ne mettent pas en échec la cohérence économique de la communauté nationale qu'ils forment.

Le partenariat prospectif devrait autoriser une gestion conséquent, mais aussi étroite, des interfaces que seront, à la négociation des termes, à l'exécution du mandat et au départage des avantages lors de dissolution du partenariat sur projet rendu, (1) l'apport de ressources, (2) la dévolution des tâches, (3) l'attribution des fonctions de gestion, surveillance et contrôle des travaux, (4) le rapport public d'étapes, (5) le départage du produit, comme l'engagement du capital et l'autorisation des dépenses, (6) la ratification de contrats de sous-traitance et autres, (7) l'emprunt ou le financement des équipements, immobilisations et autres, (8) la renégociation des termes inhérents aux conventions collectives d'employés, (9) la redéfinition des objectifs initiaux de l'entente signée, (10) le recentrage de la nature des engagement et le repositionnement du projet dans sa globalité, entre les partenaires aux projets.

Si les droits de gérance doivent être saufs, ceux de propriété, publics de surcroît, dans tant et plus de projets liés aux partenariats publics-privés de type prospectif, ne doivent pas être dénaturés à travers une gestion laxiste des termes de l'entente par le partenaire privé, premier bénéficiaire, sinon le seul, des retombées financières directes des projets que la formule suppose.

Il ne s'agit pas de rendre odieux les termes de l'entente, mais d'assurer que les dérapages, qu'abhorre d'ordinaire l'entreprise privée preste à s'opposer à tout envahissement de l'économie de marché par l'instance publique, ne soient pas le fait d'entrepreneurs plus audacieux qu'il ne faudrait et de limiter leur emprise sur les affaires publiques auxquelles ils sont associés étroitement. Les modalités de surveillance et de contrôle, dans l'exécution des termes de l'entente, doivent faire du partenariat prospectif, une mesure équilibrée, parce qu'équitable aux deux parties, de rendement économique et social pour les deux partenaires, dont l'engagement, apolitique, doit servir les fins de la communauté nationale concernée. La vraie légitimité du partenariat prospectif s'énonce, de vérifie et se justifie par ce truchement.

L'implication de firmes privées, dans l'association d'affaires publique-privée que suppose le partenariat prospectif, risquerait de se réduire à peau de chagrin, s'il advenait que le pouvoir de décision devienne imposition par décret au détriment du partenaire privé. De même, l'association perdrait son sens, si l'application des termes du contrat se travestissait en expropriation de droits par appropriation de fonctions au détriment du partenaire public. Et bien que l'égalité ne soit jamais parfaite, l'équité, elle, peut être perfectible. Ainsi, dans la formulation des termes des ententes que suppose le partenariat prospectif, l'expérience aidant, sans compter la bonne volonté des participants, les projets à venir seront mieux encadrés et partant mieux gérés et mieux rendus.

Il tombe donc sous le sens, qu'il revient au gestionnaire public, donneur d'ordre en pareil partenariat, de prévoir des termes qui, même s'ils avantagent le partenaire privé, ne soustraient pas de son mandat de fiduciaire sur le bien commun le partenaire public qu'il représente. Et puisque les termes de l'entente doivent être publiquement justifiables, ils doivent être imputables, et donc faire l'objet d'une reddition de comptes authentiques devant les représentants des citoyens le temps venu.

## **En guise de conclusion : les conditions favorables à la gestion d'un partenariat public-privé**

Dans un PPP comme pour toute autre forme d'association, les termes d'une entente commandent que la nature des projets entre en ligne de compte avant d'être déclinée et évaluée. L'application des principes qu'une telle entente suppose exigera, pour une meilleure performance dans la gestion des contrats signés entre des représentants de l'État et de partenaires privés, qu'il y ait eu juste considération des circonstances, des capacités et des potentialités avant ratification de l'accord de partenariat. Et si tout ne peut pas être quantifié, tout peut être qualifié.

Les partenaires doivent faire montre d'une volonté réelle, mais aussi égale, d'assumer la finalité prévue du projet. L'engagement que représente le *partenariat prospectif*, à cause de la nature stratégique des projets sur lesquels porte ce genre d'association, ne peut être pris en sacrifiant tout ou partie de l'avantage national que cela suppose. Par contre, le départage des risques, comme celui des retombées, doit être équitablement facilité par les termes de l'entente. Tout ne doit pas verser à l'avantage d'un seul partenaire au départ, comme tout ne doit basculer au désavantage d'un seul partenaire à l'arrivée. Le montage financier doit être pratiqué convenablement, pleinement et durablement, et couvrir l'étendue des besoins propres à l'accomplissement global de la tâche et l'atteinte de la finalité. La confiance doit être manifeste à toutes les étapes du projet comme au stade de la préparation du contrat de partenariat entre les parties. Et plus la transparence sera constatée dans les rapports incidents au projet, plus la confiance gagnera en puissance, le tout à l'avantage des parties bien évidemment mais avant tout à celui des objectifs du projet. Les charges d'exécution de la tâche ne doivent pas être déduites d'un compte à l'autre, c'est-à-dire du privé au public ou du public au privé, comme les engagements financiers ne doivent pas être pris sans l'accord des deux parties.

Des projets à valeur ajoutée pour la nation, dont les partenaires, et plus spécifiquement le partenaire privé, auront tiré avantage, ne peuvent être déclarés tels sans qu'une vérification publique puisse en être normalement réalisée. Les choses de l'État n'appartiennent en propre à personne, et encore moins au gestionnaire qui agit pour son compte. Elles sont la propriété des citoyens, lesquels sont absents lors de la ratification des partenariats publics-privés, mais présents lorsque vient le temps de la reddition de

comptes et de l'imputabilité des gouvernements. La transparence doit exister, et elle n'est jamais aussi réelle que lorsqu'elle est constatée dans les faits; par des écrits clairs et des décisions prises sur la bases de paramètres soigneusement élaborés et énoncés. Et s'il est des experts en droit pour aider les instances publiques à formuler leurs droits, il est des experts en projets d'affaires pour les aider à négocier les termes de leurs contrats et des experts en management pour les aider à gérer leurs projets.

Finalement, l'équation à résoudre en terme de PPP en est une faite d'enjeux, de défis et de risques liés à la nature même des projets exécutés en mode PPP. Ces trois paramètres sont définis à travers les intérêts des partenaires, publics et privés, qu'ils supposent. Et ces intérêts, essentiellement économiques pour l'un et socio-politiques pour l'autre, se confondent, à cause de la nature des projets publics eux-mêmes, avec l'intérêt national. L'équation n'en est plus une à somme nulle, et encore moins à somme négative, mais à somme positive, dans le temps et dans l'espace des parties au contrat. Le PPP se fonde alors sur la conjonction *croissance économique* et *développement social* que tout accord visant le *bien commun* doit présupposer.

---

<sup>1</sup> Mazouz, B. et Leclerc, J. (2008), *La Gestion intégrée par résultats, Concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique*, Presses de l'Université du Québec, Québec.

<sup>2</sup> Brinkerhoff, J. (2002), Government-Nonprofit Partnership : A defining framework, *Public Administration and Development*, Vol. 22, no. 1, p. 21.

<sup>3</sup> Mazouz, B. et Belhocine, N., (2008), Gérer l'interface politique, organisationnelle et économique des PPP, in Boisclair, M. et Dallaire, L. (dir.), *Les défis du partenariat dans les administrations publiques*, Un regard systémique – Théorie et pratique, Presses de l'Université du Québec, Québec, Chap. 7, pp. 175-200.

<sup>4</sup> Mazouz, B., Belhocine, N. et Facal, J. (2005)., Les partenariats public-privé, Une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui, *Télescope*, vol. 12, no. 1, pp. 2-16.