

Partenariats Public-privé et Management de la Complexité : les nouveaux défis de l'Etat

Taïeb HAFSI

Professeur titulaire, chaire « Walter J. Somers »,
HEC Montréal, Canada

Résumé

On a tendance à voir les PPP comme une forme organisationnelle idéale, qui permet à l'État de réaliser des objectifs économiques et sociaux sans déboursier tous les fonds correspondants et sans avoir besoin de gérer les opérations qui en résulteraient. Cette vue est utopique. En fait, les PPP accroissent la complexité de l'État, comme le faisaient les entreprises d'État. Dans cet article, nous comparons le management de l'État à celui d'une entreprise diversifiée et montrons que les PPP, bien qu'étant des innovations organisationnelles remarquables, doivent faire l'objet d'un véritable management pour qu'ils puissent tenir leurs promesses. Leur management s'apparente à celui des entreprises d'État et peut poser les mêmes problèmes. En lien avec les développements proposés, nous suggérons aussi comment le management des PPP peut être concrètement organisé.

Abstract

– PPP and managing complexity : new challenges for the state – PPPs tend to be seen as an ideal form of organisation, enabling the state to achieve economic and social objectives without releasing funds or having to manage the resulting services. This is a utopian view. It is in fact the case that PPPs are increasing the complexity of the state, as happened with state-owned enterprises. In this article, state management is compared to that of a diversified company and demonstrate that although PPPs are remarkable organisational innovations, they must be properly managed if they are to live up to their promise. They are managed in a similar way to state-owned enterprises and this can lead to the same problems. With regard to the developments proposed, this article also suggests how PPP management can be organised on a practical level.

Les travaux importants qui ont été faits sur le fonctionnement des entreprises d'État ont révélé qu'historiquement l'État a judicieusement créé des entreprises pour réaliser des objectifs de développement ou de contrôle économique. Les entreprises d'État créées ont généralement réalisé de manière efficace les objectifs qui leur étaient assignés. Ainsi, à titre d'exemple, Elf Aquitaine a été créée pour construire des raffineries de pétrole à l'intérieur du territoire en France, alors que toutes les sociétés

pétrolières à l'époque refusaient de le faire, (même la Société française des pétroles, dont l'État avait la propriété partielle, refusait également de le faire). Elf Aquitaine a non seulement construit des raffineries au coeur de la France mais démontré ainsi la faisabilité économique d'une telle opération. Elle fut suivie dans cette voie par d'autres entreprises pétrolières internationales. Un autre exemple souvent cité a été celui de la Tennessee Valley Authority, une société créée sous l'administration Roosevelt pour aménager la rivière Tennessee, réguler son débit pour faciliter l'agriculture dans la vallée et fabriquer de l'électricité pour la vendre à un prix beaucoup plus faible que celui des entreprises électriques privées de l'époque.

Ainsi, l'entreprise d'État, et toutes les organisations que l'État a créées pour des raisons économiques, sociales ou parfois politiques, ont été des instruments au départ très efficaces et très utiles. Elles ont servi à faire bouger le comportement du secteur privé ou à réaliser des projets que celui-ci n'était pas capable d'entreprendre, soit à cause de l'importance du risque encouru ou de la faible profitabilité attendue ou les deux. Pourtant, avec le temps et le nombre d'entreprises sous son contrôle, l'État s'est souvent trouvé dans la situation où la gestion de l'ensemble prenait la forme d'un casse-tête insoluble. En tant que financier de toutes les entreprises d'État et actionnaire de chacune d'entre elles, l'État se devait de faire un suivi qui exigeait des ressources managériales de plus en plus importantes. Plus important, la logique de fonctionnement de ces entreprises demandait une autonomie de plus en plus grande, alors que la logique de l'État était une logique de contrôle de l'utilisation des deniers du public. Il en résultait des blocages considérables qui, caricaturés, menaient au système centralisé à la soviétique ou à des entreprises qui ne répondaient plus aux exigences de l'État, ni à ses commandes. Utilisant la terminologie de la théorie de l'agence, on pouvait alors dire que l'entreprise d'État était un agent sans principal. Pour sortir d'une telle situation, les recommandations insistaient sur la nécessité de simplifier la gestion et de redonner à l'État sa marge de manoeuvre perdue. Ce fut là le casse-tête du management du secteur public au début des années 1980.

L'entreprise d'État n'est qu'un exemple du problème auquel l'État, en tant qu'organisation complexe, est constamment confronté. D'un côté, l'État est obligé de prendre en charge des activités qui ne peuvent être prises en charge par le privé. Cela se produit surtout, selon L. Thurow, dans les industries naissantes et dans les industries déclinantes. Cette situation complexifie de plus en plus l'organisation que les dirigeants de l'État doivent constituer. De l'autre, l'État ne peut continuer à prendre en charge les activités nouvelles de promotion et de développement des industries naissantes, sans se libérer des anciennes, sinon la complexité serait telle que le management raisonnable de l'ensemble deviendrait impossible. Il lui faut trouver des moyens de gérer, de manière dynamique et créative, la complexité de l'appareil qui se constitue à mesure qu'il fait face à ses responsabilités au service de la société. Une certaine créativité ou innovation organisationnelle est nécessaire pour permettre à l'État de faire face à ses responsabilités. La création d'organisations autonomes et plus récemment le partenariat public-privé (PPP) sont des innovations organisationnelles similaires à l'entreprise d'État qui, nous le suggérons, posent des problèmes de gestion similaires.

Nous allons dans cet article montrer comment les entreprises d'État (ou en général la création d'organisations autonomes pour prendre en charge des services au public) et les PPP sont venus, dans un premier

1. Anastassopoulos (J.P.), *La stratégie de l'entreprise publique : l'efficacité au service de l'intérêt général*, 1980, Paris, Dalloz ; Bernier (L.), « La dynamique institutionnelle des entreprises publiques au Québec de 1960 à aujourd'hui », *Politique et Management Public*, 7, 1989, pp. 95-111 ; Gilmour (S.), *The Divestment Decision Process*, Unpublished doctoral dissertation, Graduate school of business administration, Harvard University, Boston, Ma., 1973 ; Hafsi (T.), *Strategic Management of State-Controlled Enterprises*, Greenwich, CT : JAI Press, 1989 ; Hafsi (T.) et Koenig (C.), « The state-SOE relationships : Some patterns », *Journal of Management Studies*, May issue, 1988 ; Stoffaes (C.) et Victorri (J.), *Nationalisations*, Paris, Flammarion, 1977 ; Vernon (R.) et Aharoni (Y.) (dir.), *State-Owned Enterprises in Western Economies*, New York, St-Martin's Press, 1981.

2. Nora (S.) et Groupe de travail du Comité interministériel des entreprises publiques, *Rapport sur les entreprises publiques*, Paris, La Documentation Française, 1967 ; Blanc (C.), *L'État Stratège*, Paris, La Documentation Française, 1996.

3. Hafsi (T.) et Koenig (C.), « The state-SOE relationships : Some patterns », op. cit. ; Aharoni (Y.), *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*, Cambridge, MA : Ballinger, 1986.

4. Thurow (L.), *The Zero-Sum Society*, New York, Basic Books, 1980.*

temps, résoudre les problèmes de complexité auxquels l'État est confronté. Puis, dans un second temps, les limites de ces instruments ont engendré d'autres problèmes encore plus difficiles à résoudre. Nous montrerons que ces problèmes relèvent non pas de l'instrument lui-même mais des défis de la gestion de l'ensemble de l'État, à présent en situation de complexité. Nous argumenterons que seule une gestion différente de l'État pourra permettre de faire face à une telle situation. Notre approche est comparative et s'appuie sur l'expérience historique des entreprises d'État. Les apprentissages sur le management des entreprises d'État seront mobilisés pour développer l'argumentation et en particulier discuter des problèmes et des promesses des PPP.

Dans une première partie, nous montrerons comment entreprise d'État et PPP fonctionnent selon des mécanismes similaires en matière de management. Nous montrerons qu'ils génèrent des organisations dont les comportements sont similaires. Dans une deuxième partie nous argumenterons que ces comportements sont naturels et inévitables. Nous préciserons les implications et les difficultés que cela pose au management de l'État, en matière de légitimité et d'efficacité. Finalement, nous discuterons de la dynamique de la gestion en situation de complexité et ferons quelques suggestions pour un management des PPP plus efficace et plus légitime⁵.

La Dynamique du Comportement des Organisations de l'Etat

La dynamique des relations entre l'État et les organisations de l'État

Dans leur développement théorique, T. Hafsi et C. Koenig ont montré que les rapports entre l'État et l'entreprise dont il a la propriété (entreprise d'État) répondent à une dynamique organisationnelle qui peut être décrite par un cycle⁶. À la création de l'entreprise, les relations entre l'entreprise et l'État sont coopératives et leurs objectifs sont confondus. L'entreprise d'État se comporte comme l'État lui-même. En fait, les dirigeants de

5- La légitimité des PPP est liée aux normes de la gestion traditionnelle des biens publics et en particulier à la nécessité du contrôle de l'utilisation des deniers publics.

6- Hafsi (T.) et Koenig (C.), « The state-SOE relationships : Some patterns », op. cit.

l'entreprise viennent souvent de l'État et ont été à l'origine de la logique de création de l'entreprise. Cette logique est bien entendu dominée par les préoccupations de l'État. Ainsi, en créant l'Union Générale du Pétrole (plus tard Elf Aquitaine), l'État voulait développer des régions intérieures françaises. La société pétrolière n'était qu'un outil pour le développement régional. Au départ, les gestionnaires construisaient l'entreprise pour servir au mieux les objectifs de l'État.

Mais l'entreprise est une organisation comme les autres. Selon la théorie de la contingence développée par J.D. Thompson, lorsque son noyau de compétence⁷ est construit, elle ne peut fonctionner que si elle arrive à le protéger des incertitudes qui viennent de l'environnement⁸. Dans le cas de l'entreprise d'État, J.P. Anastassopoulos et plus tard T. Hafsi et C. Koenig documentent alors les conflits qui se présentent entre l'entreprise d'État et l'État lorsque celle-ci tente de protéger son noyau technologique. Cette période de conflit traduit l'opposition entre la logique de l'État, qui considère l'entreprise comme un simple instrument au service d'objectifs plus vastes, et celle de l'entreprise qui considère qu'elle n'existe que pour faire fonctionner sa technologie. Pour faire fonctionner la technologie, il faut que les relations de cause à effets soient prévisibles. Donc les interventions externes, surtout lorsqu'elles sont imprévisibles, y compris celles du principal qu'est l'État, sont vécues comme insupportables. À l'opposé, le comportement de l'entreprise est considéré par l'État comme incompréhensible et vécu comme illégitime et incompatible avec les objectifs de départ. Ainsi, J.P. Anastassopoulos, T. Hafsi et T. McCraw ont documenté la nature et la difficulté des conflits qui en résultaient⁹.

Cependant, en dehors de la situation de conflit permanent, les choix de l'État ne sont pas nombreux. Il peut « détruire » l'entreprise d'État, par

7. Thompson appelle les capacités et compétences critiques le Noyau technologique.

8. Thompson (J. D.), *Organizations in Action*, New York, McGraw-Hill, 1968.

9. Anastassopoulos (J.P.), *La stratégie de l'entreprise publique : l'efficacité au service de l'intérêt général*, op. cit. ; Hafsi (T.), *The strategic management of state-owned enterprises*, Unpublished doctoral dissertation, Graduate school of business administration, Harvard University, 1981 ; McCraw (T.), *TVA and the Power Fight : 1933-1939*, Philadelphia Lippincott, 1971.

la fermeture ou la privatisation, ce qui pose des problèmes d'efficacité et parfois de légitimité, ou « la libérer » en lui donnant plus d'autonomie, ce qui pose aussi des problèmes d'efficacité et de légitimité. Dans les deux cas se posent des questions de stratégie et de contrôle sur l'utilisation des ressources de l'État. Ces deux solutions sont semblables, puisque dans les deux cas l'État perd le contrôle direct sur l'entreprise. Elf Aquitaine dans les années 1980 était autonome et ne répondait plus aux instructions de l'État, du moins pas à celles qui étaient en conflit avec sa propre stratégie corporative. De même, la Tennessee Valley Authority a-t-elle été autonome très rapidement après sa création¹⁰.

Ces modèles s'appliquent aussi aux organisations autonomes que les gouvernements ont créées au cours des années 1990 pour gérer des opérations ou services particulières. Ce fut le cas au Canada et au Québec pour des organisations de gestion des aéroports, de gestion des rentes, de collecte et de traitement des données statistiques, de réglementation, etc. C'est aussi le cas des établissements publics industriels et commerciaux français, comme Météo France, l'Institut géographique national, l'Office national des forêts, l'Établissement français du sang, etc. La philosophie des années 1990 a cependant permis d'accepter le principe de l'autonomie de gestion des entreprises et de réglementer l'intervention de l'État en la soumettant à l'intermédiation du conseil d'administration¹¹. Cela n'a pas vraiment changé le problème fondamental des rapports entre l'entreprise et l'État, mais l'a simplifié en le déplaçant au niveau de la conception des instruments de gouvernance.

Le cas particulier des PPP

Le partenariat public-privé est une innovation organisationnelle. Dans l'organisation résultante, l'État est selon nous impliqué autant que dans l'entreprise d'État. Cependant, pour simplifier son implication et celle d'un partenaire privé, l'État accepte un contrat qui définit les modes

10- McCraw (T.), TVA and the Power Fight : 1933-1939, op. cit. ; Selznick (P.), Leadership in Administration, Los Angeles, University of California Press, 1959.

11. Blanc (C.), L'État Stratège, op. cit. ; Koenig (C.), « De l'État contrit à l'État stratège », Management International, 1,2, 1997, pp. 13-20.

de gestion et de gouvernance. Comme il y a asymétrie entre les pouvoirs formels respectifs de l'État et du partenaire privé, on crée pour le privé un cadre qui réduit les incertitudes liées à la participation de l'État, que sont le financement, la commercialisation, la gestion et la résolution des conflits éventuels entre les partenaires. Dans ce cadre, le privé apporte soit son investissement, soit ses capacités de management, soit les deux. L'un des premiers types de partenariat public-privé a été le contrat de BOT (Build-Operate-Transfer) dans lequel l'État donnait au privé une concession qui garantissait la rentabilité de l'investissement et une certaine autonomie de gestion. En retour, le privé investissait des ressources importantes, notamment en termes financiers et de savoir-faire technique et managérial.

Le contrat Build-Operate-Transfer a été ainsi beaucoup utilisé dans les pays en développement, notamment en Chine. Le gouvernement chinois a, par exemple, autorisé la société d'électricité Huaneng à accepter dans les années 1980 ce genre de contrat de ses partenaires occidentaux. Ceux-ci investissaient dans des usines de production d'électricité, mais Huaneng acceptait d'acheter l'électricité à un prix négocié à l'avance. Cela a permis entre autres de rénover le système électrique chinois qui était très en retard au plan technologique. Les prix de l'électricité étant fixés par contrat, l'entreprise privée partenaire réduisait sensiblement le risque de marché. Le contrat réduisait le risque d'intervention souveraine de la part de l'État. La rentabilité de l'investissement était ainsi garantie et l'État rendait cela légitime en arguant que cela rendait possible des investissements qu'il n'aurait pu faire autrement pour mettre des services cruciaux à la disposition des populations. En fait, grâce au Build-Operate-Transfer, l'État se dégageait de la pression inévitable, exercée par la population et les groupes d'intérêt, pour la réduction des prix des services publics. Malgré son coût, le BOT est une simplification considérable de la gestion de l'État. Son fonctionnement est clair, sa gestion est facile et réduit ainsi la difficulté de l'État à réconcilier les impératifs économiques et politiques. Le partenaire privé se charge d'appliquer sans état d'âme des prix qui permettent la rentabilité de l'investissement.

Le Build-Operate-Transfer a tellement bien fonctionné pour la production industrielle que sa généralisation a même permis de rendre l'investissement privé plus liquide. En effet, les investisseurs pouvaient céder le projet à d'autres entreprises, ou même à l'État lui-même, à des conditions qui respectaient le contrat original avec l'État. De là à généraliser les Build-Operate-Transfer pour couvrir tous les rapports entre l'État, comme maître d'oeuvre ou comme régulateur, et des acteurs privés, comme prestataires de services spécialisés, le pas a été vite franchi. Les partenariats public-privé ont été une sorte de généralisation du Build-Operate-Transfer à des situations qui vont au-delà de la production industrielle et peuvent concerner toute activité commerciale, industrielle ou de service. L'intérêt pour l'État est triple. D'abord, le privé apporte le financement et peut prendre le risque des conditions de marché, ce qui est une nouveauté par rapport au Build-Operate-Transfer. Ensuite, l'État n'a plus besoin de prendre en charge des activités nouvelles de fourniture de produits ou services. Enfin, il crée les conditions de « l'utilisateur payeur » en se dégageant souvent de la situation d'intermédiaire obligé. Les municipalités et les états fédérés aux États-Unis ont été les pionniers dans ce domaine, notamment pour confier la gestion des déchets ou de la sécurité à des entreprises spécialisées privées. Le gouvernement américain a même confié à des entreprises privées dans le cadre de PPP des services relevant traditionnellement de la souveraineté nationale comme la sécurité ou la défense.

Cela a l'air d'une simplification considérable. Mais elle n'est qu'apparente ou plutôt temporaire. En effet, le partenaire privé ne se comporte de manière responsable que dans la limite où la rentabilité du projet le permet. Si le projet n'est pas rentable ou évolue de manière non favorable, il peut d'une manière ou d'une autre s'en dégager. La première possibilité est de demander à renégocier les termes du contrat pour évolution défavorable des conditions d'opération. Il peut réduire les services rendus ou leur qualité. Il peut finalement déposer le bilan et mettre l'État devant l'obligation de reprendre l'activité et ses problèmes. Dans tous les cas, l'État reste aux yeux de la population le responsable des opérations sous contrôle du PPP. Cette responsabilité implique l'État

beaucoup plus qu'imaginé auparavant. Le PPP n'évacue donc pas la nécessité de gérer. Les États réalisent la nécessité de mettre en place des mécanismes de gestion qui s'apparentent à ce qui se faisait auparavant pour la gestion des entreprises d'État. L'évolution des rapports entre l'État et le PPP sont les mêmes que ceux décrits par T. Hafsi et C. Koenig et peuvent être décrits par un cycle¹².

Au départ, lors de la signature du PPP, les partenaires sont généralement satisfaits et ont des intérêts convergents. Ils coopèrent facilement. Au cours de cette phase, l'espoir des deux côtés est que le contrat est tel que les deux parties gagnent. Le partenaire privé obtient une opportunité de rentabilité sur des activités traditionnellement réalisées par l'État lui-même. L'État peut faire réaliser à un coût raisonnable une activité qui lui demanderait sinon beaucoup d'attention. La simplification du champ d'action de l'État facilite la gestion de l'ensemble de l'appareil de l'État et représente ainsi un avantage important. Un exemple typique est celui de la réalisation des autoroutes à péage en Ontario, en France ou plus récemment au Québec. Le privé investit et l'État lui donne une concession d'exploitation à des conditions prédéterminées qui permettent de rentabiliser l'investissement. La construction d'un complexe culturel à Montréal au Québec, et celle d'un hôpital à Hamilton en Ontario, se sont aussi faites dans des conditions semblables.

Cependant, lorsque les conditions d'exploitation changent de manière importante, la remise en cause du contrat initial devient en fait possible. Il en résulte des conflits importants, résolus avec plus ou moins de facilité. Pour l'État, c'est une situation très désagréable, parce qu'elle force la gestion du PPP et donc mobilise l'attention des décideurs, qui est normalement occupée ailleurs. Par exemple, l'État de la province de l'Ontario a cherché à remettre en cause les péages de l'autoroute 407 devant les tribunaux. Les municipalités américaines qui avaient confié leurs systèmes de collecte d'ordure à des entreprises privées ont été forcées d'intervenir, parce qu'elles étaient confrontées à des techniques de réduction de coût de la part des partenaires privés, qui réduisaient

12. Hafsi (T.) et Koenig (C.), « The state-SOE relationships : Some patterns », op. cit.

sensiblement la qualité des services rendus. Les comportements des entreprises de sécurité en Irak mettaient en cause la loi américaine sur les droits de la personne et la crédibilité de leur engagement dans la région. Comme cela fut démontré pour les entreprises d'État, les conflits sont tellement coûteux, en termes de temps et d'énergie. Ils peuvent se terminer par la création de conditions très favorables au privé, pour éviter qu'il ne pose problème¹³. Le cycle se termine alors par une gouvernance où le partenaire autre que l'État a la haute main sur les décisions stratégiques qui sont normalement décidées par les deux parties. Ce fut par exemple le cas avec la gestion des aéroports de Toronto et de Montréal. Le gouvernement canadien qui les a créés a toujours refusé d'intervenir sous prétexte que cela relevait d'une gouvernance distincte, établie au moment de leurs créations.

Donc, le PPP est une organisation qui ressemble fortement à l'entreprise d'État et pose pour sa gestion des problèmes semblables. En fait, au lieu de simplifier la gestion de l'État, les PPP, s'ils se multiplient, peuvent rendre celle-ci aussi complexe que si les PPP étaient des entreprises d'État. Plus grave, ils enlèvent à l'État sa capacité d'action souveraine traditionnelle. Le problème qui se pose donc n'est pas seulement un problème de cadre juridique dans lequel se font et se défont des accords financiers, mais c'est surtout un problème de gestion administrative dans des situations de plus en plus difficiles d'ambiguïté et de politisation des débats, c'est-à-dire des situations dans lesquelles la complexité va croissante. Pourtant, comme les entreprises publiques, les PPP jouent aussi un rôle positif indéniable qui permet de mobiliser des ressources financières, techniques et managériales qui seraient autrement indisponibles. Quelle gestion administrative serait alors appropriée pour un tel animal ?

13. Anastassopoulos (J.-P.), *La stratégie de l'entreprise publique : l'efficacité au service de l'intérêt général*, op. cit. ; Hafsı (T.) et Koenig (C.), « The state-SOE relationships : Some patterns », op. cit.

La Gestion des PPP : retour sur la Gestion de l'Etat

Le Méta management : une nécessité en situation de complexité

Les PPP sont surtout des innovations organisationnelles¹⁴. Ils permettent de résoudre entre autres les questions politiques liées à la mobilisation de ressources financières nécessaires à la fourniture des services au public ou à la réalisation des infrastructures par l'État. Ils permettent en effet de transférer au marché la responsabilité de l'augmentation des coûts. Parfois, comme à Chicago, ils permettent même de générer des ressources. La ville de Chicago a dépensé récemment 250 millions de dollars pour reconstruire l'autoroute qui relie le centre de la ville à la frontière de l'Indiana. Ensuite, elle a revendu les droits de gestion et de péage pour 99 ans à un consortium privé qui a payé pour ces droits 1,83 milliard de dollars. Cependant, les PPP ne résolvent que très marginalement les questions managériales auxquelles l'État reste confronté du fait de son association aux partenaires privés.

En fait, l'État qui gère des entreprises ou des PPP se trouve dans la situation classique d'une entreprise très diversifiée¹⁵. Une entreprise très diversifiée peut n'être gérée que de manière financière. Mais l'État peut rarement se contenter d'une gestion à distance basée sur les objectifs financiers. Il doit contrôler la qualité et les conditions de réalisation de la prestation du PPP. Il est donc plus dans la situation d'une entreprise du genre General Electric que d'un holding financier. Il ne peut faire l'économie du management des PPP. Pour faire des PPP des innovations organisationnelles concluantes, il faut organiser leur management, comme General Electric organise le management de ses différentes activités. Nous allons ici décrire les éléments qui constituent cette gestion.

D'abord, la gestion stratégique d'une organisation aussi diversifiée suppose la délimitation des centres d'activité stratégique. Les centres d'activité stratégique sont généralement des activités autonomes qui

14. Nous n'abordons ici que les questions stratégiques et organisationnelles. Il est clair que d'autres perspectives sont aussi possibles, comme l'innovation juridique.

15. Bower (J.L.), *Managing the Resource Allocation Process*, Boston, HBS Press, 1970.

peuvent être considérées comme des entreprises distinctes. Ainsi, à General Electric, le domaine des moteurs d'avion ou celui des lampes sont considérés comme des centres d'activité stratégique. Dans certains cas, un PPP peut être considéré comme un centre d'activité stratégique. Dans d'autres cas, un PPP peut couvrir plusieurs centres d'activité stratégique. Dans d'autres cas encore, plusieurs PPP apparentés peuvent constituer un centre d'activité stratégique. C'est au niveau du centre d'activité stratégique que la stratégie spécifique de l'État se conçoit. On ne peut en effet imaginer que l'État puisse se permettre de définir la stratégie de chaque centre d'activité stratégique. La raison en est toute simple, c'est au niveau du centre d'activité stratégique qu'on trouve une compréhension suffisante du marché et des capacités relatives de l'activité (notamment humaine et technologique), pour élaborer une stratégie. C'est donc les dirigeants du centre d'activité stratégique qui doivent prendre en charge la formulation et la mise en application de la stratégie d'affaire des PPP concernés. Ce faisant, ils peuvent mieux positionner l'activité du PPP / centre d'activité stratégique face à sa concurrence éventuelle et assurer sa performance. Lorsque le PPP / centre d'activité stratégique n'a pas de concurrence sur le territoire considéré on fait souvent appel au benchmarking pour élaborer des repères qui serviront de référence pour apprécier sa performance. La question importante est alors de définir le rôle de l'État dans le management stratégique des PPP / centres d'activité stratégique.

Par analogie avec les entreprises très diversifiées, on peut suggérer que pour l'État dans son ensemble, la gestion stratégique s'articule autour d'un contrôle indirect des stratégies choisies par les PPP / centres d'activité stratégique. Pour cela, il faut construire et gérer le cadre dans lequel les stratégies des PPP / centres d'activité stratégique sont «librement» choisies par leurs managers. Gérer ce cadre signifie choisir les arrangements structurels et cognitifs-culturels les plus appropriés pour influencer les comportements des gestionnaires. Les arrangements structurels comprennent notamment : premièrement, les instruments de mise en ordre de l'action collective (structure organisationnelle, recrutement des acteurs principaux, systèmes de collecte d'information

et de communication) ; deuxièmement, les instruments de stimulation matérielle (systèmes d'évaluation de performance, de contrôle, de récompense et de sanction). Ces deux derniers types d'instruments définissent le cadre formel dans lequel les décisions des gestionnaires prennent place. Les arrangements cognitifs-culturels, quant à eux, ne sont pas toujours très explicites. Ils comprennent, d'une part, la vision et les grands objectifs choisis ; plus ceux-ci sont clairs et mieux ils influencent et guident les gestionnaires de PPP / centres d'activité stratégique ; ils comprennent, d'autre part, les instruments de stimulation idéale, notamment les valeurs et croyances qui animent les membres et les dirigeants des PPP / centres d'activité stratégique.

Les objectifs sont toujours critiques pour le management du PPP. S'ils sont trop précis, ils peuvent empêcher le PPP d'innover et de multiplier sa performance. S'ils sont trop lâches, ils peuvent encourager l'opportunisme des dirigeants. Ceci est aussi vrai des autres instruments, notamment la structure et les mécanismes formels de contrôle et d'évaluation de la performance. C'est un peu moins vrai pour les valeurs et les croyances, qui normalement doivent être claires pour éviter les grandes dérives. Ce management d'équilibriste est un art plus qu'une science¹⁶. Il est essentiellement basé sur l'expérimentation et l'apprentissage.

Lorsque le gouvernement chinois a amorcé la réforme de l'industrie de l'électricité, il a commencé par définir et (re)structurer de ce que nous avons appelé les centres d'activité stratégique¹⁷. Ainsi, la vénérable société d'électricité, un vrai ministère, a-t-elle été découpée en plusieurs entreprises, notamment cinq entreprises régionales de production. Celles-ci, elles-mêmes très vastes, étaient assimilables à de véritables holdings contrôlant des entreprises publiques ou mixtes, et de nombreuses autres entreprises de services. Ces entreprises régionales ont été alors considérées comme des entreprises autonomes et, du fait

16. Bower (J.L.), *The Two Faces of Management : An American Approach to Leadership in Business and Politics*, Boston, Houghton-Mifflin, 1983.

17. Tian (Z.) et Hafsi (T.), « Towards a Theory of Large Scale Institutional Change : The Transformation of the Chinese Electricity Industry », *Long Range Planning*, 38 (6), 2005, pp. 555-577.

de recoupements de territoires, étaient parfois en concurrence les unes contre les autres. Comme ailleurs dans le monde, elles devaient en outre vendre leur production à travers un réseau unique, confié à une entreprise-grille de transport.

Toutes ces entreprises étaient ensuite gérées par une corporation qui se comportait en propriétaire¹⁸. Cette gestion était plutôt indirecte, centrée sur le cadre de fonctionnement et sur les grands objectifs, puisque les entreprises régionales et de service étaient décrétées autonomes. Le Centre déterminait ainsi la demande en relation avec les besoins du développement économique et laissait les entreprises régionales et provinciales trouver les formules pour leur propre croissance. C'est ainsi qu'ont émergé de nombreuses initiatives. Par exemple, la société Huaneng a été la première à demander l'autorisation d'utiliser la formule du Build-Operate-Transfer. À titre expérimental, elle fut autorisée à le faire. La réussite évidente de Huaneng a entraîné une certaine généralisation du Build-Operate- Transfer. Les contraintes étaient la nécessité de maintenir le nombre de Build-Operate- Transfer à un niveau suffisamment bas pour que l'augmentation du prix de l'électricité soit supportable par les clients. Le Centre était incertain sur comment il fallait faire cela, sans compromettre la réalisation des objectifs de production. C'est alors que Huaneng, une fois de plus, arriva avec une autre suggestion, celle d'aller chercher de l'argent sur le marché boursier. Le gouvernement autorisa l'initiative, là encore à titre expérimental. Le succès de l'introduction en bourse fut tel qu'une quinzaine d'entreprises furent autorisées à suivre l'exemple.

Ces initiatives ont émergé parce que le Centre les a suscitées et encouragées. Choisis avec attention, les gestionnaires chinois étaient évalués et récompensés en conséquence. Ils avaient une certaine autonomie de gestion mais devaient aussi réaliser les grands objectifs fixés par l'État central, tout comme les centres d'activité stratégique de General Electric doivent réaliser le retour sur l'investissement requis. Nous avons mentionné le cas de Huaneng comme une illustration. On pourrait argumenter que la situation en Chine ne peut servir d'exemple

18. SPC : State Power Corporation

pour des pays occidentaux à système démocratique. Pourtant, l'histoire d'Hydro-Québec ou celle d'Elf Aquitaine suggèrent qu'au contraire le mode de comportement est très similaire.

Les PPP / centres d'activité stratégique peuvent être analysés d'une manière similaire. Choisir et gérer soigneusement les gestionnaires, gérer le cadre des PPP / centres d'activité stratégique, ou leur « méta-management », est un exercice dynamique, comme illustré dans l'histoire chinoise de Huaneng. Le « management du management » consiste à gérer les gestionnaires qui font la gestion du PPP, plutôt que gérer le PPP. Il permet de faire les ajustements requis pour tenir compte des changements environnementaux et maintenir la stratégie des PPP / centres d'activité stratégique compatible avec les objectifs du gouvernement. Comme en situation de complexité, les relations de cause à effet en matière de management ne sont pas claires ; on est obligé d'expérimenter en permanence, comme le suggère l'exemple chinois.

De manière plus conceptuelle, la dynamique du méta-management des PPP est semblable à ce qui a été décrit par (D.) Braybrooke et (C.) Lindblom dans leur étude des politiques fédérales américaines¹⁹. Pour eux, les décisions de politiques sont prises de manière disjointe et incrémentale. Le caractère disjoint traduit l'ouverture du système à l'ensemble des acteurs et à leurs contributions, lorsqu'il s'agit de définir la décision, tandis que le caractère incrémental suggère la nécessité de découvrir les ajustements les plus appropriés, par approximations successives. Dans le cadre des PPP, les dirigeants sont ainsi encouragés à définir leur stratégie, mais aussi à contribuer à la définition du cadre stratégique qui s'applique à eux. Cette ouverture permet au Centre d'apprendre et de concevoir des cadres stratégiques qui, tout en respectant les exigences centrales, ont le plus de chance de générer les comportements souhaités. Comme les ajustements au cadre des PPP / centres d'activité stratégique se font normalement de manière incrémentale, ils ne créent pas de situations conflictuelles insupportables. La collaboration des acteurs se poursuit justement parce que la décision du moment est le plus souvent incrémentale, même si les ajustements font nécessairement,

19. Braybrooke (D.) et Lindblom (C.), *A Strategy of Decision*, New York, The Free Press, 1963.

mais temporairement, des gagnants et des perdants. Les acteurs peuvent influencer la décision suivante. De plus, ils ne perdent jamais de manière définitive, la décision suivante pouvant aller en leur faveur.

La dynamique du méta-management des PPP / centres d'activité stratégique est donc soumise à « l'incrémentalisme-disjoint ». Il faut agir continuellement pour que le PPP / centre d'activité stratégique ne dérive pas et continue à répondre aux objectifs qui lui sont assignés, malgré les difficultés rencontrées. Cela suppose une clarté des objectifs et une ouverture suffisants pour guider les managers et susciter leur créativité. Le métamanagement est ainsi un exercice d'ajustement continu du cadre structurel et institutionnel par petites touches²⁰. Ces modifications faites, à la marge pour ne pas s'aliéner les acteurs publics ou privés impliqués, indiquent aussi à ces dernières la direction des changements futurs à attendre et rend l'ensemble du système prévisible et capable d'adaptation.

Dès lors, si le PPP / Centre d'activité stratégique soulage l'administration gouvernementale de la nécessité du management direct des services activités nécessaires aux entreprises et aux citoyens, il n'élimine pas la nécessité du management du cadre dans lequel ces activités et services sont réalisés. Bien au contraire, la négligence du management du cadre peut amener une accumulation considérable d'obligations insatisfaites vis-à-vis des PPP / Centres d'activité stratégique et des citoyens, ce qui peut être la source de déviances dommageables et de conflits aussi grands que ceux qui ont justifié le mouvement des privatisations.

Les PPP : le management est inévitable

Les gouvernements ont souvent vu les PPP comme un mécanisme qui leur permettait de faire plus avec moins. Dans l'État, beaucoup de gestionnaires²¹ et dans leur sillage beaucoup de politiciens ont été attirés

20. Scott (R.), *Organizations and Institutions*, 3e édition, Los Angeles, University of California Press, 2007.

21. Dans l'appareil d'État, les gestionnaires sont nombreux. Ce sont tous ceux qui interviennent pour préparer les choix des politiques et qui veillent à leur mise en application. Dans le système parlementaire anglais de Whitehall, dont s'inspire le canadien, les sous-ministres et leurs collaborateurs jouent ce rôle. En France, les secrétaires généraux et directeurs généraux des ministères jouent probablement aussi ce rôle.

par l'idée que le PPP était une sorte de « miracle administratif ». Tel n'est pas le cas. D'abord, le PPP ne change pas nécessairement l'efficacité d'un projet. Il modifie simplement la gouvernance du projet. Ce changement de gouvernance peut bien entendu affecter l'efficacité, surtout lorsque la gouvernance donne plus de souplesse au management, sans affecter le coût de surveillance du management. Par contre, au lieu de donner la responsabilité directe de management du projet à l'administration, comme c'était le cas avec les entreprises d'État, il donne la responsabilité de ce management à des acteurs autonomes, généralement privés. Le plus grand mérite du PPP est alors de transformer un management direct en un management indirect. Il n'élimine cependant pas la nécessité du management.

Le management des PPP, même délégué, doit donc être une préoccupation importante pour les dirigeants politiques et administratifs. Sans cela, les PPP deviennent une source de tracas considérables qui monopolise l'attention des décideurs publics et les éloigne de leur tâche centrale de conception et de développement des politiques²².

À la différence de ce qui était fait pour les entreprises d'État, notre compréhension du management en situation de grande diversité, donc en situation de complexité, est bien meilleure. Le management du cadre et des managers doit remplacer la prise de décisions directe. Ce type de management n'est pas facile, mais au moins il n'affecte pas directement la motivation et la capacité d'action des gestionnaires. S'il est mené de manière sage et prudente, par petites touches, comme nous l'avons suggéré plus tôt, il peut mener à un management général des PPP qui soit de meilleure qualité. Les gouvernements doivent donc mettre en place les mécanismes de cette gestion. Ainsi, à titre d'exemple, un commissariat général, ayant un statut et une autorité appropriés pour résister à l'intervention des ministres, pourrait être mis sur pied pour construire ce management et prendre la responsabilité de la performance des PPP. Ce commissariat lui-même devrait être évalué et rémunéré en

22. Ces tracas sont souvent associés aux risques et aux incertitudes auxquels sont soumis les partenaires.

fonction des résultats de l'ensemble des PPP et rendrait compte de son administration à un conseil de surveillance où les stakeholders²³ les plus importants sont représentés²⁴.

Pour tenir compte de l'expérience et des recherches sur les entreprises d'État, on pourrait suggérer qu'un tel commissariat serait notamment autorisé à gérer l'entrée et la sortie des PPP, de façon à maintenir l'État engagé uniquement dans les situations qui méritent son attention²⁵. Lorsque le PPP devient une activité qui peut être régulée par le marché, alors le désinvestissement peut être envisagé. Cela permettrait alors de faire du « management par les PPP » une activité permanente dont la mission est de constamment permettre à l'État de réaliser des actions importantes, avec une flexibilité et une efficacité acceptables.

*

* *

Les PPP, bien qu'étant des innovations organisationnelles remarquables, doivent faire l'objet d'un management réel pour qu'ils puissent tenir leurs promesses. Le PPP est une association entre l'État et un partenaire privé pour la réalisation d'un produit ou d'un service d'intérêt public. Cette association ne peut être fructueuse que si le management du PPP est bien conçu. Le management doit se faire à deux niveaux. Au premier niveau, le partenaire privé assure le management du PPP, comme on le ferait d'un centre d'activité stratégique traditionnel. Ce management suppose notamment l'élaboration d'une stratégie d'affaires et sa mise en application de manière cohérente. Au second niveau, nous trouvons l'État qui n'agit plus de manière directe, mais de manière indirecte à travers les ajustements au cadre structurel et cognitif-culturel du PPP.

Le management indirect est en fait le management du management du PPP, c'est-à-dire le méta-management du PPP. Il suppose une

23. Traduits souvent maladroitement par « associés » ou « teneurs d'enjeux », il s'agit des acteurs ayant un intérêt pour l'objet du PPP.

24. Cette proposition n'est pas encore à l'ordre du jour en France ; la pratique est assez courante dans le système parlementaire anglo-canadien et aux États-Unis.

25. Dans le cas français, cela ne serait pas légalement facile à faire.

attention particulière au choix des personnes qui dirigent le PPP. Dans beaucoup de cas, cela signifie en particulier une gestion soignée du choix du partenaire. Le méta-management suppose surtout un travail continu d'ajustement du cadre, par approximations successives. Chaque petit ajustement est apprécié et génère des apprentissages qui servent à concevoir les ajustements suivants. Bien entendu, il faut que le cadre juridique du contrat de PPP permette à cette gestion de prendre place.

Même si le plus grand mérite du PPP est de libérer l'État de la nécessité de développer ou gérer lui-même des activités de production ou de service, cette libération n'est pas totale. Elle ne peut être que partielle. Elle oblige l'État à adopter un mode de gestion nouveau et dynamique, un peu comme le ferait une grande entreprise diversifiée qui, à l'image d'une entreprise comme GE, veut garder une certaine unité de penser et d'agir.

Dans le cadre de l'État, nous pensons qu'il serait avisé de mettre sur pied un mécanisme de méta-management formel. Cela peut se faire en créant un commissariat aux PPP, dont la mission serait d'abord de gérer « les entrées et les sorties » de PPP, de façon à maintenir un nombre raisonnable d'entre eux sous contrôle de l'État. Ensuite, le méta-management du PPP supposerait une évaluation professionnelle du management du PPP et une influence indirecte sur sa stratégie par des ajustements au cadre structurel et institutionnel qui le régit. Ce management n'est viable que s'il est incrémental et ouvert, laissant aussi la possibilité aux acteurs de l'influencer.

L'État est à la fois une organisation politique et une organisation administrative. Les dirigeants de l'État ne peuvent se débarrasser de la peau administrative pour ne se consacrer qu'à la politique. Le fonctionnement de l'organisation est une partie intégrante de l'État. Ce n'est qu'en mettant en place des mécanismes de management adéquat, dans ce cas-ci des PPP, qu'on peut libérer les politiciens pour leurs missions importantes de développement des politiques nécessaires à la santé et à la prospérité de la nation. Si, au contraire, les aspects managériaux des PPP étaient sous-estimés, alors ils empêcheraient les hommes d'État de jouer les rôles pour lesquels ils sont élus.

