

Les enjeux politiques derrière le recours aux partenariats public-privé¹

(Conférence prononcée au colloque sur les PPP organisé par le Service aux collectivités de l'UQAM, les 14 et 15 octobre 2005)

Par

**Dorval Brunelle, directeur,
Observatoire des Amériques
Centre Études internationales et mondialisation
Université du Québec à Montréal**

Afin de mettre en lumière les incidences politiques derrière le recours actuel aux partenariats public-privé, je voudrais, dans un premier temps, partir de deux importants rapports qui ont été consacrés, l'un à la critique du mode de fonctionnement des gouvernements, l'autre, à explorer les formes et modalités d'une nouvelle gouvernance dans le contexte d'une mondialisation de plus en plus complexe. Par la suite, dans un deuxième temps, j'aborderai la dimension plus proprement managériale de la question, tandis que, dans un troisième temps, il sera question de traiter d'une des différences fondamentales qui opposera toujours le gouvernement à la gouvernance. Enfin, j'avancerai quelques éléments de critique générale en conclusion.

Le niveau politique :

Pour comprendre le sens et la portée de la distinction qui est désormais établie deux modes de gestion, celui qui relève du gouvernement et celui qui relève des entreprises, distinction en vertu de laquelle le second mode serait à la fois plus efficace et plus avantageux que le premier, il est intéressant de remonter au rapport intitulé *La crise de la démocratie. Rapport au sujet de la gouvernabilité des démocraties à la Commission Trilatérale*, publié à New York en 1975². Les rédacteurs du rapport partent du constat que les démocraties occidentales avaient connu d'importants bouleversements au cours des années soixante et que ces bouleversements posaient de sérieux défis en termes de légitimation et de *gouvernabilité* aux gouvernements et aux organisations gouvernementales. À ce propos, l'évolution en cours vers une intervention toujours croissante de l'État dans l'économie et la société contribuerait à gonfler les déficits budgétaires des pays de l'OCDE, déficits

➤ _____

¹ La présentation qui suit s'inspire en grande partie du chapitre 1 et de la conclusion d'un livre paru récemment. Voir : D. Brunelle, dir., *Main basse sur l'État : les partenariats public-privé au Québec et en Amérique du Nord*, Montréal, Éditions Fides, 2005.

² Voir : M. Crozier, S. P. Huntington, et J. Watanuki, *On the Governability of Democracies*, New York, New York University Press, 1975.

qui accroîtraient le fardeau fiscal des citoyens et réduiraient leur revenu disponible. Cette évolution entraînerait trois conséquences : *premièrement*, elle contribuerait à l'affaiblissement de la politique étrangère des États-Unis d'Amérique (EUA) dans un contexte où la Guerre froide imposait encore et toujours ses contraintes propres; *deuxièmement*, elle encouragerait le recours au protectionnisme et, *troisièmement*, elle risquerait d'entraîner la réduction des dépenses militaires et, de ce fait, elle constituerait une menace à l'hégémonie des EUA face à l'*empire* soviétique.

Cette évolution s'inscrirait dans une théorie des cycles politiques qui opèrerait en trois temps : *dans un premier temps*, une augmentation de la participation politique des citoyens conduirait, *dans un deuxième temps*, à une intensification de la polarisation politique, qui déboucherait, *dans un troisième temps*, sur un surcroît de méfiance vis-à-vis de la politique et du politique. À terme, ces évolutions entraîneraient une baisse d'efficacité du politique qui produirait une baisse de participation politique. La conclusion que l'on tire de ces enchaînements est la suivante : si l'étape actuelle correspond à une phase du cycle où l'on assiste à une recrudescence de la participation politique et à une exacerbation de la polarisation, il faut alors réduire les revendications et favoriser la passivité politique¹. Il convient alors d'instaurer un nouvel équilibre politique et, pour y parvenir, on propose de réduire l'excès de démocratie. Car un système politique véritablement démocratique et efficace devrait reposer sur l'apathie et l'absence d'implication, faute de quoi il devient vite surchargé et il tombe dans le clientélisme, une contrainte qui pousse à l'accroissement des dépenses sociales au détriment des dépenses de sécurité et des dépenses militaires.

Le rapport reflète ainsi deux choses : à savoir une crainte vis-à-vis des effets pervers de la politisation des citoyens et une profonde méfiance vis-à-vis du gouvernement et du politique qui deviendra bientôt une véritable posture idéologique et politique avec l'accession à la présidence de Ronald Reagan au début des années quatre-vingt. On en suit la trace dans le discours inaugural prononcé par le président, le 21 janvier 1981, quand il laisse tomber la phrase suivante, qui est vite devenue un mot d'ordre repris aussi bien par les néo-conservateurs, que par les néo-libéraux : « *Gouvernement is not the solution to our problems, government is the problem* », c'est-à-dire : « le gouvernement n'est pas une solution à nos problèmes, le problème c'est le gouvernement ».

Le second rapport, quant à lui, s'intitule tout simplement *Gouvernance mondiale* et il est publié à Paris, en 2002³. Cette fois-ci, il n'est pas question

➤ _____

³ Voir : P. Jacquet, J. Pisani-Ferry et L. Tubiana, *Gouvernance mondiale*, Paris, La Documentation française, 2002.

d'excès de démocratie, mais bien de la « nécessité de réfléchir à la façon dont l'économie mondiale est gouvernée », et donc d'arbitrer et de trouver un point d'équilibre entre l'efficacité, l'équité, la responsabilité démocratique et la légitimité des institutions. Comment concevoir la gouvernance mondiale dans un tel contexte? Pour répondre à la question, les collaborateurs font ressortir les quatre faits saillants suivants: (i) l'intensification de l'intégration à l'échelle régionale en Europe et ailleurs dans le monde; (ii) l'hétérogénéité des préférences collectives; (iii) la montée des problèmes globaux et, (iv) l'apparition d'une conscience civique planétaire, telle qu'elle émerge des consultations publiques engagées à l'instigation des grandes organisations internationales, ainsi que des forums sociaux continentaux et mondiaux. Pour faire face à ces défis, on dispose de cinq modèles différents, deux modèles dits « classiques » et trois modèles dits « émergents ». Les modèles classiques sont ceux qui font appel aux gouvernements ou à la coopération institutionnalisée entre nations. Les modèles émergents sont, *premièrement*, les réseaux d'autorités indépendantes, parmi lesquels on retrouve les autorités de marchés, les banques, et le Fonds monétaire international (FMI); *deuxièmement*, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et son Organe de règlement des différends (ORD), qui agit comme une instance indépendante et autonome par rapport aux autres organisations internationales, de même que par rapport aux gouvernements et, *troisièmement*, l'autorégulation privée qui peut être adoptée par des entreprises privées, leurs associations, ainsi que par des organisations de la société civile. Pour les rédacteurs du rapport, la solution à ces problèmes et défis réside dans la mise au point de ce qu'ils appellent une « gouvernance hybride », c'est-à-dire d'une gouvernance fondée sur la recherche de compromis entre toutes les parties prenantes impliquées.

Le niveau administratif ou gestionnaire :

Les promoteurs d'une nouvelle manière de gérer l'entreprise, ou de ce qui s'appelle désormais la Nouvelle gestion publique, partent d'un constat simple, à savoir que les organisations bureaucratiques hiérarchiques reposent sur un ensemble de règles fixes et que, dans la poursuite de leurs objectifs propres, ces organisations consacrent une part importante de leurs ressources à contrôler la réalisation de ces objectifs, au lieu de concentrer leurs ressources sur l'atteinte de résultats. C'est ainsi que cette approche a développé un ensemble cohérent et interdépendant de principes qui repose sur la place centrale qu'occupe la relation conflictuelle entre un mandataire et son mandant, ce que l'on appelle en anglais le « *principal-agent problem* ». Cette problématique renvoie au fait que, dans la poursuite de leurs objectifs respectifs, mandant et mandataire ne disposent ni des mêmes informations ni des mêmes intentions ou intérêts. Si les premiers ont une

vue générale des objectifs de l'organisation, les seconds, pour leur part, poursuivent des objectifs plus immédiats.

La plupart des défenseurs de cette approche porte à son crédit d'avoir su dépasser les limites inscrites dans ce que l'on désignait comme le modèle wébérien de production de biens et de services qui reposait sur une structure hiérarchique opérant depuis le haut vers le bas (« *top-bottom approach* ») où la conception et la définition des grands objectifs à atteindre étaient réservés à la haute administration, tandis que l'exécution était assumée par une armée d'exécutants obéissants et soumis.

Quoi qu'il en soit, la transposition pure et simple de ce genre d'approche aux activités gouvernementales et à des *services*, comme la santé et l'éducation, a posé et continue de poser tout un ensemble de problèmes théoriques et pratiques redoutables. Le principal problème tient à la multiplication des *parties prenantes* ou « *stakeholders* » dans le jargon officiel. En effet, autant la relation entre un mandant et un mandataire est relativement simple dans le secteur privé, et ce, même si l'on fait intervenir un troisième personnage, l'actionnaire, ou le « *stockholder* », autant cette relation se complique dans le secteur public. Cette complexification est imputable à deux causes : la première tient à la multiplication des parties intéressées qui portent et qui défendent des intérêts fortement contrastés ; mais la deuxième cause est plus délicate à arbitrer, et elle prend sa source dans la difficulté de concilier efficacité et équité, c'est-à-dire à concilier deux angles d'approche éminemment *politiques*, l'angle individuel ou individualiste et l'angle collectif ou collectiviste. Reprenons ces deux causes dans l'ordre.

À propos de la première cause de complexification, on doit souligner que le gouvernement et le secteur public se situent au point de convergence de relations distinctes et séparées qui comprennent : (i) les administrateurs et les employés des organisations et autres entités publiques; (ii) les députés et les parlementaires; (iii) les groupes de pression de toutes sortes, et (iv) les individus sous leur double capacité de citoyen titulaire de droits sociaux et de *simple* bénéficiaire des biens et services. Quant à la seconde cause de complexification, celle qui touche à la conciliation entre efficacité et équité, le principal défi à cet égard est celui que pose l'arbitrage voire, selon certains, l'incompatibilité, entre les deux ordres de valeur. D'ailleurs, l'arbitrage ou l'incompatibilité que l'on invoque à ce propos n'est pas tellement d'ordre philosophique ou morale ou politique, mais bel et bien stratégique, en ce sens que les compromis et arbitrages viennent de directions différentes qui forment à elles trois un véritable *triangle d'incompatibilité*. On aurait, en effet, sur une face, les divers compromis entre efficacité et équité proposés par des partis et des programmes politiques, plus tard par des gouvernements; sur une seconde face, les approches et compromis défendus

par les citoyens et par leurs groupes de pression, et, enfin, sur la dernière face, ceux qui sont réclamés par les bénéficiaires des biens et des services. On voit alors qu'une des façons ou une des stratégies pour résoudre ces arbitrages et autres incompatibilités à trois consiste à lui substituer une approche duale définie, en l'occurrence, en termes de « client » et de « clientèle », ce qui, du coup, place hors circuit l'ancienne approche qui cherchait à composer surtout avec les valeurs de citoyenneté et de bien commun.

En conséquence, la nouvelle gestion déboucherait plus facilement sur des consensus, alors que, multiplication des parties prenantes et accroissement des réclamations incompatibles oblige, les arbitrages entre propositions politiques et sociales divergentes s'avèreraient de plus en plus difficiles à négocier et à sanctionner. C'est ce qui expliquerait que la très grande majorité des réformes adoptées ces dernières années, fasse appel à la notion de gouvernance.

Gouvernement et gouvernance :

Cependant, quelles que soient les critiques que l'on peut et que l'on doit adresser aux modes d'opération et aux façons de faire d'un gouvernement et de ses administrations, il n'en reste pas moins que la gouvernance ne peut ni ne doit prétendre se substituer à lui ou à elles et ce, pour au moins une raison de fond que je voudrais présenter rapidement.

Cette raison tient au statut constitutionnel du gouvernement à titre de responsable et de gestionnaire d'un État de droit selon les formes et les modalités inscrites dans un acte fondateur. En ce sens, il ne faut pas perdre de vue qu'un gouvernement est toujours et partout un pouvoir institué par une Constitution. À son tour, la Constitution tient sa légalité et surtout sa légitimité d'un pouvoir constituant qui lui est historiquement et théoriquement antérieur. Or, de quelque façon que l'on retourne la notion de gouvernance, il n'y a ici ni acte fondateur ni légitimité *ex ante* à respecter, il y a tout au plus une double exigence d'efficacité et d'équité à arbitrer. En ce sens, la gouvernance privée tient d'elle-même sa propre légitimité et, dans le cas de l'autorégulation, elle tient d'elle-même sa propre légalité. C'est pourquoi, en termes de reddition de comptes, par exemple, une gouvernance s'évalue à ses résultats, sans qu'on ait à tenir compte de l'esprit et de la lettre d'un acte fondateur qui n'existe pas dans ce cas-ci. Cette mise au point est importante pour deux motifs. Elle est importante, en premier lieu, parce qu'elle nous permet de souligner que, si un gouvernement est aux prises avec un défi de *gouvernabilité publique* incontournable dans l'atteinte d'objectifs difficiles, comme la promotion de l'égalité ou l'amélioration universelle des conditions de travail et de vie, le recours à la *gouvernabilité privée* ou à la gouvernance ne peut pas, par définition, être la solution ni à

tous ses problèmes ni même aux plus cruciaux d'entre eux. Et elle est importante, en deuxième lieu, parce qu'elle nous permet de mettre en évidence à quel point seule l'intervention politique est susceptible de questionner la gouvernabilité publique et de pousser les gouvernements à mieux assumer leurs responsabilités sociales, tandis que l'intervention politique a peu de prise sur la gouvernabilité privée et la gouvernance.

Conclusion :

En somme, pour briser le monopole des services publics et éliminer les inefficacités qui en résultent, on propose d'ouvrir le secteur public à la concurrence. On présume que la compétition va forcer les organisations à réduire leurs coûts, à augmenter la qualité et à rechercher l'amélioration constante de leurs pratiques. De plus, cette concurrence constituerait un outil pour contraindre les gestionnaires à respecter les exigences et les objectifs qui sont définis dans les contrats de service ou les énoncés de missions. Les appels d'offres, la création de marché interne, les soumissions publiques, la sous-traitance et les partenariats public-privé sont des pratiques qui peuvent alors être envisagées dans la foulée de la mise en œuvre de cette *nouvelle* gouvernance.

En définitive, c'est donc l'efficacité économique qui devient l'élément central des grandes réformes proposées. Il faudrait donc évoquer une véritable crise de la capacité de gouverner des gouvernements et des administrations publiques, une crise qui ne pourrait pas être dénouée sans le recours à de nouveaux mécanismes de gouvernance.

Cependant, cette démarche occulte le fait que la prise en charge par l'État de services, comme l'éducation universelle, la santé universelle, la sécurité au travail, la sécurité environnementale, la qualité de l'air, de l'eau ou des aliments, vise un objectif à la fois central et déterminant qui est la socialisation des risques. En d'autres termes, la socialisation ou l'étatisation des risques, comme l'ignorance, la misère, la maladie ou l'insécurité, a pour objectif premier de promouvoir une égalisation par le haut des habiletés et des conditions, alors que la renonciation à l'intervention publique et la prise en charge par le marché conduisent nécessairement et forcément au creusement des inégalités et à l'exclusion d'un nombre croissant de citoyens et de citoyennes.

➤ _____

ⁱ L'autre volet de la stratégie proposée pour atteindre cet objectif consiste à déplacer l'attention (*focus*) en direction des questions économiques, comme l'inflation et l'emploi, dans la mesure où tout le monde est contre le premier et favorable au second. Et si, en première analyse, cette position peut sembler renvoyer à des programmes politiques très différents, à la vérité, comme le soutiennent les membres de la commission Trilatérale, ces programmes ne sont pas nombreux et ils auraient plutôt tendance à se ressembler.