

Le PPP : une stratégie collaborative ou compétitive, un changement stratégique ou une interaction collaboration - compétition ?

Skander Dorra, doctorante
Département de stratégie des affaires
École de sciences de la gestion, UQAM
skander.dorra@uqam.ca

Préfontaine Lise, Ph.D
Département de Management et technologie
École de sciences de la gestion, UQAM
Case Postale 8888, Succursale Centre-ville, Montréal, Canada, H3C 3P8
Tel : (514) 987-3000 (4762) ; fax : (514) 987-3343
prefontaine.lise@uqam.ca

Ramonjavelo Valéry, Ph.D
Université de Moncton

Résumé

Cet article se penche sur la dynamique d'interaction entre les stratégies concurrentielles et les stratégies collaboratives. Pour ce faire, deux courants de littérature sont mis à contribution : les écrits sur les partenariats public-privé ou PPP et ceux issus du champ de la stratégie. Un modèle d'analyse stratégique des PPP est proposé; il comporte trois axes d'analyse : i) l'axe stratégie compétitive; ii) l'axe changement stratégique; et iii) l'axe collaboration – compétition. L'intérêt particulier de cette étude vient du fait que bien que la plupart des recherches sur les stratégies collaboratives adoptent une logique stratégique, organisationnelle ou économique, peu en retiennent plus d'une, ce que cette recherche a réalisé.

Une étude empirique de type qualitatif a été réalisée afin de vérifier la pertinence d'une analyse basée sur ces trois axes ou logiques stratégiques. Les propos d'une quinzaine des responsables des secteurs publics et privés oeuvrant dans deux projets PPP réalisés au Québec ont été recueillis lors d'entretiens semi-structurés menés par les chercheurs. Avec quelques données secondaires fournies par les répondants, deux études de cas ont été rédigées. L'analyse des transcriptions des entretiens des études de cas font ressortir toute la pertinence et les manifestations de ces trois logiques pour l'étude des PPP.

À la lumière de la réflexion et de l'analyse stratégique réalisée, force est de constater que les PPP constituent à juste titre une option stratégique pour chacun des partenaires, option qui revêt ses avantages, mais également ses inconvénients, fait peu souligné par les participants à cette étude, eux-mêmes impliqués dans un PPP et donc ne questionnant pas ce choix. Les PPP constituent

également un changement et ils sont sources de changements pour chacun des partenaires qui, en réalisant un projet commun, créent un nouveau « monde » en même temps qu'ils s'auto-influencent et altèrent leurs institutions respectives. Les PPP apparaissent finalement comme une arène où l'interaction entre les parties oscille tour à tour entre la collaboration et la compétition, les partenaires partagés entre la recherche de la performance du projet en même temps que celle de leur organisation respective. Reste à voir si dans les années futures, les PPP sauront allier le meilleur des mondes public et privé.

Mots clés : partenariat public-privé, stratégie, collaboration, compétition, changement stratégique.

1. INTRODUCTION

Dans cette ère qui est la nôtre, marquée par la mondialisation et le développement exponentiel des technologies de l'information et des communications (les TIC), plusieurs pays ont vu leur déficit s'accroître considérablement. Afin de faire face à cette dynamique et profiter des opportunités qui peuvent en découler, plusieurs gouvernements dont principalement les gouvernements britannique et américain, ont initié une vague de déréglementation de leurs services publics. Ainsi, les partenariats entre les organismes publics et les entreprises privées se sont considérablement développés et ont épousé différentes formes dont celle des partenariats public-privé (PPP). Se situant entre les initiatives de sous-traitance et celles de privatisation, les PPP apparaissent comme une forme « légitime » de prestation des services publics puisqu'ils offrent la possibilité aux gouvernements de maintenir leur pouvoir de gouvernance tout en profitant de la synergie que la collaboration avec le secteur privé, souvent jugé plus performant, leur offre (Osborne et Gaebler, 1993; Jamali, 2004).

La recherche en matière de PPP est cependant encore à l'état « embryonnaire ». La complexité entourant ce concept, sa nouveauté ainsi que la diversité des parties prenantes impliquées freinent quelque peu l'investigation de cette forme de collaboration. Ainsi, la plupart des recherches en la matière mettent l'accent sur la définition du concept et de ses typologies (Belhocine et al., 2005), le cadre législatif (Bernier, 2005) ou la gestion des projets (Reijniers, 1994; Préfontaine, 2004). Toutefois, peu de recherches ont tenté de déterminer l'évolution et la dynamique stratégique ou de dépeindre les fondements stratégiques des PPP qui sont perçus principalement comme stratégie collaborative (Astley et Fombrun, 1983).

Cet article introduit une perspective d'analyse des PPP différente car il se penche sur la dynamique d'interaction entre les stratégies concurrentielles et les stratégies collaboratives. Pour ce faire, deux courants de littérature sont mis à contribution : les écrits sur les PPP et ceux issus du champ de la stratégie. L'objectif de cette étude est donc de proposer un modèle expliquant cette forme de collaboration que sont les PPP à partir d'une perspective stratégique. Et si la plupart des recherches sur les stratégies collaboratives adoptent une logique stratégique, organisationnelle ou économique, peu en retiennent plus d'une, ce que propose celle-ci.

Toutefois, étant donné l'ambiguïté entourant le concept des PPP et les différentes formes de ces alliances, il serait opportun de les définir avant d'en présenter les divers axes d'analyse stratégique. Ainsi, outre l'introduction, cette recherche comporte cinq sections. La première

définit le concept central qui représente le terrain de cette étude, à savoir celui de partenariat public-privé. La seconde explore les diverses logiques de l'analyse stratégique des PPP. Dans la troisième section, un modèle qui résume le cadre d'analyse stratégique proposé ainsi que les piliers sous-jacents sont présentés. Suit la méthodologie adoptée pour réaliser les études de cas ainsi que l'analyse des données. Les cinquième et sixième sections présentent les résultats accompagnés d'une brève discussion et sont suivis de la conclusion de cette étude.

2. DÉFINITIONS DU CONCEPT DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ OU PPP

Plusieurs auteurs ont abordé l'étude des PPP et ce, selon diverses perspectives. Ainsi, certains les définissent en fonction de leur nature, d'autres de leur forme ou encore des objectifs qu'ils poursuivent. La diversité des définitions, d'ailleurs complémentaires plutôt que divergentes, permet d'explorer les multiples facettes des partenariats public-privé et explique pour une large part, la confusion entourant cette notion (Belhocine et al., 2005; Clark, 2005).

Plusieurs chercheurs présentent les PPP comme une nouvelle forme organisationnelle dont l'objectif est de résoudre certains problèmes sociaux que les organismes publics, à eux seuls, parviennent mal à cerner (Waddock, 1991; Osborne et Gaebler, 1993). Les PPP répondent donc à des impératifs économiques et sociaux et ils prennent des formes multiples. Jamali (2004) affirme qu'il s'agit d'une forme institutionnelle de coopération entre des acteurs des secteurs public et privé qui, sur la base de leurs objectifs indigènes, travaillent ensemble pour atteindre un objectif commun en utilisant leurs ressources, compétences et forces.

Pour sa part, la Grande Bretagne, un des pays précurseurs en la matière, regroupe sous le l'éventail des PPP différentes initiatives telles que « (1) la participation du secteur privé dans des entreprises publiques selon diverses structures (émission d'actions ou formation d'un partenariat stratégique); (2) l'initiative de financement privé et autres formes d'ententes selon lesquelles le secteur public conclut des contrats pour l'achat de services à long terme; (3) la vente des services gouvernementaux sur des marchés élargis et autres ententes de partenariat où l'expertise et le financement du secteur privé sont utilisés pour exploiter le potentiel commercial des actifs gouvernementaux. » (HM Treasury, 2003).

Par ailleurs, le Conseil canadien des PPP suggère que « le terme PPP s'applique là où les entreprises du secteur privé participent avec le gouvernement à la livraison d'infrastructures ou à la prestation de services traditionnellement fournis par le gouvernement seul » (Conseil canadien

des partenariats public-privé, 2001). Au Québec, le Secrétariat du Conseil du trésor précise l'objet du partage : «...une entente contractuelle entre des partenaires public et privé qui vise la prestation d'un service public ou son amélioration » (Agence des partenariats public-privé, 2007). Il est généralement admis que dans les PPP, les partenaires partagent les responsabilités, les investissements et les bénéfices mais également les risques (Grant, 1996).

Partant de l'idée que ces formes de partenariat impliquent aussi bien des entités publiques, privées que parfois des organisations à but non lucratif (OBNL) et surtout, qu'ils visent tous des objectifs sociaux, Waddock (1991) remplace le concept de PPP par celui « partenariat social ». Elle le définit comme un effort de collaboration volontaire entre des acteurs appartenant à des organisations dans deux ou plusieurs secteurs économiques dont l'objectif est de résoudre des problèmes ou enjeux d'intérêt mutuel ayant des liens avec l'agenda public. Cette définition a la particularité de mettre l'accent sur l'empreinte sociale de l'objectif poursuivi par opposition à la majorité des recherches du champ qui se penchent généralement sur le partage des risques, des ressources ou des bénéfices (Reijniers, 1994, Bing et al. 2005).

Reijniers (1994) et Grant (1996) appréhendent le PPP en tant que forme de collaboration entre des parties du secteur public, privé et/ou associatif dans des projets qui sont bénéfiques non seulement pour les partenaires mais pour la communauté dans son ensemble. Cette définition met l'accent sur la satisfaction de la communauté comme étant un objectif à atteindre. Dans le cas d'un PPP, force est de constater que la poursuite de l'intérêt général demeure « la » priorité, dépassant en importance les intérêts des partenaires.

Étant donné que l'analyse de la littérature en matière de PPP ne permet pas de cerner de façon unique les contours de cette forme de collaboration, la définition considérée dans le cadre de cette recherche englobe un ensemble de critères relevés par ces différents chercheurs. Ainsi, les PPP sont des initiatives de collaboration permettant aux agences du secteur public de bénéficier des avantages de l'intervention du secteur privé et/ou associatif dans leur agenda. Se situant entre les initiatives de sous-traitance des services publics et la privatisation, les PPP offrent la possibilité aux agences publiques de maintenir leur pouvoir ou gouvernance tout en profitant de la synergie que la collaboration avec les entités privées leur offre. C'est un contrat formel impliquant un partage des ressources, des risques et des bénéfices entre les parties interdépendantes qui interagissent directement et indirectement pour structurer le cadre de leur collaboration et remplir aussi bien des objectifs économiques que socio-politiques.

3. ANALYSE STRATÉGIQUE DES PPP

Le champ de la stratégie met particulièrement l'accent sur les stratégies concurrentielles des entreprises privées mais celles-ci pourraient apporter des éclairages intéressants pour l'analyse des stratégies collaboratives, cadre dans lequel s'inscrivent les PPP. En effet, «l'organisation PPP» étant en même temps un arrangement organisationnel unifié et un produit d'organisations souveraines, différents niveaux d'analyse des stratégies de PPP peuvent être entrepris dont l'analyse des relations organisationnelles et interorganisationnelles (Borys et Jemison, 1989).

La conception de la stratégie varie selon les perspectives et souvent même selon les chercheurs (création d'un avantage concurrentiel, adaptation, etc.). Nul doute, toutefois, que tous s'accordent sur la fin, à savoir l'amélioration de la performance ou le positionnement de l'entreprise. Les divergences des conceptions de la performance organisationnelle, des moyens ainsi que de la perspective adoptée pour analyser les relations organisation / environnement (et la nature de l'environnement) représentent l'essence de ce tiraillement. Bien que plusieurs chercheurs, dont Jarillo (1988), manifestent un certain scepticisme quant au «concubinage» des stratégies compétitives / coopératives (Porter, 2000) et suggèrent même qu'il représente une atteinte aux principes concurrentiels, les connaissances accumulées sur les stratégies concurrentielles pourraient enrichir l'analyse des stratégies collaboratives, de façon générale et donc, des PPP, de façon plus spécifique.

Les stratégies collaboratives sont généralement abordées selon trois logiques complémentaires (Boulard et Piqueras, 1994). La première, stratégique, suggère que les partenariats sont des options stratégiques s'offrant aux organisations et leur permettant de faire face aux turbulences et à l'évolution de l'environnement (Astley et Fombrun, 1983). La deuxième logique est organisationnelle, basée principalement les processus de l'apprentissage interorganisationnel (Hamel et al., 1989) impliquant, parfois des changements organisationnels (ou stratégiques) radicaux. Finalement, les fondements de la troisième logique sont économiques et s'appuient sur la théorie des coûts de transaction et les «hybrides» ou alternatives au marché et à la hiérarchie (Williamson, 1975). Elle peut se traduire par un balancement entre des comportements collaboratifs et compétitifs, dont l'opportunisme. Ces logiques permettent de dépeindre trois axes d'analyse des PPP partant des approches des stratégies concurrentielles : (1) stratégie de compétition ou option stratégique; (2) (source de) changement stratégique ou (3) continuum oscillant entre collaboration et compétition. Cet écrit se limite à un panorama des axes d'analyse

des PPP selon les stratégies concurrentielles. La stratégie et le changement stratégique ne seront pas définis dans le cadre de la recherche, ce qui impliquerait une prise de position à priori et limiterait ainsi, la vision des axes d'analyse possibles.

3.1 LE PPP : UNE STRATÉGIE DE COMPÉTITION

Contrairement aux théories « classiques » de la stratégie (Andrews, 1971; Porter, 1980), la réalité organisationnelle montre que les entreprises interagissent dans des réseaux et domaines (Evan, 1971) plus larges que le terrain concurrentiel (Jarillo, 1988). Les barrières organisation / environnement se sont peu à peu dissipées pour mettre l'accent sur les différentes facettes de l'environnement économique, politique et social en adoptant des approches plus déterministes (Schermerhorn, 1975; Pasquero, 1990). Plusieurs chercheurs suggèrent que ce sont les turbulences et la complexité de l'environnement qui ont conduit les organisations à aller au-delà des stratégies traditionnelles visant à « faire la guerre » aux concurrents (Porter, 1980) pour se pencher sur les stratégies collectives (Astley et Fombrun, 1983; Osborn et Hagedoorn, 1997). Afin de réduire cette incertitude liée à la complexité de leur environnement et les interdépendances y afférentes, plusieurs organisations tentent de gagner du pouvoir, notamment par l'établissement d'« environnements négociés » basés sur des stratégies coopératives plutôt que concurrentielles (Thompson, 1967). Les engagements inter-organisationnels qui s'en suivent sont des armes à « double tranchant » car les organisations n'en profitent que si elles s'engagent également à réduire les interdépendances de leur partenaire. Trois niveaux d'engagements sont ainsi à la base des stratégies coopératives: la contractualisation, la cooptation et la coalition (Thompson, 1967). Dans le cadre des PPP, ils se manifestent à des degrés différents dépendamment du type du projet (impartition, affermage, concession, etc.).

De façon générale, comme toute autre alliance collaborative, les PPP sont des stratégies permettant aux partenaires de faire face aux turbulences de leur environnement et de leurs interdépendances mutuelles (Gray et Wood, 1991). Waddock (1991) suggère que l'interdépendance des ressources et l'indivisibilité des problèmes sont à la base du développement des PPP. Aux termes de Astley et Fombrun (1983), il s'agit d'un « collectif conjugué » né de l'interdépendance intersectorielle entre organisations d'« espèces » différentes. Il représente la solution ultime permettant aux partenaires de s'adapter en se basant sur leur différenciation fonctionnelle (Thompson, 1967) et leur symbiose potentielle (Astley et

Fombrun, 1983). Suivant la logique de la coopération, les parties n'y recourent que si les bénéfices à en tirer sont supérieurs aux coûts engagés (Astley et Fombrun, 1983) dont ceux relatifs à la gestion de la relation partenariale et ceux nés de la dépendance des parties ainsi que les coûts afférents à la gestion des risques d'opportunisme (Schermerhorn, 1975).

Oliver (1990) a distingué six sources de motivation qui pourraient animer les organisations et les pousser à nouer des alliances stratégiques, notamment la nécessité (volontaire ou pas), l'asymétrie, l'efficacité, la réciprocité, la légitimité organisationnelle et la stabilité. Dans le cadre particulier des PPP, les principales motivations exprimées dans la recherche sont la nécessité (volontaire), la réciprocité et l'efficacité ou une combinaison de celles-ci. Toutefois, il serait facilement imaginable que la légitimité organisationnelle puisse être une des principales sources de motivation des entreprises privées. En effet, en s'associant efficacement avec une entité publique, elles gagnent une nouvelle niche de marché en même temps que légitimité et crédibilité. La légitimité organisationnelle (Oliver, 1990) pourrait ainsi être conçue comme une source de motivation pour les organisations privées s'engageant dans les PPP. Si l'on considère la légitimité comme une ressource, cette motivation sera notamment basée sur la théorie de la dépendance de ressources (Pfeffer et Salancik, 1978). Ces motivations représentent ainsi les principales moteurs de ces choix stratégiques que sont les PPP.

Dans le cadre des stratégies collaboratives, de façon générale et des PPP, de façon plus spécifique, qu'elles aient pour objectif de réduire leurs coûts de transaction (Williamson, 1975; Jarillo, 1988), de transférer les risques (Bing et al., 2005), de diversifier leur domaine d'activité (Porter, 1980) ou de profiter de la réallocation des ressources (Pfeffer et Salancick, 1978), les parties cherchent un avantage compétitif interorganisationnel (Dyer et Singh, 1998) ou collaboratif (Huxham, 1996). Ainsi, bien que la concurrence dans le secteur public ne soit pas de même nature que celle du privé, les PPP se présentent comme une option stratégique pour répondre aux exigences de l'environnement en profitant des synergies de la collaboration et de la réallocation des ressources; ils confèrent une « avance stratégique » sur les concurrents directs et indirects. Vues sous cet angle, les stratégies collaboratives s'inscrivent dans le cercle des stratégies concurrentielles. Collaboration et compétition sont ainsi, concomitantes (Jarillo, 1988). Relevant des stratégies concurrentielles, les PPP pourraient être appréhendés selon les diverses approches adoptées pour l'analyse des stratégies « traditionnelles ».

En outre, impliquant des partenaires de diverses sphères, les PPP sont marqués par la multiplicité et la complexité des relations entre *stakeholders* et leur légitimité (Waddock, 1991). Ainsi, les partenaires interagissent constamment pour réorienter la stratégie de l'organisation PPP sur la base de ses relations avec l'environnement sociétal et de l'évolution de ses forces et faiblesses à l'interne (Andrews, 1971). L'organisation PPP, née des stratégies concurrentielles ou options stratégiques des « organisations-mères », adopte également des stratégies qui s'inscrivent dans le cercle des stratégies concurrentielles et qui pourraient être analysées en conséquent. Étant donné la diversité des « mondes » public et privé ainsi que le poids des forces environnementales afférentes, l'interaction de l'organisation PPP avec son environnement sociétal (stratégies adoptées) peut s'avérer plus complexe que celle des alliances collaboratives « pures » nées de la collaboration entre partenaires d'un même monde (public ou privé) ou d'une même « espèce » (Astley et Fombrun, 1983).

3.2 LE PPP : UN CHANGEMENT STRATÉGIQUE

La conception du changement stratégique est également matière à controverse. Plusieurs chercheurs l'analysent au niveau du contenu en mettant l'accent sur les couples produit / marché ou portefeuille corporatif (Andrews, 1971; Porter, 1980). D'autres sont plutôt orientés vers les processus du changement, notamment les freins qui peuvent l'inhiber dont la culture organisationnelle (Lorsh, 1985) et les dynamiques de désapprentissage et d'apprentissage organisationnel (Hedberg, 1982). Un troisième courant considère les deux niveaux et suggère que le niveau du changement dépend de sa portée (Hafsi et al., 2002).

Bien que les PPP puissent s'inscrire dans le cercle des stratégies compétitives adoptées par les parties, le « passage » d'une stratégie compétitive « traditionnelle » à une stratégie collaborative peut être analysé comme un changement stratégique majeur, particulièrement pour la partie publique. En effet, en passant du « faire seul » ou « faire faire » au « faire ensemble » et de l'administration publique traditionnelle au nouveau management public ou NMP (Kernaghan, 1997), les agences publiques changent leur façon d'être et par conséquent, leur culture organisationnelle (Séguin, 1991). Parallèlement, en réorientant ou en élargissant leur domaine d'activité vers les marchés publics, les entreprises privées diversifient leur propre marché (Porter, 1980), changement stratégique qui peut être plus ou moins important et progressif (Hafsi et al.,

2002). Dans cet esprit, les PPP peuvent être analysés comme un changement (du contenu) stratégique.

En outre, cette collaboration hybride implique des changements au niveau des processus utilisés traditionnellement par les parties. Ainsi, dans les administrations publiques, des processus tels la réglementation ou la hiérarchie, sont peu à peu remplacés par la recherche de performance et de flexibilité propres au secteur privé. Nées principalement dans les arènes politiques en Angleterre (voir Clark, 2005) et aux États-Unis (voir Osborne et Gaebler, 1993), ce changement stratégique auquel doivent procéder les entités du secteur public est quasi-radical; il implique notamment des changements structurels et culturels (Séguin, 1991); en somme, un changement dans leur façon « de voir le monde » (Hafsi et al., 2002, p.10). Parallèlement, afin de collaborer au mieux avec les organismes publics, les entreprises privées réorientent également leurs processus stratégiques, scénario positif qui relève principalement de l'esprit de collaboration. Toutefois, ces changements peuvent être motivés exclusivement par l'utilitarisme économique, scénario plus sceptique, servant alors à augmenter la légitimité d'intervention du privé dans le champ public et accéder à de nouveaux marchés. C'est dans cet esprit que Sellers (2003) a introduit le concept de « publicisation ».

Ainsi, les PPP peuvent être analysés comme la source ou la crise à la base des changements stratégiques notamment sous l'angle de la gestion des sens et de la dynamique d'apprentissage organisationnel (Hamel et al., 1989), de la résistance au changement (Hedberg, 1982) et de la « myopie » stratégique des acteurs (Lorsh, 1985). Toutefois, la majorité des recherches en la matière sont orientées vers les entreprises privées. En effet, étant donné la phase « embryonnaire » du NMP, la recherche sur les changements stratégiques du public se borne souvent aux relations organisation / environnement socio-politique en mettant sous réserve la dynamique des acteurs du changement. D'ailleurs, c'est une des critiques majeures relevée par Giauque et Emery (2004) quant au NMP.

3.3 LES PPP : ENTRE COLLABORATION ET COMPÉTITION

Partant de l'économie des coûts de transaction, plusieurs chercheurs se sont intéressés aux formes hybrides se situant entre les marchés et les hiérarchies (Williamson, 1975). Ces hybrides (Borys et Jemison, 1989), clans (Ouchi, 1980) ou réseaux (Powell, 1990) ont largement été traités par les chercheurs intéressés aux facettes économiques, politiques et sociales des relations

interorganisationnelles. Ainsi, bien que les PPP puissent être analysés comme une option stratégique permettant de faire face aux turbulences de l'environnement, les parties impliquées doivent également gérer les incertitudes entourant leurs relations. Partant de l'hypothèse que les partenaires sont d'« espèces » différentes (Astley et Fombrun, 1983) ou viennent de « mondes sociaux » (Strauss, 1991) différents marqués par des stratégies institutionnelles (Hafsi et al., 2000) et valeurs divergentes (Kernaghan, 1997), les frontières entre collaboration et compétition peuvent être nettement plus ambiguës et floues que celles dans des partenariats dits « purs ». La diversité entre les parties est un facteur critique qui peut être la source d'échec des relations partenariales (Doz, 1996). Dans le cadre de partenariats et conséquemment des PPP, c'est l'incompatibilité plus que la divergence entre les objectifs visés et les moyens utilisés par chacune des deux parties qui peut inhiber toute relation partenariale. Les préjugés et stéréotypes (Jamali, 2004), l'incompréhension et la divergence ainsi que l'incompatibilité des attentes, les coûts de gestion des relations et la vulnérabilité aux comportements opportunistes du partenaire peuvent annihiler toute possibilité de collaboration et la transformer en compétition entre les parties. En effet, l'alliance peut alors apparaître comme un phénomène paradoxal : les parties y adhèrent pour atteindre leurs objectifs mais ne doivent pas entraver l'objectif de l'alliance même si cela pourrait leur être bénéfique (Das et Teng, 1998).

Par ailleurs, dans le cadre de l'organisation PPP, dépendamment du degré d'interdépendance interne entre les partenaires, différents mécanismes de coordination pourraient être adoptés. Thompson (1967) suggère trois niveaux d'interdépendance entre les parties qui se matérialisent par trois modes de coordination entre les unités : i) la standardisation des tâches dans le cas de la mise en commun; ii) la planification dans le cas d'une interdépendance séquentielle; et iii) l'ajustement mutuel dans le cas de réciprocité. Le choix du type de PPP (impartition, affermage, concession, etc.) et l'interaction entre collaboration et compétition dépendent du niveau d'interdépendance entre les parties, niveau à la base du choix des modes de coordination.

Dans les PPP, vu les divergences des objectifs poursuivis par les parties, la finalité du projet est marquée aussi bien par une empreinte sociale qu'économique. La compétition entre ces deux facettes peut se traduire par des comportements compétitifs des partenaires; ce qui expliquerait plusieurs cas d'échec de PPP malgré leur potentiel économique (Jamali, 2004). Pour cette raison, il importe de bien définir dans le contrat même, les objectifs des parties ainsi que le but du partenariat. Les contrats représentent la base formelle des PPP et la définition des buts y dessine

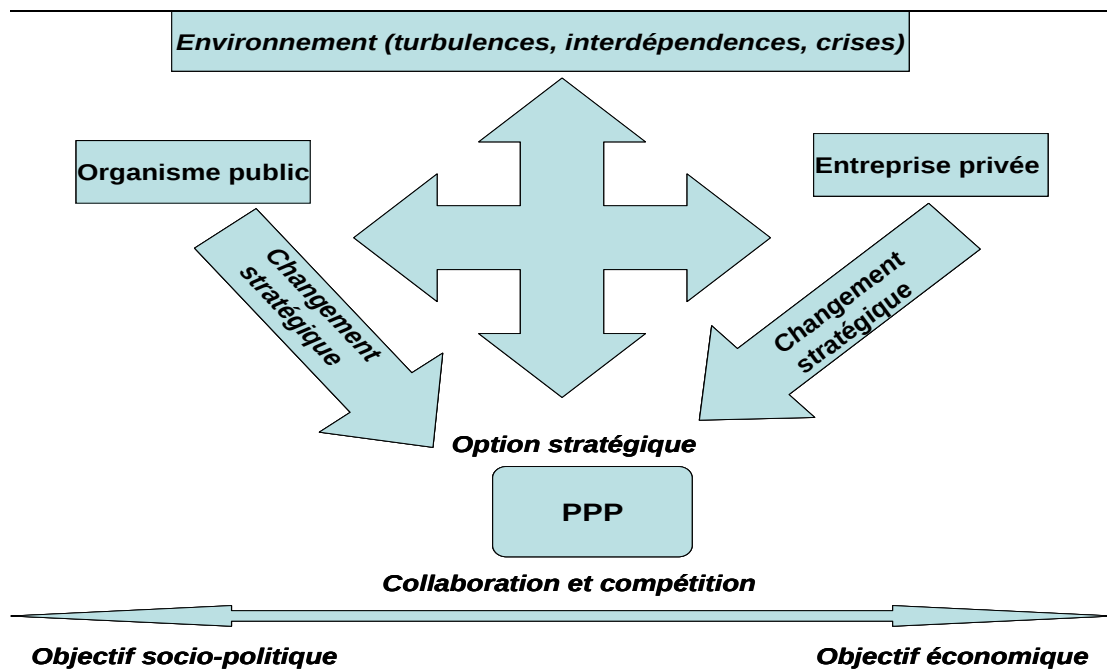
les limites de l'organisation ainsi que ses responsabilités et compétences; ces limites suggèrent des zones potentielles de conflit et de coopération avec d'autres organisations (Thompson, 1967). Ainsi, admettant que les divergences des parties à un PPP sont plus prononcées que celles des alliances « pures », ces stratégies oscillent quasi-constamment entre compétition et collaboration. Elles pourraient ainsi être appréhendées selon les approches stratégiques compétitives traditionnelles (dont la ruse, Porter, 1980) et / ou en y introduisant des variables d'ordre social dont la confiance, le contrôle social et le contrôle formel (Das et Teng, 1998).

4. MODÈLE D'ANALYSE STRATÉGIQUE DES PPP

L'analyse des PPP sous les angles (i) d'une stratégie collaborative ou compétitive, (ii) d'un changement stratégique et (iii) d'une interaction collaboration /compétition offre de multiples possibilités pour améliorer la compréhension de cette nouvelle forme organisationnelle. La figure 1 propose un modèle d'analyse inspiré de ces trois axes. Ainsi, les PPP se présentent comme des options stratégiques permettant aux entités du public et du privé de s'adapter aux turbulences de leur environnement et l'interdépendance croissante des ressources. Ces partenariats représentent ainsi autant une réorientation ou un changement du contenu stratégique des parties qu'une source de changements stratégiques (processus). Vu la diversité de leurs objectifs et les divergences institutionnelles qui marquent les mondes public et privé, la frontière entre collaboration et compétition demeure floue. La pertinence et les apports de ces trois piliers d'analyse seront vérifiés à l'aide d'études de cas :

1. Les stratégies PPP en tant qu'options stratégiques.
2. Les stratégies PPP en tant que changements stratégiques et sources de changements stratégiques.
3. Les stratégies PPP en tant que collaboration et compétition.

Figure 1 Modèle conceptuel d'analyse stratégique des PPP



5. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE ET PRÉSENTATION DES CAS

Comme le préconise Yin (1994), l'analyse de cas est la méthode de recherche la plus appropriée pour comprendre un phénomène. En outre, étant donné l'état « embryonnaire » des recherches en matière de PPP et la complexité de ce champ ainsi que l'objectif de cette étude, la stratégie de recherche basée sur l'analyse de cas s'avère la plus pertinente.

Deux cas de PPP impliquant des ministères québécois et des entreprises du secteur privé d'envergure internationale ont été retenus pour les fins de cette recherche. Ces cas proviennent de la banque de données portant sur les nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics. Ces études de cas ont été réalisées dans le cadre d'un projet de recherche CEFRIO (Préfontaine et al., 2002). Les projets choisis se différencient aussi bien au niveau du type de collaboration et des technologies impliquées que de la nature et de l'ampleur des services offerts et des domaines d'application. Pour la collecte des données, l'équipe de recherche a réalisé des entretiens semi-structurés auprès de différents membres des parties publique et privée de chacun des projets étudiés, dont notamment les directeurs de projets et les responsables des ressources humaines, des finances et de la technologie. Ces entretiens ont été réalisés sur la base

d'un guide d'entretien et ils ont fait l'objet de transcriptions. Les cas rédigés ont, quant à eux, été approuvés par chacun des partenaires impliqués dans les projets de PPP.

Pour les fins de cette recherche particulièrement, l'analyse approfondie des entretiens a été réalisée séparément pour chaque projet afin de mettre l'accent sur les divergences et les similitudes de leurs propos. Des codes ont été développés pour mieux appréhender les manifestations des actes et données stratégiques adoptées par les parties à chacun des projets étudiés. Des données secondaires ont également été recueillies et analysées en particulier sur l'évolution des axes stratégiques adoptés par les partenaires de ces deux PPP.

Cas Tourisme Québec :

Ce PPP du domaine du tourisme implique un ministère québécois et une entreprise privée du domaine des télécommunications reconnue aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale. L'objectif visé est de développer un centre d'affaires électronique de gestion des destinations. Afin de mieux cerner l'évolution de ce PPP et les événements relatifs aux relations entre les parties, une chronologie des faits marquants est présentée dans le tableau 1.

Tableau 1 Chronologie des événements-clés du cas Tourisme Québec

<i>Dates</i>	<i>Événements</i>
1993	Début des opérations de Réservation Québec- un système de réservation informatisé
1994	Fermeture de Réservation Québec suite à de multiples difficultés dont les résistances à l'interne, la sous-estimation des besoins des parties prenantes et la complexité du secteur
1995	Tourisme Québec inscrit l'utilisation des TIC dans ses orientations stratégiques et peaufine son projet d'un système de gestion de la destination (SGD)
Avril 1996	Transformation de Tourisme Québec en une agence gouvernementale (unité autonome de service)
Août 1997	Le partenaire privé soumet sa proposition relative à la conception administrative et technologique (définition des biens livrables, composition des équipes de travail, obligations des parties, durée de l'entente, clauses de suspension des travaux, etc.)
Décembre 1997	La proposition du partenaire privé est rejetée par la partie publique
Été 1998	Les parties au PPP entament un cycle de négociations ardues
Mars 1999	Signature de l'entente cadre par les parties
Juin 1999- mars 2000	▪ Phase I : Mise en place de l'infrastructure et du système d'information (réseautage des maisons de tourisme, promotion et collecte des données relatives aux profils de la clientèle potentielle, etc.) ▪ Phase II : Mise en place du soutien à la réservation (banques de données, hébergement, etc.) ▪ Phase III : Déploiement des phases I et II (bureaux de tourisme, associations touristiques régionales, bornes interactives, etc.) ▪ Phase IV: Marketing direct.
Juin 2000	▪ Annonce de l'activation officielle du site Internet suite à un retard de 10 mois

Tiré du Préfontaine et al., 2002.

Dès le début des années 1990, face aux compressions budgétaires gouvernementales, au développement des TIC et aux nouvelles données de la mondialisation, le ministère québécois en charge de la promotion du secteur touristique lance un appel d'offres afin de mandater une entreprise privée pour la réalisation d'un maillage entre le secteur touristique et le web. L'entreprise retenue aura pour mandat de réaliser l'informatisation de la base de données des entreprises qui œuvrent dans le domaine touristique et de développer l'infrastructure afin d'accueillir les informations qui seront accessibles sur le portail de la place d'affaires électronique. Parallèlement, le partenaire privé aura aussi pour mission de développer une base de données des produits qui pourraient, éventuellement, être achetés ou réservés sur le site et offrir des services transactionnels de réservation en ligne et de paiement électronique. Bien que le partenaire public ne voulait pas injecter de fonds dans ce projet, l'option retenue préconise que chaque partie assure le financement des éléments propres à sa mission (Préfontaine et al., 2002).

Cas Rénovation cadastrale :

Ce contrat d'intégration de biens et services implique un ministère québécois et une entreprise privée d'envergure internationale évoluant dans le domaine du service-conseils en système d'information. Il vise le développement et la mise en place de l'infrastructure technologique devant supporter la rénovation cadastrale. Le tableau 2 présente la chronologie des événements-clés qui ont marqué l'évolution de ce PPP.

Tableau 2 Chronologie des événements-clés du cas de Rénovation cadastrale

<i>Dates</i>	<i>Événements</i>
1986	L'entreprise réalise l'analyse préliminaire des problèmes technologiques auxquels pourrait être confronté le projet de réforme du cadastre.
1989	Élargissement du mandat à une analyse de l'impact de la réforme sur la structure organisationnelle du ministère.
1992	Modification et adoption de la loi favorisant la réforme du cadastre québécois qui ouvre de nouvelles perspectives pour l'informatisation des cadastres.
1992-1997	Pour la période, neuf livrables sont dus par l'entreprise privée ▪ 1992-1995 : développement des applications avec principaux livrables : ○ Livrable 1 (après 18 mois) : réalisation de l'architecture ○ Livrables 2-3 (après 3 ans) : opérationnalisation et début du traitement des données ▪ 1995-1997 : fonctionnement et entretien des systèmes ○ Livrables 4 à 9 : rapports et demandes de changement

Tiré de Préfontaine et al., 2002.

Au milieu des années 1990, afin de réussir sa vaste réforme du système cadastral, le ministère québécois responsable lance un appel d'offres pour mandater une organisation ayant les ressources nécessaires pour réaliser l'intégration de biens et services pour la mise en œuvre et l'exploitation des systèmes d'information soutenant les nouvelles orientations du ministère. Le partenaire privé est responsable de l'intégration et les résultats lui sont entièrement imputables. Son mandat consiste à développer une solution technologique pour intégrer les données numériques à référence spatiale et les données alphanumériques descriptives des propriétés, à mettre en place une infrastructure informatique pour supporter une telle quantité d'information ainsi qu'à assurer la formation du personnel et l'entretien du système (Préfontaine et al., 2002).

6. MANIFESTATION DES AXES STRATÉGIQUES DANS LES DEUX PPP

Les données recueillies lors des études de cas permettent d'illustrer différentes manifestations des axes stratégiques dans le cours de ces deux projets PPP. Chacun des trois piliers du modèle d'analyse stratégique est repris et discuté à la lumière de ces données.

6.1 LES PPP : DES OPTIONS STRATÉGIQUES ADOPTÉES PAR LES PARTIES IMPLIQUÉES

De nos jours, les alliances stratégiques sont perçues comme la solution ultime permettant à des partenaires potentiels d'accéder aux ressources et de faire face aux turbulences de leur environnement. Tel que souligné précédemment, dans les deux cas étudiés, les ministères ont lancé des appels d'offres pour trouver des entreprises privées en mesure de réaliser, dans le premier cas, le maillage entre le secteur touristique et l'infrastructure et dans le deuxième cas, l'informatisation de la base des données cadastrales.

Dans les deux cas étudiés, ce sont les compressions budgétaires gouvernementales, la nécessité d'alléger le fardeau fiscal des contribuables, la prolifération et le développement de l'information et des nouvelles technologies de communication qui ont conduit les entités publiques à chercher de nouveaux modèles de prestation de leurs services. Ces nouveaux modèles avaient pour objectif d'aider ces agences gouvernementales à assurer un meilleur service tout en préservant leur pouvoir et droit de gouvernance sur les biens et services jugés du domaine public. Les alliances stratégiques conclues avec des entités du secteur privé sont ainsi apparues comme la solution ultime et légitime leur permettant de s'insérer dans la nouvelle dynamique mondiale et de profiter de la performance et des connaissances des entreprises privées ainsi que de la synergie

potentielle que les PPP pouvaient leur offrir. Les stratégies collaboratives que sont les PPP sont ainsi perçues pour les parties publiques comme des options stratégiques ou des stratégies concurrentielles qui leur permettent de faire face et de s'adapter aux données de leur environnement sociétal. Tel que l'exprime un gestionnaire public de Tourisme Québec :

« Il faut bien comprendre que si on s'est lancé dans un tel projet, c'est qu'on avait observé un constat de retard technologique. On est un des rares au Canada à ne pas réunir les services de réservation et d'information. En plus, nos systèmes de gestion d'appels et d'envois ne passaient pas le cap de l'an 2000 et nos banques de données ne sont même pas informatisées.... Un autre aspect, c'est qu'un tel projet répondait au signal d'alarme lancé par le premier ministre qui avait lancé la politique de développement de l'infrastructure de l'information. Finalement, il ne faut pas se cacher qu'on était en période de sévères compressions budgétaires et qu'on devait donc penser à des solutions extérieures pour se trouver de l'argent pour fonctionner ».

En plus de faire face aux turbulences environnementales, les PPP offrent aux agences gouvernementales la possibilité d'offrir des services concurrentiels leur permettant de garder une position stratégique avant-gardiste ou au moins favorable, particulièrement vis-à-vis des autres agences provinciales et de la communauté dans son ensemble. Un cadre de Tourisme Québec note à ce propos : *« Avec le projet de Place d'affaires, tous les services seront centralisés. On aura une vision intégrée, on sera le fil conducteur »*. Afin d'interagir de façon plus efficace avec leur environnement sociétal, les agences gouvernementales choisissent de plus en plus la stratégie du « faire ensemble » offerte par l'option PPP au lieu des stratégies traditionnelles du « faire seul » ou « faire faire ». Un intervenant de Tourisme Québec note à ce titre :

« Je vois un grand bénéfice à être en relation de « PPP », car l'autre option, ça aurait été d'aller en contrat client / fournisseur et là, c'est bien clair que c'est le gouvernement qui aurait tout payé. Un autre avantage, c'est qu'on va chercher une expertise qui a tout intérêt à être « up to date »... ».

Parallèlement, le marché public représente un nouveau segment pour les entreprises du secteur privé. Marquées également par les nouvelles données du marché international et de la mondialisation de la concurrence, en adhérant aux PPP, les entreprises privées cherchent à conquérir de nouveaux marchés. Tel que mentionné par un gestionnaire de l'entreprise privée en charge de la réforme du cadastre :

« Ce qui nous anime, et c'est notre rôle à Québec, c'est de contribuer à l'essor collectif. Le succès avec le cadastre, s'il ne se traduit pas par de l'argent, c'est un investissement dans une démarche de développement de marché ».

Il s'agit d'une option stratégique leur permettant d'aller au-delà des segments de marchés traditionnels. Les marchés publics représentent pour ces entreprises une nouvelle niche à exploiter afin d'améliorer leur position stratégique face à leur concurrents directs et indirects et de profiter de leurs relations avec les agences gouvernementales. Un cadre supérieur de l'entreprise privée mandatée par Tourisme Québec l'explique bien en notant :

« Je pense que c'était très important pour nous de soumissionner. Le gouvernement avait besoin de partenaires dans une aventure à risque. Le fait de ne pas soumissionner aurait pu être très négatif (pour nous)...Le gouvernement aurait pu dire : Regardes...il (le partenaire privé) est prêt à soumissionner juste quand il n'y a pas de risques ».

En effet, au-delà du marché, objet du PPP, les relations avec les agences gouvernementales peuvent représenter pour les entreprises privées une ressource ou une « porte d'entrée » pour d'autres niches de marché, notamment en leur offrant plus de légitimité, de crédibilité et une bonne réputation de façon générale. Un gestionnaire de l'entreprise privée mandatée pour réaliser la réforme cadastrale l'exprime bien en mentionnant :

« C'est le grand projet en géomatique à Québec. Notre organisation a investi beaucoup, a développé des outils, créé une expérience/expertise qu'on est capable de vendre maintenant. Nous pouvons soumissionner sur tous les projets à référence spatiale du ministère. Ça nous a permis de nous positionner et d'exporter en Russie, en Amérique Latine... ».

Vus sous cet angle, les PPP objets de cette recherche s'inscrivent dans le cercle de la logique stratégique. Dans les deux cas étudiés, les organisations publiques ont eu recours aux PPP pour faire face aux turbulences de leur environnement et aux contraintes imposées par le développement des TIC (Thompson, 1967; Astley et Fombrun, 1983). Pour les entreprises privées, les PPP représentent une nouvelle stratégie leur offrant un nouveau segment de marché différent du marché « traditionnel » et leur permettant d'accéder à de nouvelles ressources notamment en matière de légitimité organisationnelle (Oliver, 1990). Ainsi, que la motivation soit la nécessité, la recherche d'efficience ou de légitimité organisationnelle ou la réciprocité (Oliver, 1990) ou une combinaison de ces dernières, les collaborations dans le cadre des PPP représentent une option stratégique s'offrant aux organismes publics et aux entreprises privées. Toutefois, la relecture des cas sous la lumière des changements stratégiques qui en sont induits permet également de relever d'autres logiques.

6.2 LES PPP : DES SOURCES DE CHANGEMENTS STRATÉGIQUES ET DES CHANGEMENTS STRATÉGIQUES

S'inscrivant dans le cadre du nouveau management public (NMP), le recours aux PPP en tant que mode de prestation des services publics représente la « nouvelle route » empruntée par les agences publiques pour moderniser l'État et offrir leurs services (Osborne et Gaebler, 1992).

Dans le cas de la réforme du système cadastral, le recours aux alliances avec une entreprise du secteur privé marque la réorientation stratégique du ministère en charge de ce projet. Tel que mentionné dans le tableau 2, le ministère et l'entreprise privée ont déjà conclu différentes ententes contractuelles sous forme d'ententes de sous-traitance. Ainsi, la conclusion d'un contrat de PPP représente un changement stratégique dans les orientations du ministère qui est passé des stratégies du « faire seul » ou « faire faire » aux stratégies du « faire ensemble » en partageant les compétences, risques et ressources. Les turbulences, la complexité de l'environnement sociétal ainsi que l'urgence d'action représentent les crises à la base du changement du contenu stratégique qui s'est matérialisé sous la forme d'un contrat de PPP. Un gestionnaire de l'entreprise en charge de la réforme cadastrale note à ce propos que :

« Le gouvernement a perdu de grands gestionnaires qu'il n'a pas renouvelé. La qualité des gestionnaires, la compétence, est moindre aujourd'hui qu'elle ne le fut (la retraite). D'où la conclusion que l'administration publique a avantage à trouver de nouvelles formes de collaboration pour aller chercher les ressources dont elle a besoin ».

Le recours à ces alliances stratégiques représente également pour l'entreprise privée un changement du contenu stratégique dans la mesure où elle est passée de la stratégie fournisseur de services aux agences gouvernementales à la stratégie de partenariat marquée par l'interaction d'« égal-à-égal » avec son homologue du secteur public.

Parallèlement, le succès de ces changements du contenu stratégique matérialisés sous forme de PPP dépend et implique également des changements au niveau des processus stratégiques employés aussi bien dans l'entité publique que privée. Dans les deux cas étudiés, les parties publique et privée ont réorienté leurs façons de faire afin de s'aligner avec les exigences de leur nouvelle stratégie collaborative. Tel que souligné dans le tableau 1, en 1993, Tourisme Québec avait déjà tenté de réaliser un système de réservation touristique, intitulé « Réservation Québec », en impartition avec des entreprises privées. Toutefois, plusieurs facteurs expliquent l'échec de cet essai dont la résistance à l'interne d'un projet avant-gardiste pour l'époque. Cette expérience a servi au ministère et lui a permis d'apprendre des lacunes qui sont survenues à l'époque. Ce

processus d'apprentissage s'est matérialisé par un changement stratégique. En effet, afin de favoriser sa collaboration avec le secteur privé et de promouvoir ses actions, Tourisme Québec a procédé à un changement de sa structure organisationnelle et s'est transformé en agence gouvernementale, une unité autonome de services, ce qui lui permettra d'intervenir de façon plus directe (Préfontaine et al., 2002). Son objectif est alors de :

« ...créer les conditions favorables à la croissance de l'industrie touristique et elle a pour mission d'orienter l'action gouvernementale en matière de tourisme, de favoriser l'action en partenariat avec le secteur privé et de promouvoir et soutenir le développement de l'industrie touristique du Québec » (Gouvernement du Québec, 1998).

Ainsi, les turbulences de l'environnement sociétal des organismes publics représentent « les crises » à la base des changements stratégiques du contenu qui se matérialisent sous forme de PPP. Parallèlement, l'intention d'adhérer ou l'adhésion des entités publiques aux PPP représente la « crise » à la base du changement stratégique des processus.

En effet, les entités du secteur public collaborent dans le cadre de PPP afin de profiter des « façons de faire » des entités du secteur privé supposées plus performantes et plus efficaces. Préconisés par le NMP, les changements stratégiques des contenus que sont les PPP additionnés aux changements stratégiques des processus qui en sont impliqués se traduisent par des changements fondamentaux dans les organismes publics, un changement dans leur « façon d'être et de voir le monde ». Un cadre de l'entreprise privée en charge de la réforme du cadastre qui avait travaillé à l'époque dans le ministère responsable de la rénovation du système cadastral, à l'époque du PPP conclu entre ces deux entités, note à ce titre : *« le programme amène des changements fondamentaux, il faut gérer le changement à l'interne pour les utilisateurs de la boîte et ceci avec les individus et avec la souris ».*

Parallèlement, la collaboration publique-privée dans le cadre des PPP implique des changements stratégiques au niveau des processus adoptés par les entreprises privées. D'ailleurs, la rétention de leur candidature à l'appel d'offres lancé par l'entité publique démontre leur prédisposition à coopérer et se soumettre aux critères de la partie publique en changeant leur « façon de faire » en conformité avec ces critères. Un responsable du ministère en charge de la réforme du cadastre note à ce titre :

« Durant le contrat, tous les équipements appartiennent à l'entreprise en partant. On réactualise les équipements selon les standards du gouvernement à la fin du contrat.

Dans le contrat, il y avait des exigences pour les postes clés...si ce dernier n'a pas les expertises nécessaires, c'est lui qui en subit les conséquences ».

Étant donné le but de performance que les entités du secteur public visent à réaliser par le biais de ces partenariats notamment en changeant leur « façon de faire et d'être », les entreprises privées en collaboration dans de tels partenariats ont l'obligation de se plier aux exigences de leur partenaire et ce, pour gagner en terme de légitimité, de réputation ou de nouveaux contrats du gouvernement. Un directeur de l'entreprise privée note que :

« Au Tourisme, ils voulaient plus que changer leurs ordinateurs, ils voulaient profiter du développement de l'inforoute pour développer leur propre marché. On a donc décidé de former un focus group, pour réfléchir à la conception administrative et technologique ».

Ainsi, la réussite ou l'échec des PPP relève des mécanismes d'apprentissage orchestrés entre les partenaires. Afin d'atteindre les objectifs du partenariat et de s'aligner avec les stratégies dictées par le NMP, les entités publiques doivent puiser dans les ressources du privé et acquérir connaissances, savoir-faire et flexibilité. Parallèlement, afin de gagner de nouvelles niches de marchés, notamment celles relevant du domaine public, les entités du secteur privé doivent se plier aux critères du gouvernement et faire figure de bon citoyen. Un apprentissage des critères du public ainsi que des exigences de la communauté dans son ensemble permet au partenaire privé de gagner en termes de légitimité et de contribuer à la réussite du partenariat (Sellers, 2003).

Vue sous cet angle, l'analyse des PPP retenus dans le cadre de cette recherche démontre que ces formes de collaboration ne peuvent être appréhendées exclusivement selon la logique stratégique. Dans les deux cas étudiés, les organismes publics ont procédé à des changements stratégiques afin de faire face aux turbulences de leur environnement et à la nécessité d'accéder à des ressources et plus d'efficacité (Oliver, 1990), acquis des organisations du secteur privé (Osborne et Gaebler, 1992). Parallèlement aux changements des contenus stratégiques, des changements au niveau des processus stratégiques se sont fait sentir aussi bien au niveau des organisations privées que publiques. Les changements stratégiques des contenus et des processus adoptés par les entités publique et privée dans les deux projets étudiés ainsi que l'apprentissage interorganisationnel induit par l'interaction publique-privée montrent que les PPP peuvent également être analysés selon la logique organisationnelle expliquée précédemment.

6.3 LES PPP : ENTRE COLLABORATION ET COMPÉTITION

En tant que forme de collaboration publique-privée, les partenaires des deux secteurs interagissent pour atteindre leurs objectifs respectifs. Parallèlement, tout au long de la relation partenariale, les parties doivent collaborer pour atteindre l'objectif de l'alliance. Ainsi, une bonne collaboration suppose que divers types d'objectifs soient poursuivis simultanément, ceux des partenaires comme ceux du projet de PPP. Il ressort des deux cas étudiés que bien que les parties aient volontairement adhéré à ces partenariats, la collaboration n'a pas toujours été un ordre naturel. Tout au long de la relation partenariale, les PPP sont marqués par la présence de comportements collaboratifs et de comportements compétitifs entre les parties.

Contrairement aux alliances « pures », force est de constater que les PPP impliquent des parties qui viennent de « mondes » différents (Strauss, 1991) marqués par des objectifs de natures diverses. En effet, par définition, les institutions publiques visent des objectifs principalement socio-politiques alors que les entreprises privées sont motivées par des finalités économiques (Boyne, 2002). Tel que l'exprime un membre du comité superviseur du projet Tourisme Québec « *Les entreprises sont là pour faire de l'argent...le problème, c'est la mission du gouvernement à être équitable qui occasionne des lourdeurs...ça va à l'encontre du marché* ».

De plus, au-delà des divergences au niveau des objectifs du partenariat, les parties diffèrent tant au niveau de leurs valeurs que des moyens qu'ils utilisent pour atteindre leurs objectifs. Bien que la performance économique soit la clé de voûte du développement de la pensée et des pratiques du NMP dont les PPP découlent, les membres du secteur public peuvent se sentir offensés par les pratiques du privé jugées généralement comme trop matérialistes et orientées vers l'enrichissement économique. Parallèlement, les membres des entités privées impliquées dans des PPP peuvent se sentir offensés par la lourdeur des pratiques et le ralentissement des processus de production dans le secteur public dues en partie, à l'implication du politique dans les projets. Un gestionnaire de l'entreprise impliquée dans le PPP avec le ministère du Tourisme note à ce propos :

«...dès que l'on sort, pour réaliser l'intégration des différentes parties, c'est là le problème! Si ça avait été ma business, ça aurait pris moitié moins de temps et un dixième du budget. Mais le tourisme c'est politique et complexe. C'est l'intégration qui n'est pas facile et notre organisation y va avec sa réputation pour pousser les dossiers ».

Par ailleurs, les préjugés et stéréotypes peuvent également être à la base des comportements compétitifs entre les parties impliquées aux PPP. En plus, des divergences au niveau des valeurs et des objectifs, la perception du vis-à-vis et de la relation elle-même peut entraver la bonne collaboration entre les parties impliquées et la traduire en situation de compétition. Un gestionnaire du Ministère de tourisme l'exprime bien en mentionnant que :

« Il faut être conscient que le privé, c'est prêt à investir à la condition qu'il y ait un espoir de rentabilité. Moi, je suis dans le monde gouvernemental, la culture veut que ce soit toujours le gouvernement qui paye. On n'avait pas les mêmes points de vue sur la relation public / privé. On a encore des croûtes à manger si on veut arriver à des solutions gagnant / gagnant. Le privé s' imagine toujours que le gouvernement va tout payer. Pas chez nous! ».

Un autre gestionnaire public du même projet note que pour que pour que la collaboration publique-privée réussisse, il faudrait que les membres du privé cessent de « *considérer l'État comme une vache à lait* ».

Toutefois, les deux cas étudiés dans cette recherche montrent que bien que la relation partenariale oscille entre collaboration et compétition, son évolution reste tributaire de l'évolution de la confiance entre les parties, du contexte de la relation ainsi que de l'atteinte de l'objectif partenarial. Ainsi, un haut responsable du ministère en charge de la réforme du cadastre avoue que :

« L'entreprise a des problèmes financiers, des problèmes de respect des dates, et ça jouait du coude. La tension est à trancher au couteau entre les deux chefs de projet... On a toujours eu confiance aux résultats de l'organisation, dans sa capacité de livraison. La livraison 3, en juin 95, est mise en place avec succès. Il y a eu un « ouf ! ». Durant cette période, il y a eu des ententes et des contentieux ».

L'analyse des PPP selon ce troisième axe stratégique fait ressortir une nouvelle facette des PPP que les deux autres axes n'avaient pas permis de découvrir. En ce sens, l'interprétation des deux cas s'en trouve enrichie. En effet, l'analyse montre que la collaboration est bien un phénomène paradoxal dans la mesure où les parties y adhèrent pour poursuivre leurs objectifs propres mais doivent se plier à l'objectif du partenariat même si des occasions se présentent (Das et Teng, 1998). Étant d'« espèces » (Astley et Fombrun, 1993) ou mondes sociaux (Strauss, 1991) différents, les partenaires collaborent sur la base de leurs objectifs indigènes afin de satisfaire ceux du partenariat (Jamali, 2004). Leurs divergences institutionnelles animent « le débat » entre leurs objectifs respectifs et la mission du PPP qui oscille ainsi entre objectif socio-politique, d'un

coté (Waddock, 1991) et économique, de l'autre (Reijniers, 1994). La dynamique partenariale oscille ainsi entre collaboration et compétition.

7. CONCLUSION

L'analyse des deux PPP retenus dans cette recherche démontre que ces formes de collaboration ne peuvent être appréhendées exclusivement selon la logique stratégique permettant aux parties de faire face à la complexité de leur environnement ni uniquement en tant que sources d'apprentissage interorganisationnel (logique organisationnelle). Les PPP se présentent également comme « un champ de bataille » entre ces mêmes parties (logique économique). La compétition entre les objectifs socio-politiques poursuivis par la partie publique et les motivations économiques de la partie privée ainsi que les moyens utilisés et les valeurs sous-jacentes, constituent à juste titre l'objet d'une bataille légitime que se livrent les partenaires pour défendre leur « monde » respectif. Ainsi, cette recherche démontre que les PPP, comme toute autre forme d'alliance, ne peuvent être appréhendés selon les seules logiques stratégique, organisationnelle ou économique. Au contraire, les trois axes d'analyse suggérés sont complémentaires et fortement corrélés et leur combinaison permet de dépeindre une vue plus complète des alliances de façon générale et des PPP, de façon plus spécifique.

Notons que bien qu'on ait effleuré le sujet des stratégies concurrentielles adoptées par « l'organisation PPP » elle-même, cette étude n'a pas permis de vérifier empiriquement la présence et les manifestations de telles stratégies. Dans les deux cas étudiés, les données collectées n'ont pas permis d'orienter l'analyse dans ce sens. Cet axe d'analyse pourrait faire l'objet de recherches futures.

Toutefois, il serait opportun de noter que, contrairement aux alliances « pures », dans le cas particulier des PPP, au-delà des axes d'analyse suggérés, un accent sur les divergences institutionnelles entre les parties impliquées apporte des éclairages intéressants pour l'appréhension de ces hybrides qui, rappelons-le, appartiennent à des « mondes » divergents. Ces écarts sont principalement issus des divergences de leurs stratégies institutionnelles qui influencent notamment leurs caractéristiques organisationnelles et environnementales dont la structure plutôt bureaucratique et la prépondérance de l'environnement politique pour les entités publiques (Boyne, 2002). En mettant les lumières sur ces divergences institutionnelles, l'étude des logiques stratégique, organisationnelle et économique présentées dans le cadre de cette étude

pourrait être enrichie en permettant d'offrir une vue d'ensemble plus complète de la réalité des PPP. Cette introspection pourrait faire l'objet de recherches futures. En outre, un remplacement des acteurs politiques et administratifs dans le contexte de l'interaction publique-privée ainsi que des dynamiques d'interaction pourraient aider à analyser ces stratégies de collaboration que sont les PPP, de façon plus approfondie.

Par ailleurs, certains chercheurs (voir Lowndes et Skelcher, 1998) ont adopté la perspective réseau afin d'étudier les formes de gouvernance sous-jacentes aux PPP. Toutefois, bien que cette perspective ait largement contribué à l'analyse des alliances stratégiques « pures » (même secteur), elle n'a pas été au premier plan des recherches sur les PPP encore à l'état « embryonnaire ». Pourtant, en tant que partenariats entre entités d'« espèces différentes » dont l'essence est principalement la symbiose et la différenciation fonctionnelle entre les parties, l'analyse réseau pourrait s'avérer d'un intérêt particulier pour l'étude de tels hybrides (Astley et Fombrun, 1983). Des voies de recherches futures se dessinent dans ce sens.

À la lumière de la réflexion et de l'analyse stratégique réalisée dans cette recherche, force est de constater que les PPP constituent à juste titre une option stratégique pour chacun des partenaires, option qui revêt ses avantages, mais également ses inconvénients, fait peu souligné par les participants à cette étude, eux-mêmes impliqués dans un PPP et donc ne questionnant pas ce choix. Les PPP constituent également un changement et ils sont sources de changements pour chacun des partenaires qui, en réalisant un projet commun, créent un nouveau « monde » en même temps qu'ils s'auto-influencent et altèrent leurs institutions respectives. Les PPP apparaissent finalement comme une arène où l'interaction entre les parties oscille tour à tour entre la collaboration et la compétition, recherchant la performance du projet en même temps que celle de leur organisation respective. Reste à voir si dans les années futures, les PPP sauront allier le meilleur des mondes public et privé.

RÉFÉRENCES

- Agence des partenariats public-privé du Québec, site web : www.ppp.gouv.qc.ca, consulté le 05/01/07.
- Andrews, K. R. (1971), *The Concept of Corporate Strategy*, Homewood, Irwin.
- Astley, W.G. et C. Fombrun, C. (1983), Collective Strategy: Social Ecology of Organizational Environments, *Academy of Management Review*, 8, 576-587.
- Belhocine, N., Facal, J. et B. Mazouz (2005), Les partenariats public-privé : Une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui, *L'Observatoire de L'Administration Publique Téléscope*, 12 :1, 2-15.

- Bernier, P. (2005), Nouveaux Partenariats entre le Public et le Privé : Conditions d'Émergence d'un Modèle Québécois, *L'Observatoire de L'Administration Publique Téléscope*, 12 :1, 80-99.
- Bing, L., Akintoye, A., Edwards, P.J. et C. Hardcastle (2005), Perceptions of Positive and Negative Factors Influencing the Attractiveness of PPP/PFI Procurement for Construction Projects in the UK, *Engineering, Construction and Architectural Management*, 12:2, 125-148.
- Borys, B. et B. B. Jemison (1989), Hybrid Arrangements as Strategic Alliances: Theoretical Issues in Organizational Combinations, *The Academy of Management Review*, 14:2, 234-249.
- Boulard, M. M. et J.R. Piqueras (1994), La Coopération Interentreprises : Un Phénomène Structuré, in. A. Noel & P. Dussauge, *Perspectives en Management Stratégique*, Tome II, Editions Economica, 131-158.
- Boyne, G. (2002), Public and private management: what's the difference?, *Journal of Management Studies*, 39:1, 97-121.
- Canadian Council for Public Private Partnerships (2001), Benefits of water service public-private partnerships, site web: <http://www.pppcouncil.ca>, consulté le 03/01/07.
- Clark, D. (2005), Les partenariats public-privé au Royaume-Uni, *L'Observatoire de L'Administration Publique Téléscope*, 12 :1, 31-40.
- Das, H. et B. S. Teng (1998), Between Trust and Control: Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances, *Academy of Management Review*, Vol. 23 (3), 491-512.
- Doz, L. Y. (1996), The Evolution of Cooperation in Strategic Alliances: Initial Conditions of Learning Processes? , *Strategic Management Journal*, 17, 55-83.
- Dyer, J. H. et H. Singh, H (1998), Cooperative Strategy and Sources of Interorganizational Competitive Advantage, *The Academy of Management Review*, 23:4, 660-679.
- Evan, W.M. (1971), The Organization-Set: Toward a Theory of Interorganizational Relations in J. G. Maurer, *Readings in Organization Theory: Open System Approach*, Random House, 33-45.
- Giauque, D. et Y. Emery (2004), *La bureaucratie libérale: Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*, Les Éditions l'Harmattan.
- Grant, T. (1996), Keys to successful public-private partnerships, *Canadian Business Review*, 23.
- Gray, B. et D.J. Wood (1991), Collaborative Alliances: Moving From Practice to Theory, *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27:1, 3-22.
- Hafsi, T., Séguin, F. et J. M Toulouse (2002), Une Typologie des Transformations Stratégiques, in R. Jacob, A. Rondeau & D. Luc, *Transformer l'organisation*, Collection Racine du Savoir, 8-14.
- Hafsi, T., Séguin, F. et J.M. Toulouse (2000), *La Stratégie des Organisations : Une Synthèse*, Les Éditions Transcontinental.
- Hamel, G., Doz, Y.L. et .K. Prahalad, C.K. (1989), Collaborate with your Competitors and Win, *Harvard Business Review*, 67, 133-139.
- Hedberg, B. (1982), How Organizations Learn and Unlearn, in C. Nystrom & W.H. Starbock, *Handbook of Organizational Design*, Oxford University Press, 1, 3-27.
- HM Treasury (2003), *PFI: meeting the investment challenge*, London: The Stationery Office.
- Huxham, C. (1996), *Creating Collaborative Advantage*, London: Sage.
- Jamali, D. (2004), Success and Failure Mechanisms of Public Private Partnerships in Developing Countries, *The International Journal of Public Sector Management*, 17:5, 414-430.
- Jarillo, C. (1988), On Strategic Networks, *Strategic Management Journal*, 9:1, 31-41.
- Kernaghan, K. (1997), Shaking the Foundation: New versus Traditional Public-Service Values, in M. Charih & A. Daniels, *Nouveau Management Public et Administration Publique au Canada*, Toronto : Les Éditions de l'Institut d'Administration Publique du Canada, 47-68.

- Lorsch, J. W. (1985), Strategic Myopia: Culture as an Invisible Barrier to Change, in R.H. Kilman & Tepstra, *Gaining Control of the Corporate Culture*, San Francisco: Jossey Bass, 84-102.
- Lowndes, V. et Skelcher, C. (1998), The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes Of Governance, *Public Administration*, 76, 313-333.
- Oliver C. (1990), Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions, *Academy of Management Review*, 15: 2, 241-265.
- Osborn, R. et J. Hagedoorn, J. (1997), The Institutionalization and Evolutionary Dynamics of Interorganizational Alliances and Networks, *Academy of Management Journal*, 40:2, 261-279.
- Osborne, D. et T. Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Plume.
- Ouchi, W. G. (1980), Markets, Bureaucraties and Clans, *Administrative Science Quarterly*, 25, 129-141.
- Pasquero, J. (1990), Enjeux sociétaux et mutations organisationnelles dans les sociétés industrielles, in R. Tessier & Y. Tellier, *Changement planifié et développement des organisations : Priorités actuelles et futures*, Québec : Les Presses de l'Université du Québec, 73-112.
- Pfeffer, J. et G. R. Salancik (1978), *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper et Row.
- Porter, M. E. (1980), *Competitive Strategy*, New York, Free Press.
- Porter, M. E. (2000), Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, *Economic Development Quarterly*, 14:1, 15-34.
- Powell, W. W. (1990), Neither Market nor Hierarchy: Networks Forms of Organization, *Research in Organizational Behavior*, 12, 295-336.
- Préfontaine, L., Ricard, L., H. Sicotte (2002), «Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics, rapport de recherche et études de cas», recherche effectuée pour le CEFRIO.
- Préfontaine, L. (2004), Risk management in public and private partnership IT projects: an international study, *International Business & Economics Research Journal*, 4:4, 35-43.
- Reijniers, J. J. A. M. (1994), Organization of public-private partnership projects: the Timely prevention of pitfalls, *International Journal of Project Management*, 12, 137-142.
- Schermerhorn, J.R. (1975), Determinants of Interorganizational Cooperation, *Academy of Management Journal*, 18:4, 846-856.
- Séguin, F. (1991), Le service au public : un changement stratégique important, *Administration Publique Du Canada*, 34 :3.
- Sellers, M. (2003), Privatization Morphs Into Publicization: Business Look a Lot Like Government, *Public Administration*, 81:3, 607-620.
- Strauss, A. (1991), *Creating Sociological Awareness*, New Brunswick: Transactions Publishers.
- Thompson J. D. (1967), *Organizations in Action*, McGraw-Hill. New York.
- Waddock, S. (1991), A Typology of Social Partnership Organizations, *Administration and Society*, 22:4, 480-515.
- Williamson, O.E. (1975), *Markets and Hierarchies*, New York, Free Press.
- Yin, R. K. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, Beverly Hills: Sage Publications (2ème édition).