

Le mariage public-privé, pour le meilleur ou pour le pire : une étude de cas sur l'évolution de la confiance et contrôle dans les PPP

Auteurs :

Dorra Skander, Doctorante, Chargée de cours

Lise Préfontaine, Ph.D,

Département de Management et technologie, UQAM

Coordonnées : École de sciences de la gestion, UQAM, Case Postale 8888, Succursale Centre-ville, Montréal, Canada, H3C 3P8 ; Tél. : (514) 987-3000 (4762)/ Télécopieur : (514) 987-3343

Courriels : skander.dorra@uqam.ca ; prefontaine.lise@uqam.ca

RÉSUMÉ : Depuis plusieurs décennies, les instances gouvernementales font face à diverses contraintes et exigences incontournables dans le domaine de la gestion et de la prestation des services publics. Face à ces défis, elles ont de plus en plus recours à des partenariats avec des entreprises privées ou PPP, pour réaliser leur mission. Les PPP soulèvent bien des polémiques sur les scènes politique et socio-économique; de plus, parce qu'ils mettent en contact des partenaires de mondes différents, ces mariages hybrides nécessitent, une relation basée sur un bon équilibre de confiance et de contrôle.

Cette recherche a pour objectif d'étudier l'évolution des mécanismes de contrôle exercés par les parties aux PPP ainsi que de la confiance s'y manifestant. Toutefois, ceci nécessite d'en décortiquer les types pour en analyser l'évolution aux divers stades du projet. Trois types de confiance sont analysés : celle relative au cadre réglementaire (institutionnelle); celle accordée par une organisation à une autre (interorganisationnelle) et celle née entre les acteurs des parties (interpersonnelle). Le contrôle, quant à lui, peut émaner de l'emploi de l'autorité et du pouvoir (formel) ou de mécanismes informels (social).

Afin de mieux saisir l'interrelation évolutive entre confiance et contrôle, une étude de cas approfondie a été réalisée auprès des partenaires à un PPP. Au début de leurs relations, les parties se sont principalement basées sur les mécanismes de contrôle formel dont l'essence même est la confiance institutionnelle témoignée envers leur environnement sociétal. En plus, c'est aussi en partant de la confiance interorganisationnelle basée sur la réputation ou les expériences passées que ce mariage hybride a pu naître. Néanmoins, en cours de projet, les parties ont réussi à former une réelle équipe de travail et à développer leur capacité partenariale. Leur union autour de l'objectif PPP a favorisé notamment le développement de normes et de valeurs communes aux acteurs des parties- fondement du contrôle social. C'est le développement de la familiarité entre les acteurs et la réduction de la distance relationnelle qui les séparait durant la phase de précollaboration qui ont favorisé la naissance de la confiance relationnelle (interorganisationnelle et interpersonnelle). Ainsi, cette recherche démontre que confiance et contrôle sont nécessaires et indispensables pour la réussite des relations partenariales et qu'ils se complètent et se substituent tout au long des mariages hybrides de PPP.

MOTS CLÉS : Partenariat public-privé (PPP), confiance, contrôle; relations interorganisationnelles, étude de cas.

Le mariage public-privé, pour le meilleur ou pour le pire : une étude de cas sur l'évolution de la confiance et du contrôle dans les PPP

INTRODUCTION

Depuis plusieurs décennies, l'accroissement des déficits publics et le développement fulgurant des technologies de l'information ont soumis les instances gouvernementales à différentes exigences incontournables dans le domaine de la gestion et de la prestation des services publics. Parmi ces contraintes figurent le maintien des charges fiscales, la stimulation du développement économique ainsi que le respect des engagements pris vis-à-vis citoyens et de l'environnement sociétal international (Bernier, 2005).

Face à ces défis de plus en plus pesants pour les organismes publics, plusieurs institutions de développement international dont l'OCDE et la Banque mondiale, ont tenté de développer de nouvelles stratégies permettant aux entités du secteur public de fournir des services publics plus efficaces. C'est dans le cadre de cette dynamique de réinvention du gouvernement (Osborne et Gaebler, 1992) que sont nés les mariages entre les entités publiques et les entreprises privées que sont les partenariats public-privé ou PPP.

Naturellement, le développement de ces stratégies inter-espèces (Astley et Fombrun, 1983) et les polémiques qu'elles soulèvent sur les scènes politique et socio-économique ont suscité l'intérêt des chercheurs. La littérature du champ met particulièrement sous les projecteurs l'intérêt de ces stratégies et ses typologies (Mazouz et al., 2008), les risques inhérents à ces projets (Dawes et Préfontaine, 2003), leurs facteurs clés de succès (Préfontaine et al., 2009) ainsi que leur cadre législatif (Bernier, 2005). Néanmoins, peu de recherches (voir par exemple, Ramonjavelo et al., 2006) ont tenté d'examiner en profondeur les fondements des relations collaboratives dans le contexte particulier des PPP impliquant des partenaires de mondes différents (le public et le privé) qui soutiennent des valeurs et des objectifs assez divergents.

Pourtant, il apparaît clair que vu les risques impliqués par ces mariages hybrides, l'interaction entre les parties demeure tributaire non seulement des mécanismes de contrôle mis en place mais également de la confiance qui imprègne la relation entre les

partenaires ainsi que la confiance dans l'ensemble du contexte dans lequel s'inscrit cette relation. Les questions qui surgissent naturellement de cette réflexion sont : 1) Comment évoluent la confiance et le contrôle dans les PPP? 2) Est-ce que les parties se basent davantage sur la confiance ou sur le contrôle dans la gestion de leur partenariat?

C'est de cette réflexion qu'émane cette recherche ayant pour objectif d'étudier l'évolution des mécanismes de contrôle exercés par les parties aux PPP en fonction de la confiance s'y manifestant. Naturellement, la réponse à ces questions suppose que l'on puisse décortiquer les divers types de confiance et de contrôle pour en analyser l'évolution aux divers stades du projet de PPP. Suite à une analyse de la littérature, il ressort que la confiance peut principalement se manifester à trois niveaux : la confiance institutionnelle, la confiance interorganisationnelle et la confiance interpersonnelle. Dans le même ordre d'idées, les écrits sur les mécanismes de contrôle mettent principalement l'accent sur deux types de contrôle : le contrôle formel et le contrôle informel ou social. Par ailleurs, partant de l'hypothèse que les PPP sont des stratégies collaboratives inter-espèces qui s'inscrivent généralement dans le moyen à long terme, cette étude vise à analyser les manifestations des types de confiance et de contrôle dans les PPP et ce, en fonction de la phase du partenariat. Afin de répondre à la question de recherche, cette étude se base sur l'analyse approfondie d'un cas de PPP conclu à l'échelle canadienne.

Ainsi, outre l'introduction, la première section offre un panorama des principales définitions des concepts-clés de cette étude à savoir, les PPP, la confiance et le contrôle (section I). L'analyse des interactions du duo confiance/contrôle sera présentée à la deuxième section; cette analyse débouche sur le modèle de recherche proposé qui représente le filon conducteur de cette étude (section II). Suit en troisième section, la méthodologie adoptée pour réaliser la recherche empirique ainsi que la présentation du cas étudié (section III). Finalement, la quatrième section expose l'analyse des données et la discussion des résultats (section IV) dont une synthèse suit en conclusion.

1. DÉFINITIONS DES CONCEPTS-CLÉS

Cette section explore les principales définitions des concepts-clé et de la polémique qu'elles suscitent. Quelques conceptions des stratégies de PPP sont explorées et l'accent est mis par la suite sur les définitions des axes d'analyse, soit la confiance et le contrôle.

1.1. LES PPP

Malgré la multiplication des écrits sur les PPP, ces nouveaux modes de prestation des services publics demeurent un phénomène nouveau, objet de diverses polémiques. Étant des stratégies collaboratives largement controversées, les mariages public-privé ont suscité plusieurs questionnements aussi bien dans le domaine de la recherche que dans le champ institutionnel public et même politique. Bien que les définitions proposées par les instances politiques et celles avancées par les chercheurs diffèrent quelque peu, elles ont l'avantage d'offrir une vue d'ensemble plus complète du concept.

Le Conseil canadien pour les PPP (C2P3) suggère que les PPP sont des arrangements contractuels entre une agence publique (fédérale, provinciale ou locale) et une entreprise privée dans lesquels les habiletés et actifs des parties sont partagés. Il précise l'étendue et l'objectif du partage entre les parties, dont les risques et les revenus et ce, dans le but d'assurer la prestation d'un service de qualité destiné au public en général (C2P3, 2009).

Pour Dawes et Préfontaine (2003), les PPP sont des accords formels, volontaires et réciproques entre des agences gouvernementales, des entités du secteur privé et/ou des organismes à but non lucratif, basés sur le partage des responsabilités, des risques tangibles et intangibles ainsi que des bénéfices et ressources. Cette définition suggère la réciprocité des rapports entre les parties et met ainsi l'accent sur leurs interdépendances.

D'autres chercheurs centrent leur vision sur les divergences des objectifs des entités impliquées dans un PPP (Ramonjavelo et al., 2006). Le mariage public-privé s'effectue sur la base des buts indigènes (sociopolitiques et commerciaux) des parties qui collaborent afin d'atteindre un objectif commun en utilisant conjointement leurs ressources, compétences et forces. Toutefois, il va de soit que la réussite des PPP reste tributaire des rapports entre les parties prenantes concernées : les organismes publics, les entreprises privées et les citoyens.

Il ressort ainsi que le mariage public-privé ou PPP peut être défini comme un accord formel entre au moins deux partenaires des secteurs public et privé et/ ou des organismes à but non lucratif, basé sur le partage des risques, ressources et bénéfices (Dawes et Préfontaine, 2003). Il vise le développement d'une infrastructure ou la prestation d'un service traditionnellement offert exclusivement par les pouvoirs publics (Reijniers, 1994).

Par ailleurs, vu leurs divergences institutionnelles (PPPUE, 2009), les parties cherchent à atteindre leurs objectifs ultimes par le biais de la poursuite de l'objectif du PPP. Son succès demeure ainsi tributaire de la compatibilité des objectifs des parties, de la synergie issue de leur collaboration et de la naissance d'une certaine « capacité partenariale » (Préfontaine et al., 2009). Comme le mariage, au sens propre du terme, le mariage public-privé est basé sur la combinaison d'engagements formels et informels qui se développent entre les parties tout au long de leur relation partenariale.

1.2. LA CONFIANCE : DEFINITION ET TYPES

Étant une notion «à la mode», la confiance a été largement explorée par les tenants de diverses disciplines dont principalement la psycho-sociologie (Rotter, 1970), l'économie institutionnelle (Williamson, 1993) et la sociologie économique (Zucker, 1986). Néanmoins, tel que soulevé par Holland (1998), il s'agit d'une variable multidimensionnelle qui se définit en référence au contexte dans lequel elle est appliquée. Pour cela, une seule définition serait insuffisante pour en capturer l'essence.

Empruntant l'approche de la psychologie sociale, Rotter (1970) met l'accent sur les relations trustee-trustor ainsi que leurs attributs respectifs. La confiance est définie comme l'attente par un individu ou groupe que la promesse, verbale ou écrite, de son vis-à-vis sera respectée. Deutsh (1958), quant à lui, définit la confiance en fonction des motivations des parties ainsi que leurs attentes et intentions croisées. Un acteur n'accorde sa confiance que s'il pense que les gains à en tirer sont plus importants que les pertes potentielles. De ce point de vue, le risque et la confiance sont les deux facettes d'une même pièce (Woolthuis et al., 2005). Aux termes de Williamson (1993), ce n'est autre qu'une sorte de « confiance calculée »; pour cela, la notion de confiance est démunie de sens et n'a aucun intérêt dans les échanges commerciaux et les relations collaboratives.

Tenant de la psychologie interactionniste, Giddens ne met pas explicitement l'accent sur les attentes d'une partie par rapport à l'autre mais suggère plutôt que c'est « un sentiment de sécurité justifié par la fiabilité d'une personne ou d'un système, dans un cadre circonstanciel donné, et cette sécurité exprime une foi dans la probité ou l'amour d'autrui ou dans la validité de principes abstraits (tel le savoir technique) » (Giddens, 1990, p. 41).

Partant d'une approche socio-économique, Zucker (1986) place la confiance au cœur des fondements sociaux. Elle se base davantage sur le contexte institutionnel des relations d'échange et considère la confiance comme une série d'attentes sociales partagées par les personnes impliquées dans l'échange. Notons que cette dimension sociale de la confiance est occultée par des disciplines comme l'économie ou est fondamentalement soumise à leurs principes. C'est dans cet esprit que Williamson (1993) admet que bien que l'opportunisme, la rationalité limitée et la recherche de l'intérêt personnel soient les fondements du comportement humain, l'Homme demeure un « animal social » et tout échange dépend de l'environnement institutionnel dans lequel il s'inscrit.

Ainsi, il ressort de ces diverses recherches que c'est le facteur de risque relatif aux intentions, comportements ou attitudes du vis-à-vis qui représente la pierre angulaire de la confiance. En effet, bien que la confiance soit conjuguée à l'interdépendance des parties (Zaheer et al., 1998; Woolthuis et al., 2005), c'est le risque relatif à l'environnement sociétal et aux intentions de l'autre (Das et Teng, 1998) qui en crée le besoin (Luhmann, 1979). C'est là l'essence même du questionnement posé dans cette recherche.

En effet, caractérisés par la diversité des parties prenantes et de leurs objectifs (Bernier, 2005), les PPP sont marqués par la complexité, l'irréversibilité et l'instabilité de l'environnement des parties. Les risques sous-jacents et les incertitudes qui les entourent créent un grand besoin de confiance entre les parties aux mariages public-privé. Le « mariage » des environnements respectifs des partenaires et de l'environnement sociopolitique du projet lui-même, les risques liés aux divergences des objectifs et des valeurs des parties impliquées font de la capacité partenariale fondée notamment sur la confiance (Préfontaine et al., 2009) une des clés de succès des PPP.

Selon Ramonjavelo et al. (2006), la confiance peut se manifester à trois niveaux dans les projets de PPP : 1) interpersonnel, 2) interorganisationnel et 3) institutionnel. Toutefois, cela suppose que des liens de confiance puissent se tisser non seulement entre les acteurs en présence (organisations et personnes) mais aussi dans l'ensemble du contexte dans lequel s'inscrit la relation partenariale. Au niveau interpersonnel, il s'agit de la confiance placée par une personne en une autre. Elle renvoie entre autres aux notions de dépendance et de vulnérabilité d'un individu par rapport son vis-à-vis (Ring et Van de Ven, 1994). Diverses recherches mettent d'ailleurs l'accent sur l'importance de ce type

de confiance dans la construction, le maintien et même le développement des relations interorganisationnelles (Ramonjavelo et al., 2006). Au niveau interorganisationnel, la confiance est plutôt conçue comme l'étendue de la confiance placée dans l'organisation partenaire par les membres d'une organisation donnée. Elle dépasse la relation de personne à personne pour mettre davantage sous les projecteurs les organisations ou personnes morales. Partant de l'idée que la confiance est un concept relevant du domaine psychosociologique et que ce sont plutôt les individus qui se font confiance et non les organisations, Zaheer et al. (1998) montrent à partir d'une étude empirique que ce sont les pratiques institutionnalisées dans les relations d'échange qui contribuent, dans un contexte favorable, au développement de la confiance interpersonnelle et de sa transposition au niveau interorganisationnel. D'où l'importance des relations interpersonnelles dans les stratégies collaboratives pour la naissance et le maintien de la capacité partenariale et de la confiance interorganisationnelle. À ce titre, les acteurs sont à l'origine de la «construction» de la confiance et de son institutionnalisation au niveau organisationnel. Finalement, la confiance institutionnelle se base sur une structure sociale formelle garantissant les attributs d'un individu ou d'une organisation tels que le code d'éthique ou les lois (Zucker, 1986; Williamson, 1993). La confiance relative à la réglementation ainsi que les «règles du jeu» et l'ensemble des arrangements institutionnels entourant la relation représentent des déterminants de taille dans la gestion de l'incertitude dans l'environnement du PPP et donc, dans la naissance et la performance du projet. En l'absence de cette confiance institutionnelle, les parties ne prendraient même pas le risque d'y adhérer (Zucker, 1986).

1.3. LE CONTROLE : DEFINITION ET TYPES

Tout comme la confiance, le contrôle, représente un des enjeux majeurs à la collaboration interorganisationnelle. Les mécanismes de contrôle ont ainsi été largement explorés par de nombreux chercheurs (Inkpen et Currall, 2004; Woolthuis et al., 2005).

Woolthuis et al. (2005) distinguent deux principales définitions du contrôle. Au sens large, il s'agirait d'un ensemble d'instruments permettant de mitiger les risques relationnels. Le contrôle pourrait ainsi inclure la confiance en tant que lubrifiant des relations sociales (Arrow, 1974). Au sens étroit, le contrôle pourrait être défini comme

l'ensemble des moyens de dissuasion ou de coercition (Shapiro et al., 1992) dont les pénalités financières en cas de manifestations de comportements opportunistes.

Choudhury (2008) suggère que tacitement la notion de contrôle implique une situation de méfiance ou marquée par peu de confiance. Le contrôle permet dans ce cas de garantir les intérêts d'une partie par rapport aux comportements de son homologue. Différents mécanismes managériaux dont notamment les règles et procédures écrites, les moyens de coercition implicites et explicites impliqués par la structure hiérarchique ainsi que les flux d'informations permettent de contrôler les comportements de l'autre partie. Selon Geringer et Hebert (1989), il s'agit du processus par lequel une partie influence, à des degrés variables, les actions et résultats d'une autre. Cette influence peut émaner de l'emploi de l'autorité et l'exercice du pouvoir ou de l'adoption de différents mécanismes bureaucratiques et informels.

Pour Das et Teng (1998), le contrôle se définit comme un processus de régulation par lequel les éléments d'un système deviennent plus prévisibles à travers l'établissement de standards. Intéressés particulièrement aux alliances stratégiques, les auteurs suggèrent que les parties adoptent souvent des mécanismes de contrôle des comportements et des objectifs poursuivis. Ainsi, il ne s'agit pas simplement des mécanismes formels tels que soulevés par Choudhury (2008) mais aussi des mécanismes tacites permettant d'améliorer la prévisibilité et d'atténuer le sentiment de crainte par rapport au comportement de l'autre. Suivant les pas de Geinger et Hebert (1989), Das et Teng (1998) distinguent de ce fait deux types de contrôle : 1) le contrôle formel et 2) le contrôle informel ou social. Le premier est un contrôle basé sur le pouvoir et la dissuasion par rapport à tout comportement opportuniste (Woolthuis et al., 2005) qui implique les mécanismes formels ou bureaucratiques (Geringer et Hebert, 1989). Une des sources fondamentales de ce type de contrôle est le contrat qui renferme des clauses relatives aux manifestations de tels comportements (Woolthuis et al., 2005). Le deuxième type de contrôle est plutôt informel et est fonction du partage des valeurs et de la convergence des cultures des parties (Horwitz, 1990; Das et Teng, 1998).

Bien que les mariages public-privé s'inscrivent dans le cercle des alliances « inter-espèces » (intersectorielles) principalement basées sur les mécanismes de contrôle formel (Astley et Fombrun, 1983), il serait facilement imaginable qu'au cours de leurs

interactions, les parties puissent développer une culture PPP fondée sur le partage des normes et des valeurs entre les acteurs publics et privés et représentant ainsi le fil conducteur de leur collaboration. Le mariage public-privé serait ainsi aussi bien basé sur les mécanismes de contrôle formel que sur ceux du contrôle social.

2. ENTRE CONFIANCE ET CONTRÔLE DANS LE MARIAGE PUBLIC-PRIVÉ

L'objectif de cette recherche visant à analyser l'évolution des niveaux de confiance et des types de contrôle dans les PPP, il serait opportun tout d'abord de commencer par analyser la nature de l'interaction entre les types de confiance et de contrôle en fonction des diverses phases du projet pour ensuite présenter le modèle de recherche.

2.1. ENTRE CONFIANCE ET CONTROLE : UNE RELATION AMBIGUË

Bien que traditionnellement les chercheurs en management considèrent le contrôle comme synonyme de méfiance (McGregor, 1960), plusieurs écrits en matière de relations partenariales s'opposent à cette tradition. Certaines recherches suggèrent même que ces deux composantes de la vie organisationnelle ne sont pas mutuellement exclusives et sont au contraire complémentaires et contribuent conjointement au succès des relations d'affaires (Luhmann, 1979; Woollthuis et al., 2005).

Partant de l'hypothèse que le risque est une caractéristique inévitable de la confiance (Bachmann, 2001), la confiance représente un enjeu de taille pour les partenaires et les règles et normes formelles prennent toute leur importance dans les relations collaboratives puisqu'elles permettent aux parties de nuancer et d'atténuer les risques sous-jacents à la confiance, elle-même perçue comme un engagement risqué (Luhmann, 1979). Selon cette perspective, les normes formelles et la réglementation, composantes principales du contrôle formel (Inkpen et Currell, 2004), et la confiance, sont compatibles et même complémentaires (Bachmann, 2001). La confiance, tout comme les relations de pouvoir qui conditionnent les actions du partenaire, sont deux mécanismes sociaux permettant de résoudre les problèmes relationnels (Luhmann, 1979).

En outre, si la coopération dans les relations interorganisationnelles ne peut être entièrement contrôlée à l'avance et qu'elle implique des investissements spécifiques, Ring et Van de Ven (1994) suggèrent que la confiance représente une condition pour le développement du contrôle formel entre les parties. La confiance en un partenaire

potentiel peut conduire à la naissance de la collaboration interorganisationnelle car renforcée par des garanties institutionnelles (Zucker, 1986) ou des mécanismes de contrôle formel (Ring et Van de Ven, 1994). Ainsi, la réputation, une des principales sources de la confiance, dont l'essence est la confiance institutionnelle (Zucker, 1986; Williamson, 1993), peut favoriser la conclusion d'une relation partenariale formalisée par le biais d'un contrat, source principale du contrôle formel (Woolthuis et al., 2005).

Partant de l'idée que le contrôle excessif peut être contre-productif et représenter un frein majeur au développement des relations, Nooteboom et al. (1997) suggèrent que le contrôle et la confiance sont intimement inter-reliés. La confiance irait au-delà de la recherche de l'intérêt propre, elle représenterait une source de coopération à part entière (Gulati, 1995; Inkpen et Curral, 2004) co-existante avec d'autres sources dont notamment les mesures de contrôle formel (Woolthuis et al., 2005). Par opposition à Williamson (1993) qui suggère que les mécanismes de gouvernance sont exclusivement basés sur les moyens légaux de coercition, cette perspective soutient qu'ils se basent également sur la confiance entre les parties. Toutefois, cette source de gouvernance ne peut être instituée instantanément; elle ne permet de baisser le risque que si elle suppose le partage de valeurs et de normes. Ce partage serait ainsi un critère fondamental pour la naissance de la confiance. C'est en adoptant des critères formels de choix des partenaires et en collectant des informations sur leurs habiletés que les agents peuvent favoriser l'émergence de la confiance (Nooteboom et al., 1997). Il s'agirait ainsi de la confiance « basée sur les connaissances » (Shapiro et al., 1992). Cette confiance peut par suite être considérée comme un facteur critique au succès au projet (Nooteboom et al., 1997), le « ciment » qui permet de consolider la collaboration entre partenaires. Contrairement aux mécanismes de contrôle formel, elle serait le fruit de la relation partenariale plutôt qu'une pré-condition (Nooteboom et al., 1997). Ainsi, selon les termes de Das et Teng (1998), le contrôle social serait à la base du développement de la confiance entre les partenaires, aussi bien interorganisationnelle qu'interpersonnelle (Zaheer et al., 1998). Cette perception des relations entre le contrôle et la confiance suppose que le contrat, un des véhicules du contrôle formel (Woolthuis et al., 2005), représente le fondement du développement de la confiance en limitant les motivations à l'opportunisme. Il est par la suite étroitement lié à la naissance de la confiance relationnelle et en représente même

une condition. C'est dans cet esprit que s'inscrit la présente recherche. Vu les risques liés à ces projets, les parties ne s'y engagent pas sans avoir un minimum de confiance en leur partenaire. Et ces mêmes risques font appel aux mécanismes de contrôle.

2.2. LE DEVELOPPEMENT DE LA CONFIANCE ET DU CONTROLE DANS LE MARIAGE

PUBLIC-PRIVE

Les PPP sont des stratégies inter-espèces qui, au-delà des risques sous-jacents à toute collaboration interorganisationnelle, sont marqués par ceux afférents à la divergence sectorielle des parties impliquées. Caractérisés par l'hétérogénéité des environnements organisationnels et institutionnels ainsi que par la diversité des objectifs des parties et l'ambiguïté des tâches à réaliser, les mariages public-privé représentent des projets risqués sur les plans opérationnel et stratégique. Ainsi, l'incertitude, la complexité de l'environnement des grands projets de PPP et l'incomplétude du contrat (facteur de risque), font de la confiance, aux côtés du contrôle, le moteur des relations partenariales. Bien que selon une optique « inter-espèces », ces partenariats se basent principalement sur les mécanismes de contrôle formel (Astley et Fombrun, 1983), il serait facilement imaginable que, vu les divergences entre les parties impliquées, le mariage public privé serait inconcevable sans un minimum de confiance entre les parties et dans l'environnement institutionnel de leur collaboration.

Comme noté précédemment, vu les risques liés à de telles unions, un des facteurs clés de succès les plus importants dans les PPP est la capacité partenariale née de l'interaction des parties (Préfontaine et al., 2009). Cette capacité partenariale est naturellement fonction de la confiance sous-jacente aux interactions des parties. Issues de secteurs divergents, elles chercheront à défendre leurs valeurs et intérêts (Skander et Préfontaine, 2008) en tentant d'influencer le cours du PPP. Paradoxalement, les mécanismes de contrôle formel agissent comme le moteur des relations de gouvernance dans les PPP.

En effet, il paraît évident que vu que les stratégies collaboratives sont évolutives, le contrôle et la confiance peuvent contribuer à la naissance et au développement des relations interorganisationnelles dont les PPP. Les partenaires potentiels ne pourraient s'engager dans ce mariage hybride sans avoir un minimum de confiance dans le cadre dans lequel s'inscrirait leur union (confiance institutionnelle) et en leur partenaire (confiance interorganisationnelle basée sur la réputation). C'est en partant de ces types de

confiance, que les partenaires pourraient accepter de s'engager dans le processus en mettant au point les balises de leur union dans un contrat, mécanisme de contrôle formel. En cours de projet, l'évolution des relations entre les partenaires pourrait favoriser le développement d'un schème collectif basé sur la convergence des valeurs et objectifs des parties (Inkpen et Curral, 2004). Dans un scénario positif, ce schème collectif favorisait notamment l'émergence de la confiance aussi bien au niveau interorganisationnel qu'interpersonnel, confiance qui serait basée sur l'identification au groupe (Zucker, 1986) et les connaissances accumulées (Shapiro et al., 1992) sur le partenaire par le biais du processus d'apprentissage interorganisationnel (Inkpen et Curral, 2004).

Parallèlement, cette convergence des schèmes des parties serait fondée sur les mécanismes de contrôle social (Horwitz, 1990) entre les acteurs interorganisationnels et interpersonnels. Considérée comme un engagement risqué (Luhmann, 1979), la confiance relationnelle dépend des mécanismes de contrôle sociaux et formels permettant de remédier à ces risques tout au long du cycle d'évolution du projet de collaboration.

Ainsi, au début, les parties se basent sur la confiance institutionnelle ainsi que sur la confiance interorganisationnelle basée sur la réputation du partenaire pour négocier et signer le contrat de collaboration (mécanisme de contrôle formel). Durant la phase d'exécution qui s'inscrit généralement dans le moyen à long terme dans le cadre des PPP, les parties pourraient interagir et développer des visions et des normes partagées par rapport au projet (contrôle informel) et développer la confiance relationnelle basée sur l'interaction entre les acteurs en jeu (confiance interpersonnelle) et les institutionnaliser au niveau interorganisationnel (confiance interorganisationnelle relationnelle). Au niveau interorganisationnel ou interpersonnel, la confiance ainsi que le partage des normes et visions sous-jacentes au contrôle social pourraient favoriser le maintien et le développement de la capacité partenariale dans le mariage public-privé de façon à s'y relayer en cas de crise dans leur environnement.

À la lumière de cette réflexion, se dégage la figure suivante qui représente le modèle conceptuel¹ de la présente recherche. Ce modèle permet de résumer l'évolution des types de confiance et de contrôle selon la phase d'évolution du mariage public-privé.

¹ Il est à noter que ce modèle avait été présenté dans l'article proposé dans le cadre de la XVIII^{ème} conférence de l'AIMS. Dans cet article, il fait l'objet d'une analyse plus poussée par le biais d'une étude empirique.

3. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE ET PRÉSENTATION DU CAS

Comme noté précédemment, il paraît évident que les mécanismes de contrôle mis en place dans les mariages public-privé ainsi que les types de confiance s'y manifestant dépendent de l'évolution de la collaboration entre les parties impliquées. Partant de l'idée que cette collaboration dépend à son tour de l'évolution des interactions entre les acteurs en place, cette étude met l'accent sur les complexités des systèmes humains. Elle se heurte de ce fait, aux problèmes liés à l'incommensurabilité objective du sujet étudié. Conjuguée à la rareté de recherches s'intéressant à l'évolution des mécanismes de collaboration dans les stratégies « inter-espèces » tel le cas des mariages public-privé, ceci plaide notamment en faveur de l'adoption d'une recherche qualitative.

En outre, étant donné que cette recherche vise non pas à produire des mesures ou à calculer des rapports mathématiques, la méthode d'analyse de cas s'avère la plus pertinente (Eisenhardt, 1989). En effet, tel que spécifié par Yin, « *In general, case studies are the preferred strategy when “how” or “why” questions are being posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context.* » (Yin 2003, p. 1). Ainsi, cette méthode semble la plus adéquate quand la recherche vise à examiner un phénomène dans son contexte réel où les frontières entre le phénomène lui-même et son environnement sont floues et ambiguës. L'étude de cas représente en effet la méthode la plus adéquate quand l'objectif de la recherche passe par la compréhension des dynamiques sous-jacentes à un phénomène dans un contexte donné (Eisenhardt, 1989).

Ainsi, vu l'importance des données contextuelles et le caractère exploratoire de cette recherche, un seul cas a été retenu pour l'analyse empirique. Ce cas est celui d'un PPP réalisé dans le domaine de la rénovation cadastrale et impliquant d'un côté un ministère québécois et d'un autre, une entreprise canadienne d'envergure internationale œuvrant dans le domaine du service-conseils en systèmes d'information.

Afin de conduire à bien cette étude et répondre à la question de recherche tentant d'analyser l'évolution des mécanismes de contrôle ainsi que les types de confiance se manifestant dans les mariages inter-espèces de PPP, l'équipe de recherche s'est principalement basée sur des données primaires. Ceci a notamment l'avantage d'offrir au

chercheur l'occasion d'analyser l'évolution de tels mécanismes de collaboration selon la perspective des acteurs qui avaient été eux-mêmes impliqués dans le processus.

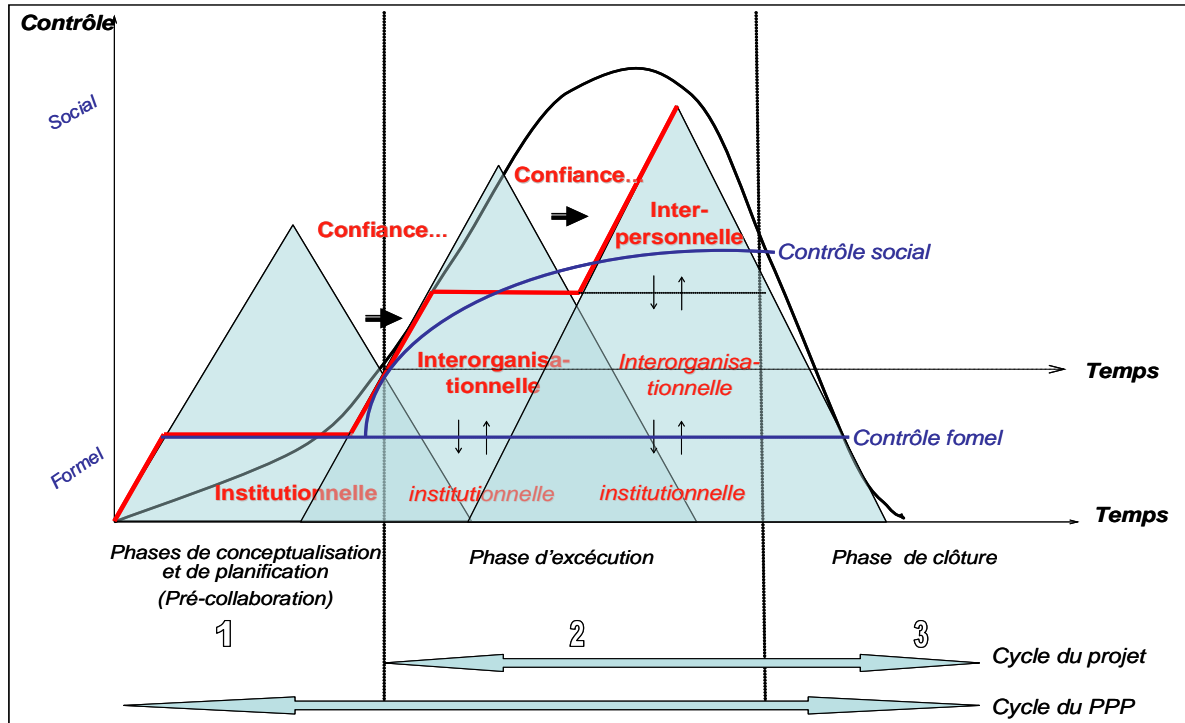


Figure 1. Évolution des types de contrôle en fonction des types de confiance dans le mariage public-privé

La collecte des données a été réalisée par le biais d'une quinzaine d'entretiens approfondis semi-structurés avec des membres des parties publique et privée impliquées dans le projet qui appartiennent à divers échelons organisationnels (chefs de projets, conseillers en finances, ingénieurs, etc.). La diversité des organisations d'origine et des domaines de compétence des répondants permet de relever les diverses perspectives des acteurs impliqués quant au sujet étudié et d'en dépeindre ainsi un portrait plus complet.

Pour les fins de cette recherche et afin d'assurer une certaine uniformité des données collectées, les entretiens ont été réalisés à partir d'un guide d'entrevue. Par la suite, ils ont été retranscrits et complétés par divers documents fournis par les répondants. Afin de faciliter l'analyse des données, les chercheurs ont choisi de se baser sur le logiciel AtlasTi. Tel que préconisé par les tenants de cet outil de recherche, la codification des

retranscriptions des entrevues a été réalisée de façon indépendante par deux chercheurs qui sont parvenus à un consensus suite à diverses discussions quant aux codes à adopter. De plus, à la lumière des données primaires collectées par le biais des entrevues ainsi que de données secondaires provenant du terrain (articles grand public, documents et communiqués de presse des parties, etc.), le cas de ce PPP a été rédigé par les chercheurs et validé par la suite par les acteurs-clés du projet.

Présentation du cas de rénovation cadastrale :

Au milieu des années 1990, le ministère québécois responsable de la réforme cadastrale lance un appel d'offres pour sélectionner une entreprise firme privée qui serait mandatée pour la mise à jour et l'informatisation des données cadastrales. Constituant un des plus gros contrats de numérisation en Amérique du Nord, ce projet marque le coup d'envoi de la réforme cadastrale québécoise. Optant pour la réalisation de ce projet sous forme de PPP, le partenaire privé serait responsable de la révision et la mise à jour des données du cadastre québécois jugé « trop vieux » puisqu'il datait de 1860 et n'avait pas été retouché depuis cette époque. Le projet de PPP prévoit la collaboration entre le ministère québécois, ayant les connaissances cadastrales et le partenaire privé qui couvrirait le côté technologique du projet. La firme privée aura ainsi pour rôle la création d'une solution technologique pour intégrer les données numériques à référence spatiale et les données alphanumériques descriptives des propriétés ainsi qu'à développer 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). Responsable de l'intégration de biens et services pour la mise en œuvre et l'exploitation des systèmes d'information soutenant ces nouvelles stratégies cadastrales, les résultats seront entièrement imputables au partenaire privé. Le contrat prévoit que les trois premières années seront dédiées au développement des systèmes d'informatisation et de numérisation des données cadastrales alors que les deux dernières années seront consacrées à la formation du personnel de la partie publique et à l'entretien des systèmes. À titre de synthèse, le tableau suivant permet de dépeindre l'évolution des relations entre les partenaires impliqués dans ce projet et de décrire la chronologie des événements-clés.

Tableau 1 Évolution du projet de PPP de la 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 : <ul style="list-style-type: none">- 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 <ul style="list-style-type: none">- Livrables 4 à 9 : rapports et demandes de changement

Tiré Préfontaine et al., 2002.

Par ailleurs, il faut noter que ce PPP ne représente pas le premier projet de collaboration entre les parties impliquées. La partie publique avait en effet déjà fait appel à cette même entreprise (en 1986 et 1989) afin de réaliser les études préliminaires de la rénovation du système cadastral québécois. Toutefois, à l'époque, il ne s'agissait que de contrats de sous-traitance et ce n'est qu'en 1992 qu'une collaboration effective entre les parties a pris naissance dans le cadre du projet de PPP.

4. L'ÉVOLUTION DU CONTRÔLE ET DE LA CONFIANCE DANS LE MARIAGE PUBLIC-PRIVÉ

À la lumière des données recueillies sur le terrain, il a été possible d'explorer l'évolution des types des mécanismes de contrôle et de confiance. Étant une analyse diachronique, les sections suivantes permettent d'illustrer les diverses manifestations du contrôle et de la confiance selon la phase d'évolution du projet et le degré d'interaction entre les parties.

4.1. DURANT LA PHASE DE PRE-COLLABORATION...

Au milieu des années 1990, le ministère en charge de la rénovation cadastrale lance un appel d'offres pour trouver une firme privée qui serait en charge de la rénovation des données cadastrales. Relevant du ministère des Ressources naturelles et étant étroitement lié au système de la publicité des droits relevant du ministère de la Justice, la rénovation

du système cadastral revêt une importance cruciale pour la partie publique et la société québécoise dans son ensemble. Étant donné les risques sous-jacents à ce projet, il paraît naturel que les parties ne peuvent y adhérer sans un minimum de confiance envers le cadre dans lequel s'inscrirait leur relation partenariale (Ramonjavelo et al., 2006).

En 1992, le gouvernement québécois adopte une nouvelle loi favorisant la réforme du système cadastral québécois. Tel que noté par Préfontaine et al. (2002), « L'adoption de la Loi favorisant la réforme du cadastre québécois en 1992 et l'entrée en vigueur du nouveau Code civil du Québec (1991) le 1er janvier 1994, modifient substantiellement les pratiques cadastrales et l'enregistrement des droits ». Étant un des initiateurs de ce changement de la réglementation, le ministère des Ressources naturelles opte pour la réalisation du projet de rénovation cadastrale par le biais d'un PPP. Ce changement stratégique basé sur l'intégration d'un partenaire privé dans le champ de la prestation des services publics avait pour objectif d'aider le ministère à faire face à l'hostilité de son environnement sociétal, à ses contraintes budgétaires et à la rareté des ressources humaines compétentes.

Toutefois, un tel projet n'aurait pu voir le jour sans que cette relation partenariale hybride ne soit fondée sur un système législatif adéquat permettant de garantir les intérêts des parties. C'est dans cet esprit que le changement législatif de 1992 a été adopté. Celui-ci favorise notamment le renforcement de la confiance institutionnelle. C'est d'ailleurs en partant de cette confiance intersubjective (Zucker, 1986) et indépendante des partenaires impliqués que le ministère lance l'appel d'offres pour chercher un partenaire privé qui prendrait en charge la mise à jour du système cadastral et sa numérisation. Un gestionnaire note à ce propos le besoin de ressources externes :

« 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 ».

Parallèlement, c'est aussi en se basant sur cette confiance dans le cadre institutionnel et réglementaire que la firme d'ingénierie accepte de soumissionner à l'appel d'offres publique et d'adhérer au projet. Cette confiance institutionnelle représente en effet, le point de départ de ce mariage hybride : la confiance du partenaire privé dans la procédure de choix de partenaires et d'attribution de contrats du gouvernement.

Au même temps, ce projet, pionnier à l'époque, est marqué par de grands risques aussi bien aux niveaux technologiques que financiers et sociaux pour les partenaires public et privé. Pour le ministère, ce projet novateur conclu en PPP revêtait une valeur hautement stratégique et innovatrice et soulevait naturellement plusieurs questionnements par rapport au choix même de cette option stratégique. Comme le mentionne un fonctionnaire : *«C'est le plus gros contrat en technologie de l'information et en géomatique civile au Québec. Il n'y avait pas de contrat de cette dimension au monde»*.

Pour l'entreprise privée, la décision de s'engager dans le domaine de la prestation des services publics soulève plusieurs polémiques quant à la légitimité même de son intervention dans le champ des services gouvernementaux ainsi que la lourdeur des investissements à y engager. Toutefois, ce projet lui offre l'occasion de développer de nouvelles compétences et de s'intégrer dans une nouvelle niche de marché, celle de secteur public. Un gestionnaire de l'entreprise privée mandatée pour réaliser la réforme cadastrale s'exprime ainsi : *« C'est le plus 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»*. Ainsi, malgré des risques importants liés à la complexité et la nouveauté de la technologie à développer, les deux parties n'ont pas hésité à s'impliquer, une autre manifestation de leur confiance dans la stratégie du PPP.

Par ailleurs, en plus de ces risques financiers, sociaux et technologiques sous-jacents à ce projet en particulier, les PPP sont généralement marqués par les risques afférents aux divergences des objectifs, valeurs et missions des entités impliquées (Skander et Préfontaine, 2009). Pour cela, le contrôle formel représente la balise du développement des relations partenariales. Tel que noté par Astley et Fombrun (1983), dans les partenariats inter-espèces, c'est le contrôle formel qui représente les fondements des relations collaboratives. Afin de préserver leurs intérêts respectifs, les parties publique et privée mettent au point les mécanismes de contrôle formel notamment par le biais des clauses du contrat de PPP. Naturellement, ces mécanismes de contrôle formel n'auraient aucun sens si les parties ne témoignaient pas un niveau de confiance adéquat envers les lois et les réglementations relatives à de tels projets « hybrides » et risqués, d'autant plus qu'un des partenaires est un partenaire gouvernemental.

Ainsi, dès le début de la phase de pré-collaboration, le ministère des Ressources naturelles signifie, dans l'appel d'offres, ses exigences en matière d'échéanciers et de coûts, de qualité attendue des livrables et des risques considérés acceptables. Parallèlement, en soumissionnant à l'appel d'offre, l'entreprise privée accepte partiellement les conditions de la partie publique et formule ses capacités à rencontrer les diverses conditions du contrat et exigences du ministère.

En outre, étant donné les risques sous-jacents à de tels projets et leur envergure à l'échelle sociétale, il apparaît clair que les partenaires ne prendraient pas les risques d'y adhérer sans un minimum de confiance envers leur partenaire potentiel. Au-delà de la confiance institutionnelle, il s'agit de la confiance interorganisationnelle basée sur les expériences passées ou sur la réputation témoignée par une partie envers l'autre. Ceci est particulièrement le cas de la confiance interorganisationnelle témoignée par le ministère public envers l'entreprise privée qui prendrait en charge la rénovation du cadastre.

Comme déjà soulevé, dans le cadre particulier de ce projet, la firme privée sélectionnée avait déjà fait affaire avec le ministère dans le cadre de l'étude préliminaire de faisabilité de l'infrastructure technologique permettant de supporter la numérisation des données cadastrales. Cette expérience avait naturellement permis la naissance d'une certaine confiance interorganisationnelle entre le ministère et la firme privée en charge de la rénovation du cadastre. Les propos tenus par le gestionnaire public du projet démontrent bien l'évolution réalisée durant cette première phase du projet : *«Dès le début, l'entreprise privée avait une prestation de service et une vision qui plaisaient au ministère pour trouver des solutions adéquates».*

Ainsi, de façon générale, dans les PPP, la confiance institutionnelle témoignée par les parties publique et privée envers l'ensemble du système législatif représente le point de départ pour les partenaires pour envisager la stratégie de PPP. Durant la phase de pré collaboration, la confiance interorganisationnelle basée sur la réputation ou sur les expériences passées entre les parties s'ajoute à la confiance institutionnelle intersubjective et indépendante des partenaires potentiels et représente le premier pas vers la conclusion du contrat de PPP. Sur le plan opérationnel, la manifestation de ces confiances institutionnelle et interorganisationnelle se traduit par la signature du contrat sous la bannière d'un PPP de cinq ans entre le ministère et l'entreprise privée.

4.2. DURANT LA PHASE D'EXECUTION...

À partir de la signature du contrat de mariage public-privé, les parties entrent concrètement dans la phase d'exécution du projet. Dans le cadre de ce PPP, neuf livrables étaient dus par le partenaire privé et les échéanciers signifiés dans le contrat étaient bien serrés. Afin de réaliser à bien ses objectifs et de rencontrer les exigences de réalisation du projet, les parties ne pouvaient s'en tenir aux seules clauses du contrat surtout dans un environnement sociétal marqué par une grande complexité et une forte hostilité. Au-delà de l'entente sur l'atteinte des objectifs, les règles opérationnelles de fonctionnement ont été négociées et renégociées entre les acteurs impliqués dans ce partenariat. Ce *modus operandi* a pour but d'assurer un meilleur ajustement entre les organisations dont les cultures organisationnelles, les pratiques et les normes sont fort différentes.

Il serait facilement imaginable que la recherche d'une certaine adéquation entre les systèmes de sens, les règles et normes de chacun des partenaires à ce mariage constitue le point de départ pour le développement de la confiance interorganisationnelle relationnelle. Il s'agirait ainsi non pas, tel le cas de la phase de pré collaboration, d'une confiance basée sur les expériences passées ou sur la réputation mais d'une confiance interorganisationnelle née et nourrie par les interactions répétitives entre les acteurs publics et privés impliqués dans le mariage public-privé. Tel que soulevé par Pinto et Slevin (1989), c'est particulièrement lors de la phase d'exécution du projet que l'intensité des interactions entre les partenaires atteint son apogée (voir figure 1).

Afin de favoriser la réussite du projet et la qualité des interactions entre les acteurs, le ministère a spécialement aménagé des locaux constituant les lieux d'opération du projet. Ces locaux accueillent des acteurs publics et privés amenés à travailler ensemble et à interagir tous les jours pour atteindre leur objectif commun, celui du PPP. Des équipes de travail interdépendantes et hybrides ont été constituées et les processus de travail engageant les deux parties ont été mis en place. En travaillant sur ce projet, les acteurs ont naturellement adopté un *modus operandi* qui va au delà des simples règles générales soulignées par le contrat. S'inscrivant dans le moyen à long terme (cinq ans), les acteurs ont interagi tous les jours sur plusieurs années, ce qui les a amenés à développer un esprit d'équipe qui transcende les divergences publiques versus privées et qui a permis de dissiper l'idée du « nous versus eux ». Tous travaillaient ensemble pour atteindre les

résultats escomptés. Ainsi, chaque livrable suivait les étapes suivantes : le dossier fonctionnel est développé par les analystes du partenaire privé qui le soumettent à l'équipe de pilotage du partenaire public pour approbation; en cas de désaccord, un comité mixte de coordination prend la relève et résout le dilemme. Toutefois, très souvent, analystes et pilotes parvenaient à une entente. Les frontières structurelles entre les deux organisations tendaient à disparaître. Au fil du temps et au fur et à mesure que les acteurs interagissaient, chaque partie reconnaissait les compétences distinctives et les valeurs ajoutées de l'autre. La bonne foi et la bienveillance marquaient leur relation et favorisait ainsi, le développement de la confiance interorganisationnelle relationnelle.

Par ailleurs, la mise en place de processus de travail qui prennent en compte aussi bien les objectifs que les valeurs de la partie publique que privée et le développement de cet esprit d'équipe publique-privée se basaient naturellement sur une sorte de partage des valeurs et des normes entre les parties. Le contrôle informel prend ainsi toute son importance dans cette relation partenariale et tend à se substituer à la gestion bureaucratique basée sur les mécanismes de contrôle formel définis dans le contrat. La naissance de cette familiarité entre les acteurs des deux parties (Gulati, 1995) et la réduction de la distance relationnelle (Horwitz, 1990) qui les séparait durant la phase de pré collaboration favorisent de ce fait le développement du contrôle social au détriment des mécanismes de contrôle formel.

Même en cas de crise, les acteurs se fient davantage aux mécanismes de contrôle social pour gérer leur relation en mettant sous réserve les clauses du contrat. En effet, dans le cadre de ce PPP, les parties ont été confrontées à un problème de taille quelques mois après la signature du contrat. L'entreprise privée a rencontré de sérieux obstacles au niveau de la mise en place de l'architecture générale du système de numérisation des données cadastrales. Novateurs à l'époque, les systèmes et processus technologiques exigés par une telle numérisation des données cadastrales dépassaient l'état des connaissances en la matière. Principalement basé sur la technologie *Oracle* qui n'était pas elle-même à jour au début des années 90 et qui n'avait pas de similaire dans le monde, l'architecture de numérisation des données cadastrales se heurtait constamment à des obstacles techniques. La technologie ne pouvait pas supporter les données géomatiques et algorithmes constituant la base de données à mettre en place. Naturellement, ce constat a ébranlé le climat de travail entre les parties et a foncièrement remis en cause la confiance

témoignée par les acteurs publics envers leurs homologues privés. Les propos d'un responsable de l'entreprise privée et partagés par deux autres responsables des deux parties reflètent l'ambiance qui prévalait alors : *«C'était assez tendu, les couteaux se promenaient pas mal...il fallait respecter le contrat, s'assurer de garder le cap»*. Ceci montre bien sûr que le capital de confiance dont jouissait l'entreprise privée durant la phase de pré collaboration commençait à s'effriter. Ce sont surtout les compétences (ou leurs limites) de l'entreprise privée qui remettaient en cause la confiance interorganisationnelle que lui avait témoigné le partenaire public.

Néanmoins, afin de remédier à ce problème technologique et montrer sa bonne foi et sa volonté de réussir à atteindre les objectifs du projet, l'entreprise privée a pris l'initiative de faire appel à des ingénieurs informatiques de *Oracle* qu'elle a directement recruté des Etats-Unis. Bien que les frais afférents à la mobilisation de ces experts (salaires, frais de déplacement, etc.) n'étaient pas prévus dans son enveloppe budgétaire, l'entreprise privée n'a pas hésité à engager les fonds nécessaires lui permettant de trouver des solutions technologiques pour assurer la réussite du projet qui était bien compromise. Seul le dépôt du premier livrable permettait au ministère de débloquer des fonds pour atténuer la situation critique des finances de l'entreprise privée qui n'avait reçu aucun paiement malgré plus d'un an de travail avec des équipes dépassant régulièrement 75 employés.

Face à cette volonté et ces preuves de bonne foi du partenaire privé, le ministère a reconnu les efforts du partenaire privé et la confiance interorganisationnelle a commencé à se remettre sur les rails malgré tous les problèmes techniques du projet. D'ailleurs, conformément aux clauses du contrat, le non respect de l'échéance par l'entreprise privée était passible d'une amende de 10 000 dollars par jour de retard. Devant la bienveillance et la bonne foi de l'entreprise privée, le ministère public a fait une entorse au contrat en renonçant à ce droit. D'une part, il avait encore confiance dans les compétences des responsables de l'entreprise privée à mener à bien le projet et d'autre part, la notoriété et la crédibilité de l'entreprise jouaient encore à son avantage. Dans cet esprit, des acteurs de la partie publique ont même « retroussé leurs manches » pour travailler même les fins de semaine avec leurs homologues privés afin de trouver des solutions leur permettant d'atteindre leur objectif commun : celui du PPP. Bien qu'au début, cette crise ait ébranlé la nature de leurs relations, les acteurs publics et privés n'ont pas hésité à collaborer afin

de réussir leur projet commun. La confiance interorganisationnelle a repris son envol et l'esprit de suspicion a cédé la place à l'esprit d'équipe. Ainsi, un haut responsable du ministère en charge de la réforme du cadastre avoue que :

« L'entreprise a des problèmes financiers et de respect des dates; 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 ».

Naturellement, il serait opportun de rappeler que cette confiance au niveau interorganisationnel est véhiculée par les acteurs publics et privés impliqués dans le projet. Ce sont les personnes qui sont à l'origine de l'institutionnalisation de la confiance au niveau interorganisationnel (Ramonjavelo et al., 2006). En travaillant tous les jours ensemble dans des locaux communs et interagissant constamment autour de leur objectif commun, les acteurs publics et privés ont réussi à développer un esprit de collaboration et une confiance au niveau interpersonnel. Cette confiance relationnelle née entre les acteurs des parties repose de ce fait sur la bonne foi, la bienveillance et le développement du sentiment de loyauté entre eux. Bien sûr, la confiance interpersonnelle dépend des acteurs en place et ne peut être généralisée à tous. Il ne s'agit que d'une tendance générale qui a été observée par les chercheurs tout au long de leur recherche sur le terrain.

Ainsi, dans le cadre de la phase d'exécution, ce sont les interactions entre les acteurs publics et privés et la qualité de leur collaboration qui sont à l'origine de la naissance et du développement de la confiance aux niveaux interorganisationnel et interpersonnel. En interagissant tous les jours et en étant mobilisés autour de l'objectif du PPP, les membres de l'équipe partenariale ont notamment pu développer des systèmes de sens et de significations ainsi que des valeurs et des normes communes. Ceci a naturellement favorisé le développement des mécanismes de contrôle social qui se sont substitués peu à peu aux mécanismes de contrôle formel. Même en cas de crise, les acteurs publics ont décidé de s'appuyer sur les confiances interorganisationnelle et interpersonnelle qu'ils avaient développées envers leurs homologues du privé en mettant sous réserve les mécanismes sous-jacents à la confiance institutionnelle. Parallèlement, c'est le contrôle social et le partage des normes et valeurs qui ont favorisé la collaboration entre les acteurs et ont pris, de ce fait, le dessus sur les mécanismes de contrôle formel.

CONCLUSION

En guise de conclusion, il est à noter que ce projet a été marqué d'un franc succès selon les acteurs publics et privés. À la phase de clôture, tous les intervenants étaient très satisfaits aussi bien par rapport à la réalisation des objectifs du projet que de leur relation partenariale. Ils se considéraient comme les membres d'une même équipe indépendamment de leur organisation d'origine, qu'elle soit publique ou privée.

Au début de leurs relations, les parties se sont principalement basées sur les mécanismes de contrôle formel dont l'essence même est la confiance institutionnelle qu'elles témoignent envers leur environnement sociétal. C'est aussi en partant de la confiance interorganisationnelle basée sur la réputation ou sur les expériences passées que ce mariage hybride a pu naître. Cette confiance représente une sorte de garantie aussi bien des compétences que de la bonne foi potentielle des parties.

Néanmoins, en cours de projet, les parties ont réussi à former une réelle équipe de travail et à développer leur capacité partenariale. Leur union autour de l'objectif PPP a favorisé notamment le développement de normes et de valeurs communes aux acteurs des deux parties et qui représentent le fondement du contrôle social. C'est le développement de la familiarité entre les acteurs en place et la réduction de la distance relationnelle qui les séparait durant la phase de pré collaboration qui ont déclenché le développement de la confiance relationnelle aux niveaux interorganisationnel et interpersonnel. Même en période de crise, c'est cette confiance relationnelle qui s'est substituée à la confiance institutionnelle et c'est le contrôle social qui a pris le dessus sur le contrôle formel. Ainsi, confiance et contrôle se complètent et se substituent tout au long des mariages hybrides de PPP. Cette recherche démontre notamment que confiance et contrôle sont nécessaires et indispensables pour la réussite des relations partenariales entre acteurs qui jusqu'à tout récemment, étaient considérés comme appartenant à des mondes opposés.

Cette recherche est enrichissante car elle permet d'animer la rhétorique dans le champ des relations interorganisationnelles et dans celui des PPP. De futures études pourraient être envisagées pour l'analyse des dynamiques collaboratives dans le cadre des PPP selon la perspective des réseaux. Elles pourraient se révéler particulièrement intéressantes dans la mesure où elles permettraient de mettre sous les projecteurs les piliers du capital social et leurs impacts potentiels sur la naissance et le développement de la confiance et du

contrôle dans les PPP. Dans la même lignée, d'autres études portant sur l'évolution des PPP entre entités de cultures nationales fondamentalement divergentes pourraient être envisagées. Il s'agirait des PPP conclus à l'échelle internationale impliquant de ce fait, non seulement des cultures organisationnelles et sectorielles divergentes mais aussi des cultures nationales disparates. Dans un tel contexte, la diversité des infrastructures, de l'accès aux ressources, des systèmes législatifs et des valeurs et normes nationales pourraient avoir un impact considérable sur la naissance et le développement de la confiance et du contrôle entre les acteurs engagés dans un projet de partenariat.

BIBLIOGRAPHIE

- Arrow, K., 1974. *The limits of Organization*. New York: Norton.
- Astley, W.G. et C. Fombrun, 1983, « Collective Strategy: Social Ecology of Organizational Environments », *Academy of Management Review*, vol. 8, p.576-587.
- Bachmann, R., 2001, « Trust, Power and Control in Trans-organizational Relations », *Organisation Studies*, vol. 22, p. 337-365.
- Bernier, P., 2005, « Nouveaux partenariats entre le public et le privé : conditions d'émergence d'un modèle Québécois », *L'Observatoire de L'Administration Publique*, vol. 12 (1), p.80-99.
- Canadian Council for Public Private Partnerships (2001), Benefits of water service public-private partnerships, site web: <http://www.pppcouncil.ca>, consulté le 03/01/09.
- Choudhury, E., 2008, « Trust in Administration: An Integrative Approach to Optimal Trust », *Administration and Society*, vol. 40(6), p. 586-620.
- Das, H. et Teng, B. S., 1998, « Between Trust and Control: Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances », *Academy of Management Review*, vol. 23 (3), p. 491-512.
- Dawes, S. et Préfontaine, L., 2003, « Understanding New Models of Collaboration for Delivering Government Services », *Communications of The ACM*, vol. 46(1), p. 40-42.
- Deutsh, M., 1958, « Trust and Suspicion », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 2, p. 265- 279.
- Eisenhardt, K.M., 1989, « Building Theory From Case Study Research », *Academy of Management Review*, vol. 14(4), p. 532-550.
- Geringer et Hebert, 1989, « Control and Performance of International Joint-venture », *Journal of International Business studies*, vol. 20(2), p. 235-254.
- Giddens, A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Blackwell editions.
- Gulati R., 1995, « Does Familiarity Breed Trust? The Implications of Repeated Ties for Contractual Choice in Alliances », *Academy of Management Journal*, vol 38(1), p 85-112.
- Holland., P., 1998, « The Importance of Trust and Business Relationships in the Formation of Virtual Organization », in *Organizational Virtualness*, Sieber, P., J. Bern: Simoa Verlag, p. 53-64.
- Horwitz, A.V., 1990, *The Logic of Social Control*, New York: Plenum Press.
- Inkpen, A.C. et Currall, S.C., 2004, « The Co-evolution of Trust, Control and Learning in Joint Ventures », *Organization Science*, vol. 15(5), p. 586-599.

- Luhmann, N., 1979, *Trust and Power*, Chichester, Wiley.
- Mazouz, B., Facal, J. et J-M. Viola, 2008, « Public-private partnership: elements for a project based management typology », *Project Management Journal*, vol. 39, No 2, p. 98-110.
- McGregor, D., 1960, *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw Hills.
- Nooteboom B., Berger, H. et Goorderhaven, N.G., 1997, « Effects of Trust and Governance on Relational Risk », *Academy of Management Journal*, vol.40 (2), p.308-338.
- Osborne D. et T. Gaebler, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company.
- Pinto J. K. et Slevin, D. P., 1989, « The Project Champion: Key to Implementation Success », *Project Management Journal*, vol. 20 (4), p. 15-20.
- Préfontaine, L., Ricard, L. et Sicotte, H., 2002, «Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics », *Rapport de recherche et études de cas*, CEFRIO.
- Préfontaine, L., Skander, D. et Ramonjavelo, V., 2009, « La capacité partenariale comme pilier à la réussite d'un PPP : résultats d'une étude pancanadienne », *Revue Française d'Administration Publique*, No 129.
- Public-Private Partnerships for the Urban Environment (PPPUE). Site: <http://pppue.undp.org> [Accès le 01 avril 2008].
- Ramonjavelo V., Préfontaine L., Skander D. et Ricard L., 2006, « Une assise au développement des PPP : la confiance institutionnelle, interorganisationnelle et interpersonnelle », *Revue Administration publique du Canada / Canadian Public Administration*, vol.49 (3), p.350-374.
- Reijniers J.J.A.M., 1994, « Organization of Public-Private Partnership Projects: the Timely Prevention of Pitfalls », *International Journal of Project Management*, vol. 12 (3), p.137-142.
- Ring, P.S. et A.H. Van de Ven, 1994, «Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships», *Academy of Management Review*, vol.19, p. 90-118.
- Shapiro, D.L., Sheppard, B. H. et Cheraskin, L., 1992, «Business on a Handshake », *Negotiation Journal*, vol. 8 (4), p. 365- 377.
- Skander, D. et Préfontaine, L., 2008 «L'évolution du contrôle exercé par les parties en fonction de la confiance dans le cadre des relations de PPP», *Les actes de la XVII^{ème} Conférence Internationale de Management Stratégique (AIMS)*.
- Williamson, O. E., 1993, « Calculativeness, Trust and Economic Organization », *Journal of Law and Economics*, vol. 36, p. 453- 486.
- Woolthuis, R. K., Hillebrand, B. et Nooteboom, B., 2005, «Trust, Contract and Relationship Development », *Organization Studies*, vol. 26(6), p. 813-840.
- Yin, R. K., 2003, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications.
- Zaheer A.; B. McEvily et V. Perrone, 1998, « Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance », *Organization Science*, vol.9 (2), p.141-159.
- Zucker, L. G., 1986, « Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure: 1840-1920 », In *Research in Organization Behaviour*, B. Staw, et L. Cummings, Greenwich: JAI Press, vol. 8, p. 53-111.