

L'évolution du contrôle exercé par les parties en fonction de la confiance dans le cadre des relations de PPP

Auteurs :

Dorra Skander, doctorante,
Département de stratégie des affaires
Lise Préfontaine, Ph.D,
Luz Marina Ferro, doctorante,
Département de Management et technologie- Université du Québec à Montréal

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; ferro.luz_marina@courier.uqam.ca

RÉSUMÉ

Cet article se penche sur l'évolution des mécanismes de contrôle formel et de la confiance dans le cadre des partenariats public-privé ou PPP. Pour ce faire, deux courants de littérature sont mis à contribution : ceux issus du champ des PPP et ceux traitant des stratégies collaboratives de façon générale. Un modèle d'évolution du contrôle formel exercé entre les parties en fonction des divers types de confiance pouvant se manifester dans le cadre des relations partenariales est proposé. Cette approche est d'un intérêt particulier car elle permet de mettre sous les projecteurs aussi bien la contribution en matière de confiance et de mécanismes de contrôle formel du champ des alliances stratégiques de façon générale et le champ des PPP qui en représente un cas bien particulier.

Une étude empirique de type qualitatif a été réalisée afin de vérifier la pertinence du modèle proposé d'évolution du contrôle formel en fonction des types de confiance identifiés. Les propos d'une quinzaine des responsables des secteurs publics et privés oeuvrant dans un PPP réalisé à l'échelle canadienne ont été recueillis lors d'entretiens semi-structurés menés par les chercheurs. Avec quelques données secondaires fournies par les répondants, une étude de cas a été rédigée. L'analyse des transcriptions des entretiens de l'étude de cas permettent de vérifier les propositions avancées.

À la lumière de la réflexion et de l'analyse des données empiriques, il ressort que le contrôle formel représente « la structure de base » de la naissance du PPP, fondé lui-même sur la confiance institutionnelle. Par la suite, tout au long de leurs interactions, les parties construisent une confiance non seulement au niveau organisationnel mais également au niveau personnel. Bien que le contrôle formel représente le cadre auquel se réfèrent les parties pour leurs collaboration, il peut être, en cours du projet, relégué au second plan et substitué (sur le plan fonctionnel) par la confiance interorganisationnelle et/ ou interpersonnelle. Ainsi, tout au long du projet de PPP, le contrôle formel, les confiances institutionnelle, interorganisationnelle et/ou interpersonnelle peuvent se compléter ou se substituer.

MOTS CLÉS : partenariat public-privé, confiance institutionnelle, confiance interorganisationnelle, confiance interpersonnelle, contrôle formel.

L'évolution du contrôle exercé par les parties en fonction de la confiance dans le cadre des relations de PPP

INTRODUCTION

Dans ce contexte de développement fulgurant des technologies de l'information et d'accroissement des déficits publics, les instances gouvernementales font face à diverses exigences incontournables dans le domaine de la gestion publique allant de la maîtrise des budgets, au maintien des charges fiscales, au remboursement de la dette, à la stimulation du développement économique, au respect des engagements pris vis-à-vis de l'électorat et à la conformité aux exigences des traités internationaux (Bernier, 2005). Afin de faire face aux défis sous-jacents à la complexité croissante de leur environnement et la multiplication de leurs interdépendances, notamment avec les organisations du secteur privé, plusieurs instances publiques ont réorienté leurs stratégies vers des stratégies collectives (Astley et Fombrun, 1983) fondées sur la formation de partenariats avec les entités qui n'appartiennent pas au monde public (Dawes et Préfontaine, 2003). C'est dans le cadre de cette dynamique de réinvention du gouvernement (Osborne et Gaebler, 1992) que sont nés les PPP.

L'intérêt croissant pour la pratique des PPP et les enjeux qu'elle représente au niveau des sphères publique et privée et de la société dans son ensemble, ont attiré l'attention de plusieurs chercheurs. Bien qu'encore à l'état embryonnaire, la littérature met l'accent sur la définition du concept (Nijkamp et al., 2002; Bovaird, 2004), la gestion des projets (Reijniers, 1994; Dawes et Préfontaine, 2003) et leur cadre législatif (Jimenez et Pasquero, 2005; Bernier, 2005). Toutefois, peu de recherches (voir par exemple, Ramonjavelo et al., 2006) ont tenté d'explorer les fondements des relations collaboratives dans ce contexte particulier des PPP impliquant des partenaires de sphères différentes (le public et le privé) qui soutiennent des valeurs et des objectifs assez divergents (Boyne, 2002).

Pourtant, il apparaît évident que vu les risques impliqués par une telle collaboration « hybride » ainsi que l'incertitude et la complexité croissante de leur environnement (Osborne, 2000; Bernier, 2005), l'interaction entre les parties demeure tributaire non seulement des mécanismes de contrôle mis en place mais également de la confiance qui imprègne cette relation; confiance entre les parties et dans l'ensemble du contexte dans lequel s'inscrit cette relation.

La recherche proposée aborde cette problématique en mettant l'accent sur l'évolution du contrôle formel exercé dans la relation partenariale en fonction de la confiance aux niveaux institutionnel, interorganisationnel et interpersonnel. Deux courants de littérature sont mis à contribution : les écrits sur les PPP et ceux issus du champ des stratégies partenariales. Bien que la littérature reconnaisse la co-existence de deux formes de contrôle, formel et social (Ouchi, 1980; Das et Teng, 1998), l'objectif de cette étude se limite à proposer un modèle d'évolution du contrôle formel dans les PPP en fonction des trois types de confiance sous-jacents. Le modèle sera par la suite testé par le biais de l'étude d'un cas de PPP conclu à l'échelle canadienne.

Néanmoins, étant donné la polémique entourant la définition même des concepts-clés de cette recherche, il serait opportun d'en définir les contours avant de discuter du modèle proposé. Ainsi, outre l'introduction, la première section définit les principaux concepts, notamment celui de PPP et de confiance. Le contrôle, quant à lui, est abordé dans la seconde section visant à examiner la relation entourant le couple confiance/contrôle. Dans la troisième section, le modèle conceptuel et les propositions de recherche sont présentés. Suit la méthodologie adoptée pour réaliser cette recherche ainsi que la présentation du cas étudié. Finalement, la cinquième section inclut l'analyse des données et les résultats et une discussion de ces derniers suit en conclusion.

1. DÉFINITIONS DES CONCEPTS-CLÉS

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

1.1. LES PPP

Notion fort controversée, le terme partenariat public-privé recouvre une grande diversité de modes de collaboration entre le public et le privé. Les définitions proposées par les instances politiques et celles avancées par les chercheurs diffèrent quelque peu. Tout au plus nous aident-elles à préciser certaines dimensions du concept.

Dawes et Préfontaine (2003) présentent les PPP comme 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. En suggérant la réciprocité des rapports entre les parties, cette définition fait ressortir les interdépendances et les intérêts respectifs des parties.

S'intéressant particulièrement à la nature des engagements entre les parties, Bovaird (2004) suggère que l'engagement mutuel va au-delà du niveau formel impliqué par le contrat et inclut des engagements moraux et informels. Étant donné la complexité croissante et l'incertitude de l'environnement (Miller et Lessard, 2000) ainsi que l'incomplétude des contrats et les risques impliqués par de telles collaborations (Williamson, 1993), la réussite des PPP ne peut reposer exclusivement sur les termes du contrat. D'ailleurs, l'essence même du terme «collaboration» implique, de la part des parties, un engagement aussi bien formel qu'informel (Bovaird, 2004)

Nijkamp et al. (2002) insistent, quant à eux, sur les divergences des objectifs des parties à un PPP. La coopération s'effectue sur la base des objectifs indigènes des acteurs bien qu'ils travaillent ensemble pour atteindre un objectif commun en utilisant conjointement leurs ressources, compétences et forces. En pratique, un PPP ne représente pas un modèle structurel fixe de collaboration mais une organisation créée « sur mesure » pour la réalisation d'un projet.

Tenant de démystifier davantage la nature des objectifs poursuivis, Reijniers (1994) précise qu'il s'agit d'objectifs commerciaux (corporatifs) et publics (sociaux). Ainsi, les PPP visent également des objectifs de la communauté dans son ensemble. Dans un PPP, les intérêts des citoyens représentent « la » priorité en matière de prestation des services publics. La collaboration est tributaire des rapports entre les trois catégories d'acteurs concernés : les organismes publics, les entreprises privées et les citoyens (Osborne, 2000). Tous sont détenteurs de droits et d'obligations que ces ententes doivent garantir de façon pérenne (Bernier, 2005).

Ainsi, un 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 (Reijniers, 1994; Dawes et Préfontaine, 2003). Il est fondé sur la combinaison d'engagements formels et informels qui se développent entre les parties tout au long de la relation partenariale (Bovaird, 2004) et vise la prestation d'un service public ou le développement d'une infrastructure traditionnellement réalisée par les pouvoirs publics (Reijniers, 1994). De par leurs divergences institutionnelles (Nijkamp et al., 2002; PPPUE, 2008), les parties cherchent à atteindre leurs objectifs ultimes par le biais de la poursuite de l'objectif du PPP. La réussite de la collaboration est ainsi tributaire de la compatibilité des objectifs des parties et de la considération des intérêts de la communauté dans son ensemble (Bernier, 2005). L'essence même du recours à de telles collaborations est la synergie qui naît de la diversité des caractéristiques institutionnelles des parties (PPPUE, 2008).

1.2. LA CONFIANCE : DÉFINITION ET TYPOLOGIE

Concept «à la mode», la confiance a été largement explorée par les tenants de l'économie institutionnelle (North, 1990; Williamson, 1993), la sociologie économique (Zucker, 1986; Granovetter, 1985) et même la psycho-sociologie (Rotter, 1970). Étant donné leurs différences de perspectives, les chercheurs ne sont jamais parvenus à un véritable consensus quant à la définition de la confiance. Holland (1998) relève d'ailleurs qu'il y a tellement de définitions de ce concept qu'une seule serait insuffisante pour en capturer l'essence ; il s'agit d'une variable multidimensionnelle qui se définit en référence au contexte dans lequel elle est appliquée. Un survol de quelques perspectives permettra d'en identifier les principales dimensions.

Selon Arrow (1974), la confiance représente le « lubrifiant des rapports sociaux ». Tout autant que la loyauté ou la franchise, il s'agit de ce que les économistes appellent « des externalités ». S'inscrivant dans la perspective économique, Arrow (1974) admet qu'il s'agit d'un bien qui a une valeur pratique et qui permet d'accroître l'efficacité des échanges bien que techniquement, la confiance soit loin d'être une marchandise échangeable sur le marché.

Deutsh (1958), quant à lui, définit la confiance en fonction des motivations des parties et de leurs capacités à prédire les événements subséquents à une situation donnée; elle est fonction de leurs attentes et intentions croisées. Dépendamment de sa perception du risque, une partie n'accorde sa confiance que si elle pense que les gains à en tirer sont supérieurs aux pertes potentielles. Dans cette perspective, le risque et la confiance apparaissent comme les deux facettes d'une même pièce (Nooteboom et al., 1997 ; Das et Teng, 1998 ; Woolthuis et al., 2005). Il s'agit de la notion de « confiance calculée » largement remise en cause par Williamson (1993) qui considère le concept de confiance redondant, dépourvu de sens, voire « inutile ». Partant d'une large analyse interdisciplinaire de la littérature sur le sujet, Rousseau et al. (1998) abondent dans le même sens : la confiance dépend des attentes et de la vulnérabilité (et donc, du risque) d'une partie par rapport à l'autre (Woolthuis et al., 2005). Il s'agit ainsi d'un état psychologique impliquant l'acceptation de vulnérabilité basée sur des attentes positives quant aux intentions ou comportements de l'autre partie (Rousseau et al., 1998).

Empruntant une approche socio-économique, Zucker (1986) considère la confiance comme une série d'attentes sociales partagées par les personnes impliquées dans un 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.

De façon générale, ces diverses définitions prennent particulièrement en considération le facteur de risque sous-jacent à la confiance relative aux intentions, comportements ou attitudes du vis-à-vis (Rousseau et al., 1998). Conjuguée à l'interdépendance des parties (Das et Teng, 1998 ; Zaheer et al., 1998 ; Woolthuis et al., 2005), c'est l'incertitude par rapport à l'environnement et aux intentions de l'autre ainsi que les risques qui y sont liés (Das et Teng, 1998; Woolthuis et al., 2005) qui créent le besoin de confiance (Luhmann, 1979).

Force est de constater que les risques impliqués par les relations partenariales et les incertitudes qui les entourent créent un grand besoin de confiance entre les parties, notamment dans le cadre des PPP. Étant des projets complexes caractérisés par la diversité des parties prenantes et de leurs objectifs (Osborne, 2000; Bernier, 2005), les PPP sont marqués par la complexité, l'irréversibilité et l'instabilité de leur environnement. Dans un tel contexte d'incertitude, la prévisibilité est fondamentalement problématique (Miller et Lessard, 2000).

Conjugués à l'incertitude et à la complexité nées du « mariage » des environnements respectifs des parties ainsi que celles du PPP lui-même, les risques liés aux divergences des objectifs et des valeurs des parties impliquées (Boyne, 2002 ; Skander et Préfontaine, 2006) font de la confiance dans le cadre des PPP un des fondements majeurs de la relation partenariale. 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. La confiance dans les PPP peut ainsi être analysée aux niveaux 1) interpersonnel, 2) interorganisationnel et 3) institutionnel (Ramonjavelo et al., 2006).

Empruntant l'approche de la psychologie sociale, Rotter (1970) met l'accent sur les relations *trustee-trustor* pour définir la confiance interpersonnelle comme étant l'attente par un individu ou un groupe que la promesse, verbale ou écrite, de son vis-à-vis sera respectée; il s'agit d'une prédisposition générale à croire en autrui. Cette conception met ainsi la personnalité du *trustor* au cœur de la définition de la confiance. Cela suggère qu'un même contexte relationnel peut déboucher sur des situations de confiance différentes et ce, dépendamment de la personnalité du *trustor* et son propre choix de faire confiance ou pas. Partant de la réalité organisationnelle, Zaheer et al. (1998) suggèrent qu'il s'agit de la confiance placée par un individu dans son vis-à-

vis de la partie opposée. Elle renvoie entre autres aux notions de dépendance et de vulnérabilité d'un individu par rapport à l'autre (Ring et Van de Ven, 1992, 1994; Doney et al., 1998).

Plusieurs chercheurs considèrent la confiance interpersonnelle comme indispensable dans la construction, le développement ou le maintien des relations interorganisationnelles (Granovetter, 1985; Doney et Canon, 1997; Ramonjavelo et al, 2006). Néanmoins, bien que ce soient les individus ou groupes de personnes qui se font confiance et non les entreprises et que les échanges se font entre individus (Zaheer et al., 1998), ils optent, dans un contexte d'échange, pour l'étude de la confiance au niveau organisationnel (Woolthuis et al., 2005).

Définie comme l'étendue de la confiance placée dans l'organisation partenaire par les membres d'une organisation donnée, la confiance interorganisationnelle s'opère entre au moins deux entités en tant que personnes morales (Zaheer et al., 1998). Elle dépasse la relation personne à personne pour embrasser l'entité partenaire avec laquelle s'effectue un échange; c'est la confiance grâce à laquelle les membres impliqués dans une action collective estiment raisonnable de s'y engager. Malgré la richesse du champ, rares sont les études qui établissent les liens entre la confiance, concept qui relève principalement de la psychosociologie et donc du niveau individuel, et les relations interorganisationnelles. Peu expliquent les interactions entre les confiance interpersonnelle et interorganisationnelle. Une des rares recherches empiriques ayant abordé le sujet est celle de Zaheer et al. (1998) qui placent les acteurs dans le contexte et considèrent qu'ils sont à l'origine de la «construction» de la confiance et de son institutionnalisation au niveau organisationnel. Autrement dit, ce sont les pratiques et routines institutionnalisées des relations d'échange qui contribuent, dans un contexte favorable, au développement de la confiance interpersonnelle et de sa transposition au niveau interorganisationnel.

Finalement, au-delà de la confiance entre membres ou organisations partenaires permettant de contourner les risques liés aux relations partenariales, les PPP, en tant que projets complexes marqués par l'incertitude relative de leur environnement (Miller et Lessard, 2000) se basent sur la confiance institutionnelle (Ramonjavelo et al., 2006). Celle-ci réfère à la confiance accordée à une autorité supérieure au sein de la société qui protège les individus ou les organisations contre les risques d'aléa moral. Elle se fonde sur une structure sociale formelle garantissant les attributs d'un individu ou d'une organisation tels que le code d'éthique, les contrats ou les lois (Zucker, 1986; Williamson, 1993; Thuderoz et Mangematin, 2003). La confiance relative à la

réglementation ainsi que les « règles du jeu » et l'ensemble des arrangements institutionnels entourant la relation partenariale représentent des déterminants de taille quant à la gestion de l'incertitude dans l'environnement du PPP et donc, la performance et la naissance même du projet (Miller et Lessard, 2000). En l'absence de cette confiance dans le cadre institutionnel de leurs interactions et collaborations potentielles, les parties ne prendraient même pas le risque d'y adhérer (Zucker, 1986).

2. CONTRÔLE ET CONFIANCE : UNE RELATION AMBIGUË

Plusieurs chercheurs ont tenté d'appréhender la relation entre le contrôle et la confiance dans la collaboration interorganisationnelle. Elle demeure cependant floue, voire ambiguë (Das et Teng, 1998; Inkpen et Currall, 2004; Woolthuis et al., 2005). Avant d'analyser les interactions entre contrôle et confiance dans le cadre des PPP, il serait opportun de définir le contrôle.

2.1. LE CONTRÔLE : DÉFINITION

L'enjeu relatif à l'exercice du contrôle dans le cadre des relations partenariales a été largement exploré par les chercheurs (Thompson, 1967; Ouchi, 1980; Geringer et Hebert, 1988; Inkpen et Currall, 2004; Woolthuis et al., 2005), sans toutefois qu'un consensus ne soit atteint. Le contrôle représente pourtant un des enjeux majeurs de la coopération interorganisationnelle (Geringer et Hebert, 1989; Inkpen et Currall, 2004).

S'intéressant particulièrement aux alliances internationales, Geringer et Hebert (1989) définissent le contrôle comme un processus par lequel un partenaire influence, à des degrés variables, les actions et résultats d'une autre entité. Ceci est possible par le biais de divers moyens allant de l'emploi de l'autorité et de l'exercice du pouvoir à l'adoption de différents mécanismes bureaucratiques et informels.

Das et Teng (1998) mettent l'accent sur l'importance des mécanismes de contrôle formel adoptés par les parties à une alliance et leurs impacts potentiels sur l'évolution de la coopération et l'achèvement de leurs objectifs respectifs ainsi que ceux de l'alliance. Le contrôle se définit ainsi comme un processus de régulation par lequel les éléments d'un système deviennent plus prévisibles à travers l'établissement de standards (Das et Teng, 1998). En effet, s'appuyant sur les travaux de Ouchi (1980) et de Geringer et Hebert (1989), Das et Teng (1998) suggèrent que les parties aux alliances stratégiques adoptent souvent des mécanismes formels de contrôle des

comportements et des objectifs poursuivis. C'est un contrôle basé sur le pouvoir et la dissuasion par rapport à tout comportement opportuniste (Woolthuis et al., 2005). Cela implique les mécanismes formels ou bureaucratiques (Geringer et Hebert, 1989) basés sur la surveillance, l'évaluation ainsi que les règles formelles ou standards d'arbitrage (Ouchi, 1980). Ils incluent le transfert d'informations explicites telles que les lois, les données financières et les budgets (Inkpen et Curren, 2004). Une des sources fondamentales de ce type de contrôle est le contrat formel qui renferme des clauses relatives aux manifestations des comportements opportunistes (Woolthuis et al., 2005). En effet, tel que noté par Miller et Lessard (2000), la précision des « règles du jeu » dès le début des relations partenariales représente un des déterminants les plus importants de la réussite des grands projets complexes, tel le cas des PPP.

Par ailleurs, plusieurs chercheurs (Geringer et Hebert, 1989; Das et Teng, 1998) ont également identifié, aux côtés du contrôle formel, une autre variante exercée dans les relations partenariales : le contrôle social. Contrairement au premier, ce type de contrôle n'est fonction d'aucun document écrit mais plutôt du partage des valeurs et de la convergence des cultures des parties (Das et Teng, 1998). Bien que les PPP 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 englobant un ensemble de valeurs communes (Skander et Préfontaine, 2006) qui représente le fil conducteur de leur collaboration. Toutefois, étant donné les limites et contraintes de cette recherche, l'objectif se limite à l'exploration de l'évolution du contrôle formel en fonction des types de confiance dans les relations de PPP de sorte que l'examen de l'évolution des deux types de contrôle, formel et social en fonction des types de confiance pourra faire l'objet d'une recherche future et a été volontairement omis.

2.2. CONFIANCE ET CONTRÔLE DANS LES RELATIONS PARTENARIALES

Une longue tradition en management organisationnel place la confiance à l'extrême opposé des mécanismes de contrôle formel (McGregor, 1960; Knights et al., 2001), suggérant que la confiance et le contrôle sont mutuellement exclusifs (Zaheer et Venkatraman, 1995). Ainsi, toute relation intraorganisationnelle peut être fondée sur les « remèdes légaux » ou sur la confiance. Les contrats, règles formelles ainsi que les mécanismes de réglementation, représentent, selon ces auteurs, le substitut fonctionnel de la confiance interpersonnelle dans le monde organisationnel.

Partant d'une perspective de la sociologie économique, Zucker (1986) soutient que la confiance institutionnelle, principalement basée sur les normes, lois et réglementations, peut se substituer à la confiance interpersonnelle née des relations économiques. Parallèlement, Zaheer et Venkatraman (1995) suggèrent qu'une relation caractérisée par la confiance entre les parties peut être associée avec un niveau de gouvernance ou de contrôle formel relativement bas.

S'opposant à cette tradition, plusieurs chercheurs ont tenté de redéfinir l'interaction entre ces composantes de la vie organisationnelle. Pour Luhmann (1979) et Bachmann (2001), la confiance est l'un des mécanismes de contrôle dominants dans les relations sociales même si elle implique un enjeu majeur car risquée; le risque est une caractéristique inévitable de la confiance (Bachmann, 2001). L'existence des normes légales et de lois représente un des remèdes les plus efficaces permettant de réduire les risques inhérents à la confiance et offrir ainsi de bonnes raisons à une partie de s'investir dans la relation de confiance (Luhmann, 1979, Bachmann, 2001). Ainsi, normes et règles, composantes principales du contrôle formel (Das et Teng, 1998; Inkpen et Curren, 2004) et confiance sont compatibles; ce sont deux mécanismes sociaux permettant de résoudre les problèmes de gestion des relations (Bachmann, 2001). Partant de l'hypothèse que le contrôle excessif peut être contre-productif et freiner le développement des relations interorganisationnelles, Nooteboom et al. (1997) suggèrent que contrôle et confiance sont inter-reliés. La confiance représenterait alors une source de coopération co-existant avec d'autres sources dont le contrôle formel (Nooteboom et al., 1997).

En outre, partant de l'idée que la coopération dans les relations interorganisationnelles est un modèle qui implique des investissements spécifiques et que la relation entre partenaires ne peut être entièrement contrôlée à l'avance, Ring et Van de Ven (1994) suggèrent que la confiance représente elle-même une condition pour le développement du contrôle formel entre les parties. Ainsi, la confiance ou la bonne réputation d'un partenaire potentiel peut conduire à l'émergence d'une collaboration renforcée par des garanties institutionnelles ou des mécanismes de contrôle formel. Toutefois, le recours à de tels mécanismes formels peut conduire à la rupture de la relation partenariale (Ouchi, 1980). Considérant le processus d'évolution des relations interorganisationnelles comme cyclique, Ring et Van de Ven (1994) suggèrent que dans les relations marquées par un fort engagement entre les parties, le contrat psychologique marqué par la confiance (Zucker, 1986) peut se substituer au contrôle formel. Ainsi, la réputation, une des principales sources de la confiance (Doney et al., 1998), dont l'essence même est la confiance

institutionnelle (Zucker, 1986; Williamson, 1993), peut être le point de départ de la conclusion d'une relation partenariale formalisée par le biais d'un contrat, véhicule du contrôle formel (Williamson, 1993; Woolthuis et al., 2005).

Marqués par l'hétérogénéité des environnements organisationnels et institutionnels ainsi que par la diversité des objectifs entre les parties et l'ambiguïté des tâches à réaliser (Ramonjavelo et al., 2006), les PPP ne peuvent se baser exclusivement sur les mécanismes de contrôle formel. L'incertitude et la complexité de l'environnement entourant les grands projets PPP (Miller et Lessard, 2000) ainsi que l'incomplétude du contrat (facteur de risque), font de la confiance, aux côtés du contrôle formel, le moteur des relations partenariales. Astley et Fombrun (1983) qualifient un PPP de « collectif conjugué » entre organisations d'« espèces » différentes, né de l'interdépendance intersectorielle. Cette optique « inter-espèces » met l'accent sur ce qui différencie les partenaires potentiels plutôt que ce qui les unit; les mécanismes de contrôle formel agissent alors comme le moteur des relations de gouvernance. Issues de « mondes différents » (Strauss, 1991), les parties chercheront à défendre leurs valeurs, objectifs et intérêts (Skander et Préfontaine, 2006) en tentant d'influencer et de contrôler le cours du PPP (Das et Teng, 1998).

Cette collaboration « inter-espèces » serait inconcevable sans un minimum de confiance, non seulement entre les partenaires, mais aussi dans l'ensemble du contexte dans lequel s'inscrit leur relation (Ramonjavelo et al., 2006). En effet, les PPP permettent aux gouvernements de profiter de la synergie naissant de leurs divergences avec leurs partenaires du privé (PPPUE, 2008). Néanmoins, vu les risques induits par de telles stratégies complexes et l'incertitude de l'environnement qui les caractérisent (Dawes et Préfontaine, 2003), la confiance serait la clé de voûte de la réussite d'une telle relation. La question qui se pose dès lors est la suivante : comment évolue le contrôle formel exercé par les parties à un PPP en fonction de la confiance institutionnelle, interorganisationnelle et interpersonnelle, dans leurs relations partenariales ?

3. MODÈLE CONCEPTUEL

La collaboration est vitale au succès des alliances stratégiques entre deux ou plusieurs parties pour atteindre des objectifs qu'ils ne sauraient remplir seuls (Vagen et Huxham, 2003). Vu les divergences de valeurs et d'objectifs des partenaires à un PPP, c'est la synergie entre eux qui permet de capitaliser sur la complémentarité de leurs forces (PPPUE, 2008). Ces stratégies collaboratives visant à réduire l'incertitude environnementale (Thompson, 1967; Dawes et

Préfontaine, 2003) dépendent principalement de l'échange d'engagements entre les partenaires. Ces engagements constituent cependant une arme à double tranchant : les partenaires ne peuvent bénéficier de l'engagement de leur vis-à-vis que s'ils s'engagent eux-mêmes (Thompson, 1967). C'est là l'essence même du partenariat basé sur le principe de l'avantage collaboratif (Vagen et Huxham, 2003). L'alliance apparaît alors 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). Ainsi, ces stratégies collaboratives permettent aux parties de faire face à l'incertitude de leur environnement mais représentent elles-mêmes des engagements risqués vu les interdépendances et donc la vulnérabilité aux comportements des homologues qu'elles créent (Astley et Fombrun, 1983; Das et Teng, 1998). Les divergences des perspectives des parties amplifient possiblement la vulnérabilité des partenaires dans un PPP. Dans cet esprit, le « dosage » entre contrôle et confiance dans les relations partenariales, particulièrement « inter-espèces », s'avère d'un intérêt particulier.

En effet, de par la nature des PPP basés sur le partage des bénéfices et des coûts, la collaboration des parties à la gestion du projet commun résulte notamment de leurs capacités respectives à influencer et orienter le cours du partenariat; en somme, à y exercer pouvoir et contrôle (Skander et Préfontaine, 2006). Les PPP, ces hybrides (Williamson, 1975) « hybrides » (Skander et Préfontaine, 2006) impliquant des partenaires des sphères publique et privée, sont marqués par une divergence fondamentale des valeurs et des objectifs institutionnels. Ils s'appuient principalement sur les mécanismes de contrôle formel et les sanctions légales (Astley et Fombrun, 1983). En tant qu'alliances entre partenaires de mondes sociaux (Strauss, 1991) divergents, les mécanismes de contrôle formel s'avèrent ainsi d'une importance particulière.

En outre, une analyse de la littérature sur la collaboration interorganisationnelle laisse entrevoir que les alliances ne sauraient remplir leurs objectifs sans un minimum de confiance entre les partenaires (Ramonjavelo et al., 2006). En effet, en tant que « lubrifiant » des relations sociales (Arrow, 1974), la confiance représente le levier des interactions entre les parties aux PPP. La réussite de ces stratégies collaboratives est tributaire des relations de confiance nouées non seulement entre les parties publique et privée mais également dans l'ensemble du contexte dans lequel s'inscrit cette alliance (Ramonjavelo et al., 2006).

En conséquence, les divergences des valeurs et des objectifs des parties publiques et privées font du contrôle exercé (Astley et Fombrun, 1983) et de la confiance (Ramonjavelo et al., 2006)

les fondements de la relation partenariale. En effet, bien que l'objectif du PPP soit la création de valeur conjointe par les parties, les risques d'opportunisme subsistent (Williamson, 1993). Ainsi, le risque relationnel fait du contrôle formel et de la confiance les moteurs de l'interaction entre les parties (Nooteboom et al., 1997). Si la collaboration dépend de la confiance entre les parties (interorganisationnelle et interpersonnelle) et dans l'ensemble du contexte dans lequel s'inscrit la relation partenariale (institutionnelle), il paraît évident que le degré du contrôle formel exercé évolue en fonction du degré de confiance caractérisant une telle relation. C'est dans cette perspective que s'inscrit la présente recherche visant à analyser l'évolution du contrôle formel exercé par les parties en fonction de la confiance, dans les PPP. Le modèle ci-dessus¹ résume cette problématique qui se traduit par les trois propositions suivantes.

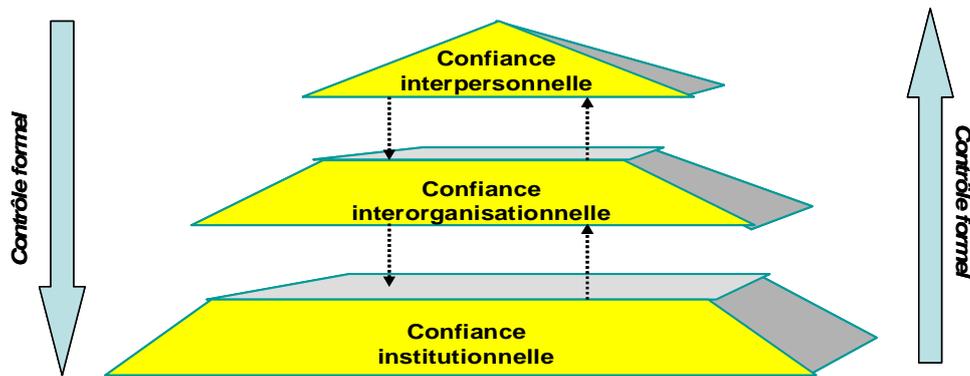


Figure 1 Interactions entre confiance et contrôle dans le cadre d'un PPP

Propositions :

P1 : Au début de la relation de PPP, le contrôle formel, basé lui-même sur la confiance institutionnelle, représente le fondement du développement des relations partenariales.

P2 : Au cours de la relation partenariale, au-delà de la confiance institutionnelle et des mécanismes de contrôle formel, les partenaires développent la confiance interorganisationnelle et/ou interpersonnelle.

P3 : Au cours de la relation partenariale, la confiance interorganisationnelle et/ou interpersonnelle peut se substituer à la confiance institutionnelle. Ceci se manifeste notamment par la réduction du recours aux mécanismes de contrôle formel entre les parties.

¹ Ce modèle est une version adaptée de Ramonjavelo et al., 2006.

4. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE ET PRÉSENTATION DU CAS

En mettant l'accent sur le contexte des interactions entre les partenaires à un PPP en matière de contrôle et de confiance, cette étude est imprégnée d'une empreinte constructiviste et requiert de ce fait, une démarche qualitative (Gagnon, 2005). De plus, étant donné l'état « embryonnaire » des études sur les PPP et la complexité de ce champ, la stratégie de recherche basée sur l'analyse de cas s'avère la plus pertinente (Yin, 1994). Ainsi, le choix de cette stratégie de recherche n'est pas exclusivement méthodologique mais est également fortement imprégné du sujet d'étude (Gagnon, 2005).

Vu le caractère exploratoire de cette recherche et l'importance des données contextuelles, un seul cas a été retenu. Le projet choisi pour réaliser cette étude implique un ministère québécois et une firme canadienne d'envergure internationale évoluant dans le domaine du service-conseils en systèmes d'information. L'équipe de recherche s'est principalement basée sur des données primaires collectées par le biais d'une quinzaine d'entretiens semi-structurés avec les membres des parties publique et privée impliquées dans ce PPP. Les répondants appartiennent à divers échelons organisationnels, dont les directeurs de projets, les responsables des ressources humaines, des finances et de la technologie. Ces entretiens ont été réalisés sur la base d'un guide d'entrevue ; ils ont été retranscrits et complétés par divers documents fournis par les répondants. Le cas rédigé a ensuite été validé par les partenaires au PPP. Les entrevues ont fait l'objet d'une codification par deux chercheurs et un consensus a ensuite été développé, le tout afin de faciliter l'analyse des données avec le logiciel Atlas TI.

Ce PPP marquant le coup d'envoi de la réforme cadastrale québécoise est un des plus gros contrats de numérisation en Amérique du Nord (Préfontaine et al., 2002). Le tout débute au milieu des années 1990 alors que le ministère québécois responsable lance un appel d'offres pour mandater une organisation 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). Ce mandat visait à réviser le cadastre québécois jugé « très vieux » puisqu'il datait de 1860 et

n'avait pas été retouché depuis. La chronologie des événements-clés (voir tableau 1) décrit l'évolution des relations entre les partenaires et en situe les principaux points de référence.

Tableau 1 Chronologie des évènements-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 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 de Préfontaine et al., 2002.

Il serait opportun de remarquer que les parties à ce PPP ne sont pas à leur premier contrat puisque le ministère avait déjà utilisé les services de cette même firme à deux reprises (1986 et 1989) dans des études préliminaires relatives à ce même projet. Toutefois, ce n'est qu'en 1992 que le ministère a « sauté le pas » en passant des stratégies du « faire faire » au « faire ensemble » dans le cadre de la stratégie collaborative qu'est le PPP.

5. L'ÉVOLUTION DU CONTRÔLE ET DES TYPES DE CONFIANCE

Les données recueillies permettent d'illustrer les diverses manifestations relatives à l'évolution de la confiance et du contrôle au cours du projet de PPP. Chaque proposition présentée dans la section 3 est donc reprise et discutée à la lumière de ces données.

5.1. LE CONTRÔLE FORMEL, FONDEMENT DU DÉVELOPPEMENT DE LA RELATION

La confiance institutionnelle, intersubjective et indépendante de la relation partenariale (Zucker, 1986; Williamson, 1993), pousse le ministère québécois à lancer l'appel d'offre et l'entreprise privée à y soumissionner. Vu l'envergure de ce PPP, les risques impliqués constituaient une menace quant à la légitimité de la partie publique (particulièrement vis-à-vis des

citoyens) et quant à la crédibilité et la stabilité financière de la partie privée ; les parties ne pouvaient y adhérer sans un minimum de confiance dans le cadre dans lequel s'inscrivait cette relation (Ramonjavelo et al., 2006). Un fonctionnaire l'explique bien en notant que «...c'est le plus gros contrat en TI et en géomatique civile au Québec. Il n'y avait pas de contrat de cette dimension au monde.» Un autre répondant du ministère admet que «...le fournisseur a pris un gros risque financier dans ce projet, au niveau technologique, compte tenu des gros enjeux au niveau de la performance.» Un manque de confiance de l'une ou l'autre des parties vis-à-vis du cadre institutionnel aurait résulté dans l'avortement de ce projet. Et pour rendre un tel projet réalisable, le cadre institutionnel lui-même a dû être retouché comme le souligne un participant : « En 1992, il y a eut des modifications législatives apportées à la rénovation cadastrale...le cahier des charges est lancé en juin 1992 et visait à retenir une firme pour prendre en charge l'ensemble du programme...» Auparavant, malgré quelques essais de lancement du projet, les conditions inhérentes au projet le rendaient trop à risque.

Bien qu'elle représente l'assise de toute relation partenariale, la confiance institutionnelle fait souvent partie de ce qui est « pris pour acquis » particulièrement dans les pays munis d'un cadre institutionnel développé. La situation serait toute autre pour des PPP conclus à l'international entre partenaires régis par des lois et des systèmes de références différents, voire divergents (voir à ce titre Jimenez et Pasquero, 2005).

La nouvelle procédure est imbriquée dans un processus de contrôle formel et suit une méthodologie claire dans laquelle le mandataire signifie ses besoins et ses exigences en matière de coûts et d'échéanciers et le privé formule ses aptitudes à rencontrer de telles exigences et ses attentes en matière de rémunération. Un fonctionnaire note que « l'objectif opérationnel comporte un échéancier, des orientations technologiques définies...le devis est défini dans l'appel d'offre...il y a eu deux soumissionnaires et cette entreprise a été retenue.» Les partenaires s'engagent par la suite dans un cycle de négociations pour mettre en place une structure formelle permettant de rencontrer les objectifs du partenariat. Cette procédure s'est naturellement soldée par la signature du contrat, pièce maîtresse de cette relation partenariale. Vu l'envergure du projet et sa portée, d'autres mécanismes de contrôle formel ont été mis en place afin d'assurer la rigueur des procédures. Un fonctionnaire les énumère comme suit « (1) un comité directeur qui dirige, contrôle et décide au plus haut niveau de direction; (2) une équipe de pilotage particulièrement bien choisie, triée sur le volet. Ce n'est pas n'importe qui; ils décrivent ce qu'il faut et selon où

on veut aller; (3) on se paie une petite structure en spécialistes en TI qui gère le contrat et les processus; (4) des consultants à l'externe pour clarifier certains aspects flous...»

Au-delà de la confiance dans le cadre dans lequel s'inscrit le partenariat, la mise en place des mécanismes de contrôle formel représente le premier pas vers la collaboration proprement dite. Basés sur la confiance institutionnelle, les moyens de contrôle formel, dont le contrat et les mécanismes de gestion et d'organisation, deviennent envisageables pour les parties. Vue sous cet angle, la confiance institutionnelle apparaît bien comme l'assise au développement des relations partenariales et le fondement du contrôle formel qui représente lui-même la base sur laquelle la collaboration interorganisationnelle sera construite.

5.2. DÉVELOPPEMENT DE LA CONFIANCE INTERORGANISATIONNELLE ET INTERPERSONNELLE

Suite à la signature du contrat et à la mise en place des divers mécanismes de contrôle formel, le ministère québécois et l'entreprise privée ont signifié leurs exigences en terme de règles opérationnelles. La recherche de points de convergence et d'une vision commune du déroulement de l'action partenariale et de l'avenir du projet représente le premier pas vers la construction de la confiance interorganisationnelle (Luhmann, 1979 ; Ramonjavelo et al., 2006).

Rappelons que les parties impliquées dans ce PPP n'en sont pas à leur premier contrat. Ont précédé en 1986, un contrat pour la réalisation d'une étude de faisabilité de ce programme de rénovation cadastrale et en 1989, un mandat élargi pour couvrir le volet conseil en gestion. Toutefois, tel que souligné par un répondant du public, « *dans ces deux premiers contrats, les gérants du projet n'étaient pas imputables...Ils avaient les gens et les ressources, c'était pratique.* » Il s'agissait alors de contrats de sous-traitance. Malgré cela, les interactions passées entre les deux parties et leurs expériences antérieures leur avait déjà permis de faire connaissance, de nouer des relations interorganisationnelles et de partager une vision commune quant à l'avenir du projet (Shapiro et al., 1992 ; Ring et Van de Ven, 1994 ; Gulati, 1995). Ces expériences leur ont notamment permis d'accumuler des connaissances sur leurs homologues (Shapiro et al., 1992) et de développer une certaine proximité relationnelle ou familiarité (Gulati, 1995) favorisant le développement de la confiance interorganisationnelle. Un fonctionnaire explique : « *En 89, on change les bases du programme. Il fallait s'assurer que le devis de 87, fait par cette*

firme, soit conforme. Le cœur de l'affaire avait été bien défini par elle...des solutions intéressantes...ça a renforcé le climat de travailler ensemble.»

Ainsi, la reconduction des relations d'affaire entre les parties et la conclusion d'un contrat de PPP de cette envergure en 1992 laissent entrevoir qu'il y avait une présomption de confiance positive entre elles et que le pas vers la stratégie du « faire ensemble » que constitue le PPP ne représente que le résultat favorable de la confiance née des expériences passées (Gulati, 1995). En effet, bien que ce contrat ait été obtenu par le biais du processus formel d'appel d'offre, il apparaît évident que les relations positives nouées dans le passé aient fait « pencher la balance » vers le choix de ce partenaire tel que le souligne un fonctionnaire : « ...dès le départ, elle avait une prestation de service qui plaisait au ministère...Une collaboration intéressante s'installe. Sa vision plaît au ministère...Une vision du programme s'est dessinée à ce moment.» Les expériences ont permis de valider la réputation et la reconnaissance des compétences de la partie privée et de favoriser le développement de la confiance interorganisationnelle (Shapiro et al., 1992 ; Doney et al., 1998). Le gestionnaire du projet du ministère soutient que : « Chez cette firme, il y a un esprit où on se sent responsable de ce qu'on a fait, une mentalité de suivi du client. On est responsable et imputable après les travaux, même lorsqu'ils sont payés et livrés...c'est le respect du client, il est plus un partenaire...(il) a un passé tellement long, une réputation, une crédibilité qui n'est pas rattachée à l'argent. Il a une conscience professionnelle aigüe...ma perception du privé c'était qu'ils n'ont pas de conscience, mais ce n'est pas vrai.»

Vu l'importance de ce projet, la forte interdépendance entre les parties et la grande vulnérabilité de chacune par rapport à l'autre font de la confiance interorganisationnelle une condition au développement de la relation partenariale. En effet, ce projet impliquant des risques technologiques, financiers et sociaux, les deux parties misent aussi bien sur les capacités et les compétences de leur vis-à-vis que sur sa crédibilité et sa bienveillance à rencontrer les objectifs d'un tel projet (Gulati, 1995; Ramonjavelo et al., 2006) . Pour le ministère, il s'agissait d'un projet très novateur à l'époque; c'était un vrai défi sur le plan stratégique et opérationnel (Préfontaine et al., 2002). Quant à l'entreprise privée, ce contrat constituait l'occasion en or de se tailler une nouvelle expertise reconnue à l'échelle internationale et exportable. Les risques d'un échec étaient mesurables non seulement sur le plan financier, mais aussi sur le plan stratégique (légitimité et crédibilité). Un gestionnaire de la firme note que : « Le succès avec le cadastre, s'il ne se traduit pas par de l'argent, c'est une démarche dans du développement de marché.» La

réussite de ce projet a en effet permis à la firme d'exporter ce savoir-faire à l'échelle internationale ainsi qu'à consolider son image au Québec. Tel que noté par un répondant de la partie publique : « *Sur la base de ces succès, cette firme est toujours là, elle a des contacts quotidiens avec le ministère...C'est un système fondamental pour les opérations du ministère et cette firme a une expertise unique.* » Un chargé de projet de l'organisation privée ajoute : « *Notre capacité de gérer des cartes est mise à profit avec un contrat pour le Centre de recherche de la défense Valcartier pour le Canada et l'ONU ; cela a permis d'aller plus loin en participant à un exercice militaire pour le mettre à l'épreuve.* »

En outre, afin de réussir leurs relations partenariales, les parties adoptent une approche mettant l'accent sur la proximité des intervenants. Le ministère aménage des locaux qui constituent le quartier général du projet où interagissent les opérateurs des deux parties. Des équipes interdépendantes ont dès lors été constituées sur la base des objectifs poursuivis. À la livraison 3, une période de pointe, approximativement 125 personnes de la firme sont mobilisées par le projet dans les locaux du ministère aux côtés de 25 membres du public (Préfontaine et al., 2002). Les frontières organisationnelles tendaient à se dissoudre au profit d'un corps unique : une équipe interdépendante mobilisée autour de l'objectif de rénovation cadastrale.

Il ne s'agit plus simplement de reconnaître les niveaux d'expertise et de compétences des organisations, mais d'une reconnaissance des efforts et des compétences interpersonnelles. Un fonctionnaire note : « *Chez cette firme, le staffing est correct, soit les bonnes personnes, les ressources les plus fortes en terme de compétences, d'habilités, aptitudes et comportements...des architectes qui comprennent bien les enjeux du projet.* » Les relations entre membres des équipes transcendent les relations de travail. La relation de PPP s'est ainsi transformée d'une simple relation d'affaires publique-privée régie par un ensemble de mécanismes de contrôle formel à une relation interpersonnelle caractérisée par un niveau de confiance entre les individus impliqués. Un sentiment de bonne foi et de loyauté entre les membres organisationnels a pris naissance et a permis « d'arrondir les angles » durant les périodes difficiles. Une fonctionnaire souligne que « *concernant le responsable des facturations chez eux, au début, il a eu à se définir. Il avait la même rigueur que moi et souvent la même interprétation que moi. Il véhiculait la même information que moi et ramenait souvent sa firme au contrat...lors des problèmes financiers, il y a eu une très bonne collaboration entre nous.* » Au même titre, un gestionnaire du privé ajoute que « *avec les joueurs en place, il y a eu un bon partenariat, de bonnes interactions.* »

Jusqu'à l'achèvement du projet, c'est la confiance interpersonnelle qui aura permis de soutenir les efforts et de susciter un climat remarquable de collaboration entre les parties. Un directeur du ministère l'explique : « *avec tous les pilotes impliqués, c'était une belle équipe. On veut que ça marche et malgré le stress inhérent, il n'y a pas eu de tiraillement...on a fait la place à l'humour, pour s'amuser car on était dans un contexte de stress et de fatigue. Aujourd'hui, il n'y a pas nécessairement un cordon avec cette firme mais on est beaucoup liés...On a engagé des ressources de cette organisation.* » Naturellement, le développement de ces relations ne peut être généralisé à tous les membres du personnel et certains ont collaboré dans les limites du cadre du partenariat en s'en tenant aux termes formels de leurs mandats.

Vues sous cet angle, les confiances interorganisationnelle et interpersonnelle peuvent représenter le moteur du développement de relations collaboratives. Ainsi, au-delà de la confiance institutionnelle, clé de voûte de la naissance des relations partenariales et fondement du contrôle formel exercé dans ces relations, c'est la confiance interorganisationnelle et/ou interpersonnelle qui permet de lubrifier ces interactions (Arrow, 1974) et de les transformer en « réelles » relations collaboratives (Inkpen et Curral, 2004 ; Ramonjavelo et al., 2006).

5.3. SUBSTITUTION ENTRE LES DIVERS TYPES DE CONFIANCE ET LE CONTRÔLE FORMEL

Toute relation interorganisationnelle implique des cycles répétitifs d'interactions entre les parties où elles négocient et renégocient les termes de leur collaboration (Skander et Préfontaine, 2006). Partant de l'hypothèse que le contexte organisationnel évolue et que les partenaires ne peuvent prévoir à l'avance tous les changements causés par l'incertitude de leur environnement (Astley et Fombrun, 1983 ; Miller et Lessard, 2000), les parties aux PPP adoptent souvent, aux cotés des mécanismes prévus dans les clauses du contrat, de nouvelles stratégies de gestion des relations opérationnelles afin de maintenir l'harmonie interorganisationnelle lorsque de nouveaux problèmes surgissent (Ramonjavelo et al., 2006).

Dépendamment du contexte relationnel, la confiance interorganisationnelle peut être construite ou détruite (Shapiro et al., 1992 ; Gulati, 1995 ; Inkpen et Curral, 2004). Dans ce projet, que l'on peut qualifier de pionnier pour l'époque, la confiance a été mise à l'épreuve à plus d'une occasion. En effet, les partenaires ont rencontré une crise majeure dans le cadre du livrable 1 dû 12 mois après la signature du contrat. Bien que les choix des équipements, du système d'exploitation et de la plate-forme par le partenaire privée aient été judicieux, le système

de découpage qu'il a développé laissait à désirer; des erreurs récurrentes et des problèmes d'opération s'en suivaient (Préfontaine et al., 2002). La livraison tarde à venir et n'est approuvée que six mois après la date prévue. Dans l'intervalle, lorsqu'il s'est avéré que le privé ne peut respecter ses engagements, une tension se dessine entre les parties. Les propos d'un responsable de la firme privée, partagés par son homologue du ministère, décrivent clairement le climat du travail à ce moment : « *Au début, c'était assez tendu, les couteaux se promenaient pas mal. On est une compagnie à but lucratif. Le mot d'ordre, livrer ce qui était prévu à livrer ; il fallait respecter le contrat, s'assurer de garder le cap. Quand tout le monde a passé le cycle, on a compris le sens. Certains ont gardé des rancœurs, les autres trouvent ça drôle maintenant. Les enjeux étaient trop grands pour se permettre de déroger.* » À ce moment, la confiance avait commencé à se détériorer. En effet, bien que le gestionnaire principal au ministère reconnaisse à présent que « *les enjeux opérationnels étaient très forts et la planification bien serrée* », un climat de suspicion s'était installé et les compétences du privé ont été remises en cause. En plus des contraintes techniques, la firme était menacée d'une crise financière de taille. En effet, les clauses prévoyaient que le non respect des échéances était passible d'une amende journalière de 10 000 dollars. La tension était bien forte et tout l'avenir de cette firme était en péril.

Malgré tout, les gestionnaires de l'entreprise privée ont choisi de tout miser sur le projet et de redoubler d'efforts. Bien qu'aucune rémunération n'ait été débloquée par le ministère, la partie privée a mobilisé des équipes dépassant régulièrement 75 employés autour de ce premier livrable. Constatant les efforts déployés par son partenaire et les risques financiers encourus, les gestionnaires publics engagent eux aussi leurs ressources pour contourner les problèmes techniques rencontrés. Des équipes publique-privée collaborent, même les fins de semaine, pour résoudre les problèmes. La gestionnaire publique du projet fait ainsi une entorse au contrat en mettant sous réserve le droit du ministère à appliquer les pénalités. Le gestionnaire du projet de la firme confirme l'importance de la confiance interpersonnelle à un tel moment : « *les individus y sont pour beaucoup...surtout si le contrat ne tient pas compte de l'environnement...* »

Devant la bonne foi du partenaire, la gestionnaire public en collaboration avec son homologue du privé ont convenu de l'adoption d'un nouveau manuel de gestion. Celui-ci servit à encadrer les relations partenariales au quotidien tout en prenant en compte les nouvelles contraintes technologiques découvertes lors de la réalisation du système. Tel que noté par un

fonctionnaire *«Le haut niveau de technicité et de rigueur de la directrice des cadastres n'est pas étranger à la confiance que son organisation inspirait par rapport au partenaire privé.»*

Ainsi, malgré la subsistance d'une base de confiance interorganisationnelle et interpersonnelle entre les parties jusqu'au livrable 3, c'est le contrôle formel basé sur la confiance institutionnelle qui a été le « réel » garant du comportement collaboratif : *« Il y avait un échancier avec des pénalités très lourdes mais il n'y a pas eu de pénalités appliquées. C'était un incitatif à respecter les échanciers... »* Un autre gestionnaire ajoute *« la firme privée 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...mais, on a toujours eu confiance en cette entreprise, en sa capacité de livrer...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. »* Un gestionnaire de la firme privée est de cet avis et spécifie que *« après les livraisons 3 et 4, il y a eut un déclic et le partenariat s'est remis en place...on avait des preuves à faire, elles l'ont été. »*

Il apparaît évident qu'un partenariat ne peut être exclusivement fondé sur les mécanismes de contrôle formel issus de la confiance institutionnelle. La collaboration dans le cadre des PPP peut vivre plus d'une crise pouvant freiner tout effort de la part des acteurs impliqués. Néanmoins, les confiances interorganisationnelle et interpersonnelle peuvent devenir les moteurs informels d'une telle collaboration. Tout en respectant le cadre contractuel, les parties peuvent utiliser les mécanismes de confiance interorganisationnelle et/ou interpersonnelle pour réorienter les fondements de leur collaboration en fonction des nouvelles contraintes ou incertitudes environnementales (Ramonjavelo et al., 2006). Un répondant du ministère le résume bien : *« ...du partenariat, ça se construit même dans un forfait. Le contrat ce n'est qu'un moyen. Il y a là un partenariat plus fort que certains projets dits de partenariat. La confiance s'installe dès le premier jour, c'est une relation très longue, soutenue avec des ressources de très haute qualité.»*

Ces faits concourent à démontrer que tout au long de cette relation partenariale, la confiance institutionnelle, fondement du contrôle formel, la confiance interorganisationnelle et la confiance interpersonnelle se complètent et se substituent. Dépendamment du contexte de collaboration et du degré de développement de leurs relations partenariales, les parties peuvent se baser sur les mécanismes de contrôle formel dont l'essence même est la confiance institutionnelle ou sur la confiance interorganisationnelle et interpersonnelle pour orienter le cours du projet.

CONCLUSION

L'analyse du PPP retenu dans cette recherche démontre que le contrôle autant que la confiance jouent un rôle primordial tout au long la relation partenariale entre les parties. Étant donné les enjeux sous-jacents à de telles collaborations et les divergences des perspectives publique et privée, les parties s'arment dès le début de leur relation de mécanismes de contrôle formel, principalement basés sur la confiance institutionnelle, afin de défendre leurs intérêts. Parallèlement, ces mêmes divergences laissent entrevoir que la collaboration publique-privée serait inconcevable sans un minimum de confiance entre les parties (organisations et membres). En effet, vu la complexité croissante et la volatilité de l'environnement, l'incomplétude des contrats et les risques impliqués par les PPP, les partenaires ne peuvent réussir à atteindre leurs objectifs communs et interagir efficacement sans se faire confiance.

Ainsi, cette recherche montre que la collaboration dans le cadre des PPP ne peut être exclusivement appréhendée sous la bannière des mécanismes de contrôle formel. Bien qu'il s'agisse du point de départ et de la base de toute collaboration, le contrôle formel ne peut représenter à lui seul le moteur des interactions entre les parties. Étant lui-même basé sur la confiance institutionnelle, il représente la « structure de base » sur laquelle les relations partenariales seront construites tout au long du projet. C'est le point de départ qui va permettre aux parties d'interagir en se référant à une structure formelle bien déterminée. Tout en respectant ce cadre de référence, en cours de collaboration, les parties interagissent et développent ou consolident la confiance aussi bien au niveau organisationnel qu'au niveau interpersonnel. Tel que démontré dans cette étude, bien que le contrôle formel soit le cadre principal des relations de PPP, les parties peuvent, en cours de projet, le reléguer au second plan et se baser sur la confiance interorganisationnelle et/ou interpersonnelle pour interagir avec leurs homologues. Ainsi, tout au long de la relation de partenariale, le contrôle ainsi que les trois types de confiance (institutionnelle, interorganisationnelle et interpersonnelle) se complètent et se substituent.

Notons que bien qu'elle ait effleuré les mécanismes de contrôle social basés sur le partage des normes et des valeurs ainsi que la convergence des cultures organisationnelles des parties (Ouchi, 1980 ; Das et Teng, 1998), cette étude a principalement mis l'accent sur les mécanismes de contrôle formel. L'évolution des divers types confiance étudiés en fonction aussi bien du contrôle formel que du contrôle social pourrait faire l'objet de recherches futures. De plus, l'analyse de l'évolution du contrôle, que ce soit social ou formel, en fonction de la confiance dans le cadre de

PPP conclus à l'échelle internationale pourrait également s'avérer particulièrement intéressante dans la mesure où elle permettrait de faire ressortir l'influence de la culture sur l'évolution du contrôle et de la confiance entre les partenaires impliqués.

Par ailleurs, certaines considérations limitent la généralisation des conclusions de cette recherche. D'une part, l'étude d'un seul cas réduit la variance relative quant aux manifestations observées aussi bien du contrôle que de la confiance et donc, la portée des résultats. D'autre part, la corrélation entre la présence des trois types de confiance étudiés et du contrôle d'un côté et la performance du partenariat, de l'autre, n'a pas été établie formellement. Le gestionnaire de PPP peut tout de même tirer quelques leçons de cette expérience vécue. En particulier, il ne fait aucun doute qu'il doit travailler à établir des mécanismes formels de contrôle tels les suivis, les échéanciers, les normes de qualité, etc. Mais il ne doit pas non plus négliger les activités susceptibles de renforcer la confiance entre les individus et les organisations par la mise en place d'équipes mixtes, de mécanismes de résolution des problèmes ou encore par la reconnaissance des bons coups de l'un et de l'autre. Il doit enfin favoriser la communication et la transparence qui permettront de bien doser confiance et contrôle en vue d'assurer le succès du partenariat.

BIBLIOGRAPHIE

- Arrow, K., 1974. *The Limits of Organization*. New York: Norton.
- Astley, W.G. et C. Fombrun, C., 1983, « Collective Strategy: Social Ecology of Organizational Environments », *Academy of Management Review*, 8, 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 Téléscope*, vol.12:1, p.80-99.
- Bovaird, T., 2004, « Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 70: 2, p.199-215
- Boyne, G., 2002, «Public and Private Management: What's the Difference? », *Journal of Management Studies*, vol.39:1, p. 97-121.
- 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» *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 2, p. 265-279.
- Doney, P.M., J. P. Cannon et M. R. Mullen, 1998, «Understanding the influence of national culture on the development of trust», *Academy of Management Review*, vol.23, p. 601 -620.
- Gagnon, Y.C., 2005, *L'étude de cas comme méthode de recherche*, Presses de l'Université du Québec.
- Geringer et Hebert, 1989, «Control and Performance of International Joint-venture», *Journal of International Business studies*, vol. 20: 2, p. 235-254.
- Granovetter, M., 1985, «Economic action and social structure: A theory of Embeddedness», *American Journal of Sociology*, vol.91, p. 481-510.
- 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., C. P., 1998, «The Importance of Trust and Business Relationships in The Formation of Virtual Organization», In *Organizational Virtualness*, Sieber, P. et J. Griese, Bern: Simoa Verlag, p. 53-64.
- Inkpen, A.C. et Currall, S.C., 2004, « The Coevolution of Trust, Control and Learning in Joint Ventures», *Organization Science*, vol. 15: 5, p. 586-599.
- Jiménez, A. et Pasquero, J., 2005, « Explaining the Endurance of a Permanently Challenged Public-Private Partnership », *The Journal of The Iberoamerican Academy of Management*, vol.13:1, p. 49-62.
- Knights, D., Noble, F., Vurdubakis, T., Willmot, H., 2001, « Chasing Shadows: Control, Virtuality, and the Production of Trust », *Organisation Studies*, vol. 22:2, p. 311-336.
- Luhmann, N., 1979, *Trust and Power*, Chichester, Wiley.
- McGregor, D., 1960, *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw Hills.
- Miller, R. et Lessard, D.R., 2000, *The Strategic Management of Large Engineering Projects: Shaping Institutions, Risks and Governance*, MIT Press.
- Nijkamp, P., Van der Burch, M. et Vidigni, G., 2002, « A Comparative Institutional Evaluation of PPP in Dutch urban Land-Use and Revitalization Projects », *Urban Studies*, vol. 39:10, p.1865-1880.
- 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.
- North, D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge Press.
- Osborne D. et T. Gaebler, 1992, « *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* », Addison-Wesley Publishing Company.
- Osborne S. P., 2000, *PPP: Theory and Practice in International Perspective*, New York: Routledge.
- Ouchi, W. G., 1980, « Markets, Bureaucraties and Clans », *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, p. 129-141.
- 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*, recherche effectuée pour le CEFRIO.

Public-Private Partnerships for the Urban Environment (PPPUE) [Accès le 02 janvier 2008]: site web: <http://pppue.undp.org/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&s=what>

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, 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.

Rotter, J. B., 1970, «Generalized Expectancies for Interpersonal Trust », *Administrative Science Quarterly*, vol. 43, p. 186- 188.

Rousseau, D.M., S. B. Sitkin, R. S. Burt et. Camerer, C. 1998, «Not so different after all: A cross discipline view of trust», *Academy of Management Review*, vol.23, p. 393- 404.

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., 2006, « La collaboration dans le cadre des PPP : une perspective constructiviste », *Les actes de la XV^{ème} Conférence Internationale de Management Stratégique (AIMS)*.

Strauss, A., 1991, *Creating Sociological Awareness*, New Brunswick: Transactions Publishers.

Thompson, J. D., 1967, *Organizations in Action*, McGraw-Hill. New York.

Thuderoz, C. et Mangematin, V., 2003, *Des mondes de confiance*, Paris : CNRS éditions.

Vagen, S. et Huxham, C., 2003, «Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration », *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 39:1, p. 5-31.

Williamson, O. E., 1993, « Calculativeness, Trust and Economic Organization », *Journal of Law and Economics*, vol. 36, p. 453-486.

Williamson, O.E., 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York

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., 1994, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications (2^{ème} édition).

Zaheer A.; McEvily B. 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.

Zaheer et Venkatraman, 1995, « Relational Governance as an Interorganizational Strategy: An Empirical Test of The Role of Trust in Economic », *Strategic Management Journal*, vol.16:5, p. 373-392.

Zucker, L. G., 1986, « Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure: 1840-1920 », In *Research in Organization Behaviour*, Staw, B. et Cummings, L. Greenwich: JAI Press, vol. 8, p. 53-111.