

Matthias Finger

**Le gestion déléguée et la
réforme de l'Etat**

Working paper de l'IDHEAP 14/2001

UER: Management des entreprises publiques

La gestion déléguée et la réforme de l'Etat

Matthias Finger

UER: Management des entreprises publiques

Working paper de l'IDHEAP 14/2001
décembre 2001

La nouvelle gestion publique est souvent associée à la création d'agences indépendantes, à la coopération entre le secteur public et le secteur privé, voire même à la privatisation. Or, il y a un mode de gestion publique qui n'est que très rarement mentionné dans le contexte de ces réformes de l'Etat, à savoir celui de ladite "*gestion déléguée*". (Raymundie, 1995). Cette dernière est notamment connue en France depuis le début de ce siècle, en particulier dans le secteur de l'eau (Guérin Schneider & Nakhla, 2000; Office International de l'Eau, 2000). Plus récemment, la Banque Mondiale s'est appropriée le modèle de la gestion déléguée pour le promouvoir activement dans les pays en voie de développement dans le même secteur de l'eau, mais plus généralement dans d'autres infrastructures (aéroports, routes, etc.) (Guislain, 1997).

Il est fort probable que ce modèle de la gestion déléguée se répande rapidement également dans les pays industrialisés, et ceci parallèlement à la privatisation, la création d'agences indépendantes, voire plus généralement l'émergence de nouveaux marchés pour les services publics. Aussi, cette gestion déléguée apparaît comme le modèle préféré des dites "*multinationales de service public*", c'est-à-dire ces entreprises – souvent françaises – qui se sont spécialisées dans la fourniture de services à caractère public en contractualisant avec l'Etat (télécommunications, audiovisuel, transports, électricité, eau, etc.). Nous pensons ici notamment aux multinationales de type Vivendi (en particulier Vivendi Environnement), Suez Lyonnaise des Eaux (nouvellement Ondeo), ou encore RWE (Finger & Allouche, 2001).

Dans ce texte, nous allons examiner le modèle de la gestion déléguée sous l'angle de la nouvelle gestion publique et de la réforme de l'Etat plus généralement. Le but de cette analyse est de déterminer dans quelle mesure, et sous quelles conditions, cette gestion déléguée peut, ou ne peut pas, s'inscrire dans les efforts de recours au marché, de recours à la contractualisation, et de modernisation des services publics plus généralement. En d'autres termes, la gestion déléguée peut-elle servir et faire partie intégrante de l'arsenal de la modernisation de l'Etat par le marché et par les partenariats avec le secteur privé?

Nous comparerons ainsi systématiquement les outils de la nouvelle gestion publique – en particulier celui des contrats de prestations et de la corporatisation – avec les principaux outils de la gestion déléguée, et ceci afin de déterminer leurs forces et faiblesses respectives. Pour ce faire nous limiterons pour l'essentiel à une analyse de la littérature, illustrée par quelques exemples concrets tirés de nos expériences. Le texte déterminera si et dans quelle mesure les outils de la gestion déléguée sont à intégrer dans l'arsenal des outils de la modernisation des services publics. Ainsi, dans une première section nous rappelons notre compréhension de la modernisation de l'Etat telle que nous la voyons. En fait, la perception de cette modernisation n'est pas sans influence sur l'importance des outils utilisés par la suite. Dans une deuxième section, nous présenterons les problèmes particuliers qui résultent de cette modernisation de l'Etat. De manière générale, ces problèmes ont trait au fait que la modernisation de l'Etat fait confronter deux logiques différentes, à savoir une logique de gestion et une logique politique. Tout outil de «*nouvelle gestion publique*» doit tenir compte de cette spécificité. C'est ainsi que nous présenterons dans la troisième section les différents outils qu'il serait possible d'envisager pour répondre à cette spécificité. Plus précisément, nous parlerons de la contractualisation, de la corporatisation, de la gestion déléguée, de la privatisation ou encore de la régulation. Dans la quatrième section, nous discuterons plus précisément la gestion déléguée et examinerons dans quelle mesure les différentes formes de gestion déléguée seraient envisageables pour répondre aux défis identifiés. La conclusion esquissera alors des perspectives de recherche futures.

1. Notre compréhension de la nature de la réforme de l'Etat

Beaucoup a été écrit sur la modernisation de l'Etat, sur les réformes de fonction publique, ou encore sur les nouvelles approches de la gestion publique. Ce n'est pas le lieu ici d'analyser de manière critique toute cette littérature, qui est soit écrite du point de vue de l'Etat (et des politologues qui le défendent), soit d'un point de vue purement gestionnaire. Dans le premier cas, la réforme de l'Etat est grosso modo vue comme une politique publiques, où l'Etat aurait décidé de moderniser son administration, et ceci généralement dans le cadre d'une

perspective plus large qui serait de rendre les politiques publiques plus efficaces. Dans le second cas, la réforme de l'Etat est simplement vue comme l'introduction d'outils de gestion du secteur privé, outils jusqu'à maintenant absents dans le secteur public. Si à la première approche il faut reprocher son étato-centrisme, c'est-à-dire sa croyance que c'est la politique qui initie, pilote et contrôle la modernisation, il faut par contre reprocher à la deuxième approche sa naïveté, c'est-à-dire la croyance que les outils de gestion sont neutres et peuvent être introduits sans considérer la politique qui pourtant constitue leur cadre (Finger, 1995; Finger & Genoud, 2000).

A ces deux visions et approches nous aimerions opposer notre propre vue qui est d'une part beaucoup moins naïve quant à la spécificité de l'Etat et d'autre part beaucoup plus inspirée par l'observation de la réalité de la transformation de l'Etat. En fait, notre observation empirique est particulièrement inspirée par la transformation des entreprises publiques. En effet, nous observons dans les entreprises publiques mais plus généralement dans les services publics un processus que nous pourrions qualifier de «*libéralisation de facto*». Par ce processus, la fourniture de services (publics) auparavant rendus par l'Etat ou les collectivités publiques est graduellement prise en charge par des opérateurs non-étatiques, que ce soient des entreprises ou encore des organisations non-gouvernementales dans le cas de prestations non-lucratives. Cette évolution ne résulte généralement pas d'une décision délibérée des autorités politiques, mais au contraire s'impose par une combinaison de forces et de facteurs, dont notamment (1) les demandes changeantes des citoyens qui de plus en plus veulent être traités comme des clients, c'est-à-dire comme consommateurs, (2) l'évolution technologique qui ouvrent de nouvelles possibilités pour les prestataires privés, (3) voire une dynamique interne de certains services publics qui eux aussi aimeraient développer des prestations, processus souvent appuyé par les consultants qui recommandent une analyse des processus, une définition de la qualité de performance, et bien d'autres choses encore.

Il est important de réaliser que cette libéralisation de facto ne touche en fait qu'une des fonctions remplies par l'administration publique, à savoir sa fonction de prestataire de services, ou en d'autres termes sa fonction d'opérateur. La libéralisation de facto n'est donc pas en soi une modernisation de l'Etat dans son ensemble, mais seulement une modernisation d'une de ses fonctions, à savoir sa fonction d'opérateur. Quand on parle de la modernisation de l'Etat, de la réforme administrative ou encore de la nouvelle gestion publique, on parle en fait uniquement de la *modernisation de sa fonction d'opérateur*. Or, cette modernisation de la fonction d'opérateur néglige la modernisation de l'Etat dans son ensemble, dont notamment (a) la modernisation du système politique d'une part et (2) la transformation de la relation entre politique et opération d'autre part. Mais il faut bien admettre que tout ce qui a été subsumé jusqu'à maintenant sous le label réforme de l'Etat, n'est en fait rien d'autre que la modernisation de la fonction d'opération. Ceci est lourd de conséquences, car moderniser une fonction de l'Etat (à savoir la fonction opérationnelle) sans toucher aux autres fonctions et surtout sans toucher à l'ensemble du système de gestion des affaires publiques (à savoir notamment les institutions politiques, ainsi que la relation entre politique et administration) ne manquera pas, à terme, de créer des tensions et des problèmes.

Regardons cette évolution (de facto) encore d'un peu plus près: en effet, la modernisation de la fonction d'opération signifie très concrètement que les services rendus par l'administrations ne sont plus considérés comme des actes administratifs s'inscrivant dans l'implémentation d'une politique publique, mais comme des *prestations* offertes à des clients. Ce constat n'est pas nouveau et a été critiqué par maints auteurs qui dénoncent cette dérive vers la commercialisation des services publics, le consumérisme et le managérialisme (Pollitt, 1993). D'un point de vue de juriste et de politologue, cette critique est parfaitement justifiée. N'empêche que la dynamique de libéralisation de facto – à savoir la demande des clients, l'évolution technologique, la volonté interne des chefs de service, la pression de la concurrence et les agissements des consultants – fait en sorte que cette critique est certes intellectuellement cohérente, mais inopérante en pratique. Elle est d'autant plus inopérante que le changement le plus fondamental en matière de services publics a déjà eu lieu sans que les académiques s'en soient rendus compte.

En effet, la gestion par prestations, résultat de la modernisation de la fonction d'opération, implique un changement fondamental dans la manière de considérer le service public: dorénavant le point de départ est le citoyen/usager à qui l'administration offre des services ou des prestations mesurés par des indicateurs de qualité, de volume et de coût. Par conséquent, la fourniture des services publics est dorénavant régie par une autre logique que

celle de la mise en oeuvre des politiques publiques par le biais d'actes administratifs. Le principal problème qui en résulte est que la logique traditionnelle des politiques publiques – ou autrement dit la logique politique tout court – n'est pas pour autant supprimée. Simplement, cette logique politique n'est plus relevante dans l'interface avec le citoyen-client, cet interface – tout comme d'ailleurs la gestion des prestations – étant dorénavant régi par une logique gestionnaire ou managériale. Cependant, la co-existence de ces deux logiques engendre des problèmes lourds de conséquences, nécessitant la redéfinition de la relation entre politique et opérations (voire prochaine section) (Finger & Genoud, 2000).

Aussi, mentionnons encore en marge que la fourniture de prestations n'épuise de loin pas la totalité de ce que l'administration fait. En effet, les activités de l'administration publique ne se laissent pas entièrement réduire à la fourniture de prestations. Il reste un 5% à 20% d'activités (selon la nature de l'activité de l'unité administrative) qui sont en fait du conseil politique («*policy advice*»), c'est-à-dire ces activités qui consistent à conseiller les acteurs politiques, dont notamment le gouvernement, pour ce qui est de sa fonction de formulation de politiques publiques et de stratégies d'implémentation. Un autre pourcentage, toutefois nettement plus réduit, des activités administratives concerne l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit ici d'une autre activité qui ne peut pas être réduite à une prestation. En d'autres termes, la modernisation de la fonction d'opérateur n'est donc même pas identique à la modernisation d'une unité administrative, considérant le fait que cette unité remplit d'autres fonctions que la fourniture de prestations à des clients. Toutefois, dans la suite de ce texte nous laisserons de côté ces autres fonctions et feront comme si l'activité d'une unité administrative avait exclusivement trait à la fourniture de prestations à des clients.

2. Les problèmes découlant de cette modernisation de la fonction d'opérateur

Dans cette deuxième section nous aimerions identifier plus précisément les problèmes qui peuvent découler de la modernisation de cette fonction d'opérateur. Pour ce faire, nous rappellerons d'abord les intérêts des acteurs en place, c'est-à-dire de l'opérateur et du propriétaire/réglementeur, pour ensuite identifier les trois enjeux qui sous-tendent ces différents intérêts.

2.1. Intérêts des acteurs en place

Nous constatons donc que la réforme de l'Etat se réduit dans les faits à la modernisation de la fonction d'opérateur. Plus précisément, cette modernisation de la fonction d'opérateur prend la forme de l'introduction des outils de gestion du secteur privé, dont notamment (1) la définition des *clients* (consommateurs), (2) la définition des *prestations* et des objectifs y relatifs en rapport avec les demandes de ces clients, et (3) la re-configuration des *processus de production* en fonction de ces objectifs. Bref, pour ce qui est des prestations ou des services, nous avons dorénavant à faire à une logique de gestion.

Pour que cette logique de gestion puisse fonctionner, il est indispensable d'accorder une certaine *autonomie* de gestion aux unités administratives produisant et fournissant des prestations. Ceci du moins est l'idée sous-jacente à une certaine autonomisation des unités administratives et plus encore des entreprises publiques. Peu importe le statut juridique et les relations institutionnelles entre l'entité autonomisée et sa contrepartie, choses que nous discuterons plus bas, il est important de noter la logique qui va caractériser cette entité de gestion sera fondamentalement différente de la logique politique, qui, elle continue à exister.

Ainsi, l'entité autonomisée – que nous appellerons dorénavant «*opérateur*» -- travaillera avec une logique managériale. Ceci signifie (1) qu'elle veut avoir une marge de manoeuvre aussi large que possible en matière de définition des prestations, (2) qu'elle veut maîtriser au mieux le processus de production de ses prestations, et (3) qu'elle veut contrôler le plus possible ses coûts de production. S'il y a des risques associés à la production de ses prestations, l'entité autonomisée cherche, (4) le plus possible, à les externaliser, et ceci d'autant plus s'il s'agit de

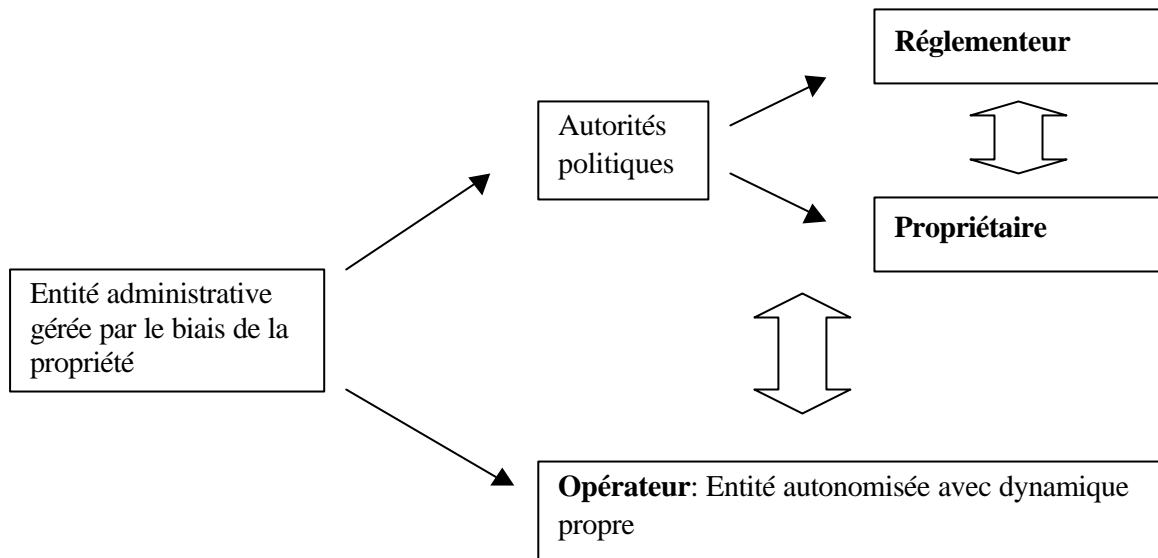
risques de nature politique. Quant aux investissements, finalement, (5) l'entité autonomisée cherche à maîtriser leur planification et leurs sources de financement.

Pour les autorités politiques – qui cumulent ici les rôles de «*propriétaire*» et de «*réglementeur*» -- les objectifs sont plus ou moins contraires. Ainsi, (1) ce sont elles qui veulent définir les prestations de la manière la plus précise possible; (2) elles veulent également avoir leur mot à dire pour ce qui le processus de production, notamment en matière de conditions d'emploi et de gestion financière, ce qui (3) a bien sûr des implications directes sur les coûts de production. De l'autre côté, (4) les autorités politiques ont peu de conscience des risques et ne sont guère prêtes à les assumer. Finalement, (5) les autorités politiques veulent elles-mêmes être en charge du financement des investissements, craignant une perte de pouvoir de leur part.

2.2. Trois enjeux

Ce décalage entre les intérêts de l'opérateur d'une part et les intérêts du propriétaire/réglementeur d'autre implique à notre avis trois enjeux, à savoir un enjeu empirique, un enjeu intellectuel et un enjeu de pouvoir.

A un niveau empirique l'enjeu est d'abord celui de la *dynamique* et ensuite celui des problèmes que cette dynamique pose pour les autorités politiques. En effet, l'entité autonomisée poursuivant ses intérêts propres – c'est-à-dire accroissement des parts de marché, augmentation du chiffre d'affaires et augmentation des bénéfices – entre dans une dynamique qui sera d'autant plus accentuée que l'entité est exposée à de la concurrence. De ce fait, les intérêts de l'entité autonomisée seront de plus en plus en contradiction avec les intérêts des autorités politiques (propriétaire et réglementaire confondus). Se pose alors la question de la relation entre l'entité autonomisée et les autorités politiques, qui devient la question des arrangements institutionnels régissant cette relation. Plus précisément, il faut trouver un arrangement institutionnel capable de structurer durablement cette dynamique. Nous discuterons de ces arrangements institutionnels et des instruments correspondants dans la troisième section et reviendrons sur la question de la dynamique dans la conclusion. Mentionnons cependant encore que cette relation dynamique et probablement de plus en plus tendue entre l'entité autonomisée et les autorités politiques engendre à terme également une dynamique et une tension à l'intérieur du système politique. Il s'agit notamment d'une tension entre les autorités politiques en tant que propriétaire d'une part et les autorités politiques en tant que réglementeur. En effet, au fur et à mesure que l'entité administrative s'autonomise, les intérêts du propriétaire et ceux du réglementeur divergent: si le propriétaire continue à avoir pour intérêt principal le bien-être de l'entité autonomisée, le réglementeur se soucie d'abord de l'implémentation des objectifs de politiques publiques, implémentation qui devient toujours plus difficile parallèlement à la dynamique d'autonomisation de l'entité administrative. Il est même envisageable qu'à terme les intérêts du propriétaire et ceux du réglementeur soient en conflit. Graphiquement nous pouvons représenter les tensions engendrées par cette dynamique due à la modernisation de la fonction d'opération de la manière suivante:



A un niveau intellectuel, l'enjeu est celui de *l'articulation de deux logiques* politique et managériale. Ceci se complexifie encore lorsque les intérêts des autorités politiques se subdivisent en intérêts du régulateur d'une part et intérêts du propriétaire d'autre part. Aussi, il faudrait rappeler que la logique politique n'est ni cohérente dans le temps ni unifiée à travers les différents acteurs. Ainsi, la logique politique du parlement est différente de la logique politique du gouvernement qui est encore différente de la logique politique des partis. Sans entrer cependant dans toute la complexité de la logique politique, nous aimerions insister ici sur le fait que cette différence de logique pose un problème d'articulation. Plus précisément, deux questions se posent, à savoir (1) la question de comment – c'est-à-dire par quel mécanisme institutionnel – articuler ces deux logiques, et (2) la question de l'acteur responsable, c'est-à-dire de l'acteur qui veille à ce que cette articulation se fasse correctement. Il s'agit ici de la question des différents outils et arrangements institutionnels pour faire cette articulation. La gestion déléguée est certes un outil possible pour répondre à ce défi de l'articulation des deux logiques politique et managériale, mais dans la prochaine section nous verrons dans quelle mesure c'est effectivement un outil valable.

Mais préalablement rappelons encore que le véritable enjeu est un enjeu de *pouvoir*. En effet, avec l'autonomisation de l'unité administrative, cette dernière n'entre pas seulement dans une dynamique et dans une logique différentes de la dynamique et de la logique politique, mais en plus la relation entre les autorités politiques et l'unité autonomisée devient stratégique. Rappelons que historiquement, la relation de pouvoir est plus ou moins unilatérale et hiérarchique, puisque l'unité administrative est dirigée et contrôlée par les instances politiques. Certes, Michel Crozier et d'autres ont bien montré que cela n'empêche pas l'administration de poursuivre ses stratégies propres (Crozier, 1963). Toutefois, à la différence de la stratégie de l'unité autonomisée, les stratégies de l'administration traditionnelle sont pour l'essentiel des micro-stratégies, c.à.d. des stratégies d'acteurs à l'intérieur de l'unité administrative, plutôt que des stratégies de l'unité administrative. En outre, dans le cas d'unités administratives plus autonomisées, ces stratégies deviennent acceptables, voire même transparentes. En bref, les nouveaux arrangements institutionnels qui règlent la question de la relation entre les autorités politiques et les entités autonomisées doivent non seulement tenir compte de cette différence de logiques, mais également de la différence de stratégies et d'efforts correspondants.

3. Différents outils et arrangements institutionnels de pilotage politique

Maintenant que nous avons présenté la nature de la réforme de l'Etat – à savoir la modernisation de sa fonction d'opérateur – ainsi que la dynamique engendrée par celle-ci et les problèmes qui en résultent – à savoir l'existence

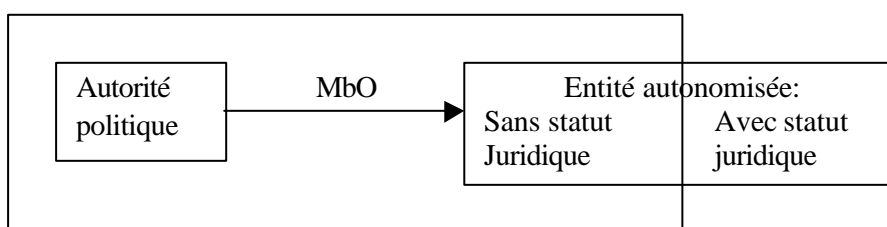
de deux logiques et de stratégies potentiellement conflictuelles –, nous aimerions discuter les différents outils et/ou arrangements institutionnels actuellement à disposition pour répondre à ces problèmes. Nous utilisons le terme d'«*outil*» pour désigner les instruments juridiques et/ou organisationnels régissant les relations entre autorités politiques et entité autonomisée. Nous utilisons le terme d'«*arrangement institutionnel*» pour désigner les règles régissant les relations entre les différents acteurs (c.à.d. acteurs politiques tels que gouvernement et parlement, entité autonomisée, ou acteurs tiers). En principe, chaque outil implique un ou plusieurs arrangements institutionnels. Inversement, le même arrangement institutionnel peut se servir de un ou de plusieurs outils. Nous présentons donc maintenant brièvement (1) la contractualisation, (2) la corporatisation, et (3) la gestion déléguée, avec comme cas spéciaux (4) la privatisation et (5) la régulation. Rappelons encore que nous ne faisons pas ici une analyse de type juridique, mais plutôt d'une analyse de type organisationnelle et institutionnelle.

3.1. La contractualisation

Le contrat de prestations est un des outils principaux, sinon l'outil le plus important, de ladite *Nouvelle Gestion Publique* (NPM) (Oggier, 1995). Ce contrat régit en fait la relation entre les autorités politiques – généralement le gouvernement – et une unité administrative autonomisée. Cette unité autonomisée n'a généralement pas de statut juridique propre, si bien que le «contrat» n'est en réalité pas un véritable contrat au sens juridique du terme. Il s'agit plutôt d'un document qui codifie les objectifs que l'unité autonomisée doit atteindre (en termes de volume, de qualité, et de satisfaction des clients) en contrepartie d'une certaine autonomie ou souplesse dans sa gestion. En d'autres termes et dans ce cas, le contrat de prestation est en fait un MbO («*Management by Objectives*») formalisé. De tels contrats de prestations sont également envisageables avec des entités ayant une personnalité juridique propre, comme par exemple des fondations (de droit privé ou public), des associations, des coopératives (de droit privé ou public), voire même des sociétés anonymes (de droit privé ou public¹). Même si en théorie il devrait s'agir ici d'un cas de figure différent (voire ci-dessous la corporatisation), en pratique cependant le même type de contrat de prestations – c.à.d. un MbO – est le plus souvent appliqué. La différence principale est cependant que dans ce dernier cas le contrat de prestations a une valeur juridique.

La caractéristique principale de la contractualisation est que le contrat sert de principal, sinon d'unique outil de pilotage. En d'autres termes, la politique – très concrètement le gouvernement – utilise le contrat de prestations pour faire en sorte que l'unité administrative en question produise les outputs voulus. Ainsi, l'outil du contrat n'est généralement pas assorti d'un arrangement institutionnel autre que celui qui existait avant le contrat. En principe, simplement quelques règles générales de gestion du personnel et des finances sont assouplies. En contrepartie, des mécanismes nouveaux de controlling, voire de contrôle par les autorités politiques sont introduites, ou alors les mécanismes existants sont renforcés.

Graphiquement, la contractualisation comme outil de pilotage peut être représentée de la manière suivante:



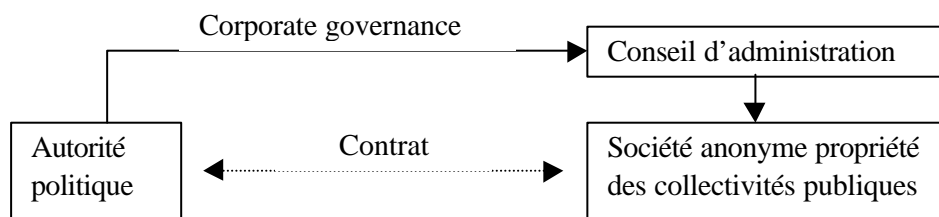
¹ En Suisse, il existe la possibilité de sociétés anonymes de droit public.

3.2. La corporatisation

La corporatisation n'est pas un outil de pilotage proprement dit. Plutôt, on utilise le terme de corporatisation pour désigner le fait d'avoir transformé une unité administrative – généralement une entreprise publique – en société anonyme de droit privé.² Mais en règle générale et contrairement à la privatisation (voir ci-dessous), la société anonyme reste en majorité – c.à.d. plus que 51% -- en mains publics. Aussi, la corporatisation n'est pas une alternative à la contractualisation, mais peut être complémentaire à cette même contractualisation.

La spécificité de l'«outil» contractualisation réside dans le fait que le pilotage politique se fait principalement via l'organe de gouvernance de la société et seulement accessoirement via un contrat de prestations. L'arrangement institutionnel qui régit une entreprise corporatisée est donc plus complexe que celui qui prévaut dans le cas de la contractualisation. En réalité, une multitude d'arrangements institutionnels sont envisageables: d'un côté, il y a le cas de figure où les autorités politiques composent la totalité du conseil d'administration de l'entité corporatisée, alors qu'à l'autre extrême on a la situation où les autorités politiques désignent des experts indépendants de la politique sans même leur donner des instructions. Dans ce dernier cas, on rencontre également le cas de figure où les autorités politiques fixent des «objectifs stratégiques» au conseil d'administration. D'autres éléments d'un tel arrangement institutionnel sont constitués par des règles particulières de financement des investissements ou encore par des règles particulières de contrôle politique.

Comme déjà dit, la corporatisation n'est pas en contradiction avec la contractualisation. En fait, les deux peuvent coexister. Toutefois, si ceci est le cas, nous constatons généralement une certaine «surdétermination» de l'unité autonomisée, par quoi nous désignons le fait que l'entité corporatisée est pilotée politiquement à la fois via son conseil d'administration (et donc via la propriété) et à la fois via un contrat de prestations, qui lui a alors valeur juridique. Graphiquement, la corporatisation comme arrangement institutionnel peut être représenté de la manière suivante:



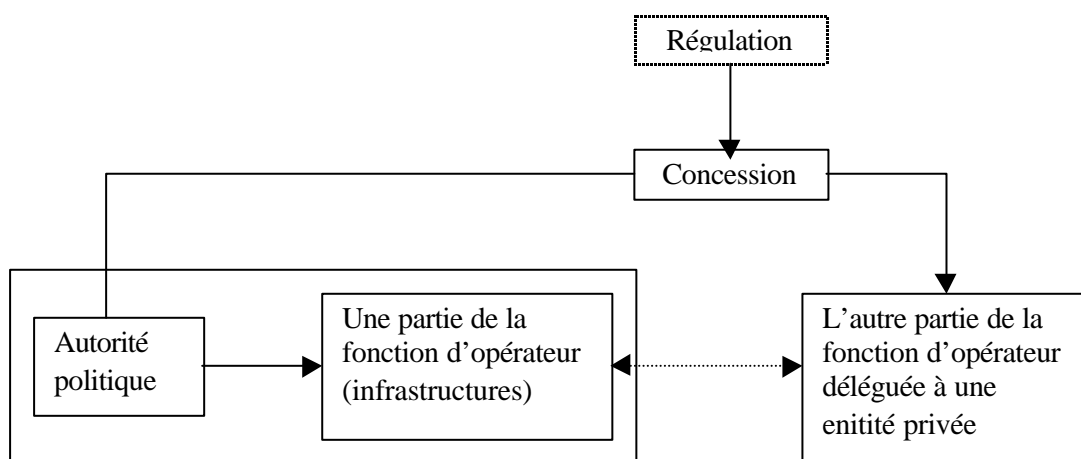
3.3. La gestion déléguée

La gestion déléguée est à la fois un outil et un arrangement institutionnel. Contrairement, à la contractualisation et à la corporatisation, elle ne fait pas, à l'heure actuelle, partie des outils de réforme de l'Etat. En fait, elle est pour l'instant essentiellement utilisée en France à un niveau municipal, et ceci surtout dans le domaine des infrastructures de l'eau (distribution et assainissement) (Raymundie, 1995). Plus récemment, cette même gestion déléguée a été reprise par la Banque Mondiale sous l'intitulé «partenariat public-privé» et recommandé aux pays en voie de développement dans le cadre de ses programmes d'ajustement structurel (Guislain, 1997). Mentionnons également le fait que cette gestion déléguée constitue aujourd'hui l'outil préféré des dites «multinationales de service public» mentionnés dans l'introduction, et ceci bien au-delà du secteur de l'eau (Finger & Allouche, 2001).

² En Suisse, on utilise également le terme de corporatisation lorsqu'il s'agit de la transformation d'une entreprise publique en société anonyme de droit public, comme ceci s'est fait dans le cas de la Banque Nationale (BNS), de Swisscom, ou encore des Chemins de Fer Fédéraux (CFF).

Ainsi, on entend généralement par gestion déléguée un mode de relations entre le secteur public et le secteur privé, où le secteur public – généralement les municipalités – restent propriétaires des infrastructures (réseau de distribution de l'eau, réseau d'assainissement, etc., c.à.d. d'une partie de la fonction d'opérateur), alors que les opérateurs privés – des sociétés anonymes en mains privées – se chargent de l'autre partie de la fonction d'opérateur, à savoir de la gestion de ces mêmes infrastructures. Si l'opérateur privé se charge de la gestion uniquement, nous parlons d'un contrat de management, s'il effectue également les investissements courants, nous parlons d'un affermage («lease»), et s'il fait aussi les investissements lourds nous parlons d'une concession. En termes juridiques, le contrat de management est généralement un véritable contrat, alors que l'affermage et la concession sont généralement des concessions. Toutefois, tous les autres cas de figure sont également envisageables. Il existe une différence fondamentale entre un contrat et une concession: si le contrat est une relation d'égal à égal et implique en cas de désaccord l'intervention d'un tiers (généralement un juge), la concession est une relation d'autorité (unilatérale), où l'autorité publique concède au concessionnaire le droit d'exercer une activité commerciale pour une durée déterminée et seulement si ce dernier remplit certaines conditions.

D'un point de vue institutionnel, la concession constitue un instrument particulièrement intéressant, car cherchant à combiner de manière originale la logique politique avec la logique managériale. La version la plus simple consiste en une relation bilatérale mais hiérarchique entre le concédant (c.à.d. celui qui donne la concession) et le concessionnaire (c.à.d. celui qui reçoit la concession), qui est généralement une entreprise en propriété privée.³ Pendant une durée limitée – l'affermage a en général une durée de 10 à 15 ans, alors que la concession peut avoir une durée de 15 à 35 ans – le concessionnaire reçoit du concédant le droit d'exploiter un monopole public, et ceci généralement en exclusivité.⁴ Le concédant fixe les conditions sous lesquelles le concessionnaire doit opérer (dont notamment les questions d'investissement courants et nouveaux ou encore les questions de qualité des infrastructures, voire parfois même des services), les critères définissant le retrait de la concession, ainsi que le prix de la concession. Pour autant qu'il remplisse les conditions de la concession, le concessionnaire est libre dans toutes ses autres activités commerciales. Si plusieurs concessions sont attribués – soit pour exploiter le même marché, soit pour exploiter en monopole des marchés séparés mais identiques –, ceci implique généralement la présence d'un régulateur (voir plus bas). Graphiquement, l'arrangement institutionnel de la concession peut être représenté de la manière suivante:



³ Il serait théoriquement envisageable d'attribuer des concessions à des entités publiques corporatisées, quoique ceci compliquerait considérablement l'arrangement institutionnel et risquerait de créer une surdétermination de l'opérateur.

⁴ Dans le secteur postal il existe des cas où plusieurs opérateurs reçoivent simultanément et en parallèle le droit d'exercer. Nous parlons alors de "licences", plutôt que de "concessions".

3.4. La privatisation

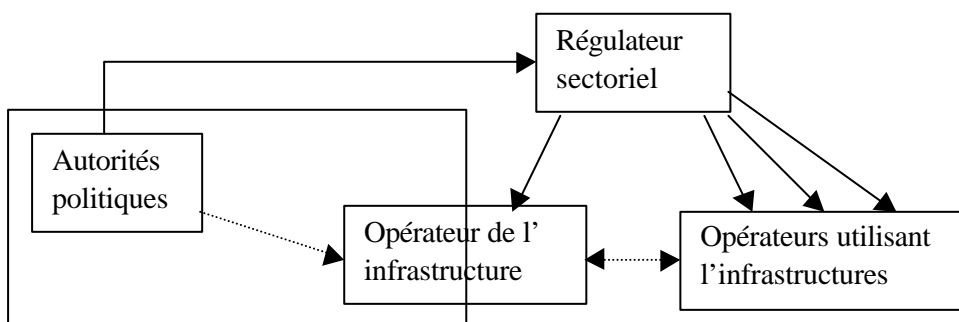
La privatisation est en principe un outil très simple, puisqu'il consiste en la transformation d'une unité administrative en une société anonyme propriété d'actionnaires non-étatiques (Savas, 2000). Si cependant des objectifs de politique publique restent en jeu, la privatisation doit être accompagnée des contrats ou de concessions, cette dernière assortie éventuellement par de la régulation. En cela, la privatisation n'est donc pas un outil de pilotage politique, mais peut seulement s'inscrire dans un arrangement institutionnel qui lui poursuit des objectifs de politique publique.

3.5. La régulation

La régulation, quant à elle, est par contre un arrangement institutionnel relevant, voire un outil de pilotage politique (Majone, 1996). Nous nous limitons ici à ce que l'on qualifie habituellement de régulation sectorielle, et ne parlons donc pas de la régulation de la concurrence. En tant que tel, la régulation peut et souvent doit accompagner la corporatisation et la privatisation. Généralement la régulation sectorielle implique également une forme de concession ou de licences, du moins une forme d'autorisation soit pour exploiter un monopole, soit pour accéder à une infrastructure. Comme déjà dit plus haut, la régulation devient en principe nécessaire lorsque plusieurs opérateurs utilisent une même infrastructure,⁵ ou lorsque le même type d'autorisation s'applique à de multiples endroits.

A la différence de la concession, la régulation implique nécessairement une entité organisationnelle qui s'en occupe, communément appelée «régulateur». L'existence d'un tel régulateur crée alors un problème organisationnel et un problème institutionnel supplémentaires, puisqu'elle introduit encore une troisième logique – essentiellement technocratique celle-ci – entre les autorités politiques (logique politique) et les opérateurs (logique managériale), à ne pas mentionner le fait que toute entité organisationnelle développe à terme une dynamique propre. Ainsi, aux arrangements institutionnels visant à structurer les relations entre propriétaire, réglementeur, et opérateur, il faut dorénavant encore rajouter des arrangements supplémentaires dus à l'introduction d'un quatrième acteur qu'est le régulateur. Si la relation entre autorités politiques et régulateur peut s'inspirer de la corporate governance ou de la contractualisation, la relation entre régulateur et opérateurs par contre est d'une toute autre nature et peut s'inspirer notamment de la gestion déléguée (concession).

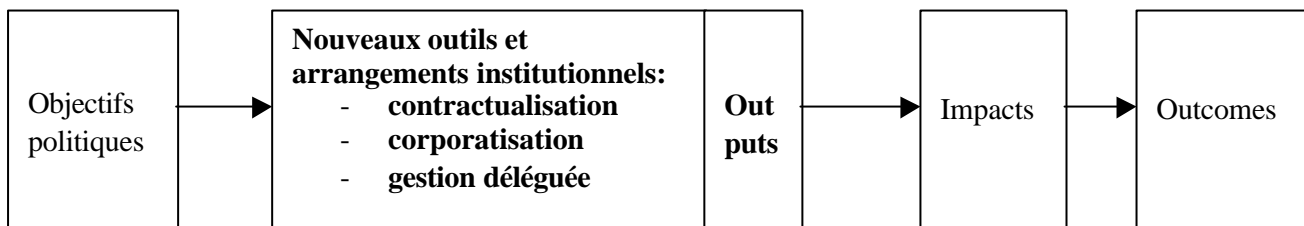
Graphiquement, l'arrangement institutionnel de la régulations peut alors être représenté de la manière suivante:



⁵ Pour ce qui est notre définition de l'«infrastructure» voir la section suivante.

4. Comparaison des avantages et des problèmes de chacun de ces outils

Dans cette section nous allons maintenant systématiquement d'évaluer les avantages et les problèmes de chacun de ces cinq outils ou/et arrangements institutionnels. Afin de pouvoir le faire, rappelons d'abord brièvement que ces différents outils et arrangements institutionnels doivent s'inscrire dans le contexte plus général de l'implémentation des *politiques publiques* (Bussmann, Klöti & Knoepfel, 1998) En d'autres termes, ces outils ou instruments ne sont pas des buts en soi, mais doivent en fin de compte contribuer à réaliser des objectifs politiques dans ce nouveau contexte qu'est la modernisation de la fonction d'opérateur. En évaluant ces différents outils et instruments, c'est donc toujours avec comme arrière-fond la question comment ils contribuent ou ne contribuent pas à l'implémentation de politiques publiques. Graphiquement, ceci peut être représenté de la manière suivante:



Rappelons encore que ces outils et arrangements institutionnels doivent également être mis en rapport avec les secteurs dans lesquels il sont appliqués. Nous utilisons ici le terme de «secteur» plutôt que le terme de «domaine politique» parce que nous voulons délibérément nous référer ici à un langage de gestion, et que la gestion considère que chaque secteur a ses spécificités. Ainsi, nous pouvons grosso modo distinguer entre trois secteurs, à savoir (1) le secteur des *infrastructures* (télécommunications, postes, énergie, eau, transports, constructions, environnement) qui se caractérise par des investissements lourds, une haute technicité et souvent l'utilisation de ressources naturelles (eau, air, sol), (2) le secteur de la *santé*, du *social*, de la *culture* et de *l'éducation* qui se caractérise par une expertise de type sciences sociales et un haut degré de politisation dans l'implémentation, et (3) le secteur *régalien* (police, défense, justice) qui se caractérise par l'absence de produits commercialisables et une grande importance des objectifs politiques de départ. Nous partons de l'idée qu'à priori tous les outils et arrangements institutionnels sont applicables pour tous ces trois secteurs, mais notre évaluation ci-dessous doit justement montrer si cela est le cas.

Rappelons finalement que, comme présenté plus haut, la modernisation de la fonction d'opération engendre une dynamique propre – qui est différente d'un outil à l'autre –, mais que les arrangements institutionnels sont justement censés canaliser et contrôler. Plus particulièrement, la dynamisation de la fonction d'opération exacerbe le comportement stratégique des acteurs, notamment celui de l'entité autonomisée, et de ce fait soulève inéluctablement la question de l'articulation des deux logiques politique et managériale. Comme nous l'avons montré dans la section 2.2. cette dynamique engendre, à terme, trois acteurs ou intérêts différents et en partie même contradictoires, à savoir celui du *réglementeur* (qui est l'intérêt politique original), celui du *propriétaire*, et celui de *l'opérateur*. A cela on pourrait encore ajouter l'intérêt du *régulateur*, qui lui aussi poursuivra ses objectifs propres une fois qu'un système de régulation sera mis en place.

Si nous procédons maintenant à l'évaluation de ces trois outils ou arrangements institutionnels (contractualisation, corporatisation et gestion déléguée), nous le faisons donc avec l'idée que leurs inconvénients et avantages peuvent être différents selon les acteurs, mais également selon les secteurs, gardant cependant toujours en tête que l'arrière-fond est celui de l'implémentation des politiques publiques.

4.1. Evaluation de la contractualisation

La contractualisation, aussi séduisante soit-elle, semble difficilement s'imposer au niveau de la pratique. Ceci peut, à notre avis, tout d'abord s'expliquer par une faiblesse intellectuelle, à savoir le fait que la contractualisation sous-estime la dynamique déclenchée par la modernisation de la fonction d'opération. Ainsi, le contrat de prestations est soit un outil trop contraignant – ne laissant pas suffisamment de marge de manoeuvre aux entités autonomisées, et ceci surtout dans le cas où les entités ne possèdent pas de statut juridique propre (le contrat est alors interprété comme un ordre hiérarchique) – soit un outil pas assez contraignant, puisqu'il n'arrive pas à piloter politiquement les entités autonomisées (le contrat est alors interprété comme un véritable contrat entre deux parties égales).

Une deuxième faiblesse intellectuelle de l'outil de contractualisation a trait au fait que le contrat de prestations ne conceptualise pas suffisamment clairement la différence entre la logique politique et la logique managériale. Au contraire, le contrat est vu comme faisant justement cette articulation entre ces deux logiques, puisqu'une entité politique contracte avec une entité managériale. Selon le rapport de pouvoir c'est soit l'une soit l'autre qui l'emporte, mais il manque alors un acteur tiers qui serait en mesure de juger si cette articulation est bien faite.

Finalement, le contrat de prestations confond les rôles de propriétaire et de régulateur et, et les autorités politiques utilisent soit l'un soit l'autre soit les deux simultanément pour s'imposer vis-à-vis de l'opérateur, pour qui le contrat reste en général pas satisfaisant. Ce problème se pose notamment dans le cas des investissements qui sont généralement exclus de la contractualisation, ce qui fait que le contrat de prestations n'est pas un outil adapté aux infrastructures. Nous le trouvons par contre plutôt dans le secteur du social, de la santé, de la culture, voire même de l'éducation, où les opérateurs peuvent tirer avantage de leur expertise technique pour imposer leurs intérêts aux propriétaires/régulateurs. Nous ne trouvons par contre que peu de contractualisations dans le secteur régalién, probablement parce que les autorités se méfient de l'autonomie qui pourrait ainsi être accordée à l'opérateur.

Bref, le contrat de prestations apparaît comme un outil pas suffisamment réfléchi au vu de la dynamique engendrée par la modernisation de l'opérateur, ainsi qu'au vu de la complexité des relations entre acteurs résultant de cette dynamique. Ainsi, la contractualisation constitue soit une première étape vers la corporatisation, soit est simplement abandonnée.

4.2. Evaluation de la corporatisation

Contrairement à la contractualisation, la corporatisation connaît, dans les pays industrialisés, un certain succès, notamment dans le domaine des infrastructures. Il s'agit de ces domaines où des prestations ont historiquement été commercialisées, où les investissements sont généralement lourds, et les objectifs de politiques publiques relativement moins importants. Dans tous ces, les autorités politiques sont généralement enclins à corporatiser leurs services (industriels) afin de leur laisser une plus grande marge de manoeuvre. On connaît cependant peu d'exemples de corporatisations dans les secteurs du social et de l'éducation, et on trouve certains exemples dans le secteur culturel (exemples musées) et dans le secteur de la santé (exemple hôpitaux).

Aussi, la corporatisation engendre moins de controverses que la contractualisation. Ceci peut s'expliquer par le fait qu'il s'agit ici d'une confrontation entre le point de vue de l'opérateur et celui du propriétaire (et non pas du point des points de vue de l'opérateur et du régulateur), alors que le point de vue du régulateur est quelque peu neutralisé par cet arrangement institutionnel. Ou autrement dit, la corporatisation – de par l'intermédiaire du mécanisme de la «corporate governance» -- offre une meilleure articulation entre la logique politique et la logique managériale. De ce fait, cet outil et/ou arrangement institutionnel est également plus stable. Sa stabilité est seulement mise en question au moment où des concurrents attaquent sérieusement l'opérateur si bien qu'il

rencontre des problèmes financiers. Ceci a alors pour effet de faire intervenir les autorités politiques, qui à ce moment soit optent pour la privatisation (au cas où ceci est possible), soit se décident pour la régulation.

En d'autres termes, la corporatisation constitue certes un modèle plus stable que la contractualisation, mais cette stabilité est fortement dépendant de la dynamique du marché. De l'autre côté, la corporatisation a une très grande faiblesse intellectuelle, dans le sens où le régulateur ne peut pas articuler son point de vue autrement que par le biais de la propriété. De ce fait, la corporatisation est peut être un outil satisfaisant du point de vue de l'opérateur, voire même du propriétaire, mais il n'est à terme pas satisfaisant du point de vue des politiques publiques.

4.3. Evaluation de la gestion déléguée

La spécificité de la gestion déléguée est qu'elle scinde l'activité d'opérateur en deux parties, à savoir une partie qui reste dans les mains des collectivités publiques et une autre partie qui est généralement privatisée (et seulement dans de rares cas corporatisée). De ce fait, le point de vue du propriétaire ne s'applique plus à l'opérateur (concessionnaire), ce qui simplifie considérablement les relations entre acteurs, mais crée d'autres problèmes. Malheureusement, nous ne pouvons pas discuter ici les nombreuses critiques qui ont été faites à la gestion déléguée, notamment pour ce qui est (1) des problèmes de corruption inhérents à ce mode de gestion (car il s'agit d'attribution de concessions à long terme avec des profits de monopole en perspective) et pour ce qui est (2) des problèmes de sous-investissement (c.à.d. la tendance du concessionnaire à externaliser les risques liés aux coûts des investissements).

Nous avons vu plus haut que la gestion déléguée est un outil et/ou un arrangement institutionnel encore très rarement pratiqué, à l'exception de la France et des pays en voie de développement (à la suite des programmes d'ajustement structurel de la Banque Mondiale), et ceci pour l'essentiel dans le secteur des infrastructures. Nous ne connaissons pas d'exemples de gestion déléguée dans les secteurs de la santé, du social, de l'éducation, de la culture ou encore dans le secteur régalién. Mais l'utilité de cet outil ne nous paraît pas d'emblée à exclure dans ces secteurs (voir section 5).

Il n'est donc pas étonnant que la gestion déléguée est intéressante du point de vue de l'opérateur (concessionnaire) qui peut par le biais de cet outil externaliser à la fois les risques financiers et les risques politiques. La gestion déléguée est également intéressante du point de vue du régulateur qui dispose ici d'un instrument beaucoup plus puissant pour imposer ses objectifs de politiques publiques que l'est le contrat de prestations ou encore la «*corporate governance*». Le propriétaire des infrastructures est celui qui est le plus lésé par l'outil de la gestion déléguée, puisque la concession apparaît comme un instrument trop faible pour garantir la qualité des infrastructures à long terme. S'il s'agit du contrat de management ou d'un affermage, le propriétaire se retrouve lui-même à faire les investissements, généralement dans le cadre d'une gestion administrative traditionnelle, qui est donc insatisfaisante

Ainsi, le problème principal de la gestion déléguée réside précisément dans son originalité, c.à.d. dans la séparation entre deux fonction d'opérateur, à savoir la gestion des infrastructures et la gestion des prestations. Si l'opérateur est en charge des deux (concession), il y a un risque que le propriétaire soit lésé. Si par contre les deux types d'opérations sont séparées (affermage, contrat de management) il y a un risque de décalage. Nous considérons ce deuxième risque plus grand et plus dangereux, et pensons qu'il est possible de pallier au premier risque par la régulation (voire section 5). Finalement, la gestion déléguée est certainement le plus stable des trois outils, car la concession est à notre avis le meilleur moyen actuellement à disposition pour articuler les logiques politique et managériale.

Le tableau suivant résumé cette évaluation des trois outils et/ou arrangements institutionnels:

Outil ou arrangement institutionnel	Point de vue de l'opérateur	Point de vue du réglementeur	Point de vue du propriétaire	Bilan général (dynamique et existence des deux logiques)
Contractualisation	Stratégiquement intéressant pour des prestations complexes (gain en autonomie)	Stratégiquement intéressant pour des prestations simples (pilotage et contrôle)	absent	Outil trop simpliste et pas stable, qui néglige la dynamique et l'existence des logiques politique et managériale.
Corporatisation	Stratégiquement intéressant car plus grande autonomie dans la commercialisation des prestations	Absent ou pas clairement défini	Stratégiquement intéressant, car maintien du contrôle politique tout en se déresponsabilisant	Outil trop simpliste, mais plus stable car satisfaisant pour les opérateurs et en partie pour les propriétaires. Insatisfaisant du point de vue des politiques publiques (logique politique).
Gestion déléguée	Stratégiquement intéressant car possibilité d'externaliser les risques politiques et financiers	Intéressant parce que possibilité d'imposer les objectifs de politiques publiques	Insatisfaisant dans le cas de la concession, car impossibilité de contrôler la qualité des infrastructures à long-terme. Egalement insatisfaisant dans le cas de l'affermage et du contrat de management, car gestion administrative des infrastructures.	Outil le plus stable car articulant bien les deux logiques; la dynamique pose un danger dans le cas du contrat de management et de l'affermage. La concession est le modèle le plus souhaitable, mais doit être assorti par de la régulation.

5. Conclusion: quelle place pour la gestion déléguée dans le cadre de la réforme?

Nous constatons donc au terme de notre étude que la gestion déléguée – quoique encore peu présente dans le contexte de la réforme de l'Etat ou plus précisément dans le contexte de la modernisation de la fonction d'opérateur – constitue un modèle intéressant. En effet, contrairement à la contractualisation et à la corporatisation, la gestion déléguée est capable (1) d'articuler les deux logiques politique et managériale, (2) de garantir les objectifs des politiques publiques, et, dans le cas de la concession, (3) de tenir compte de la dynamique engendrée par la modernisation de la fonction d'opération.

Toutefois, il reste deux problèmes: d'un côté et dans le cas des infrastructures, la concession qui généralement est attribuée par les autorités politiques locales (ou décentralisées), doit être complétée par un mécanisme de régulation probablement à un niveau national afin de garantir la qualité des infrastructures à long-terme. Et ceci devrait faire l'objet d'une autre analyse. De l'autre côté, il reste à examiner si le modèle de la gestion déléguée est également applicable dans le cas des autres secteurs où le poids des infrastructures et des investissements est beaucoup moins important. Nous pensons ici tout d'abord aux secteurs de la santé, de la culture, mais également de l'éducation, et seulement dans une moindre mesure au secteur régalien. Mais ceci, aussi nécessiterait une autre étude.

Bibliographie

- Bussmann, W., Klöti, U. & P. Knoepfel (eds.). (1998). *Politiques Publiques*. Paris: Economica.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil.
- Finger, M. (1995). NPM – un débat manqué. *Revue Suisse de Science Politique*, Vol.1, No.1, pp.138-143.
- Finger, M. & J. Allouche (2001). *Water privatisation. Transnational corporations and the regulation of the global water industry*. London: Spon Press.
- Finger, M. & C. Genoud (2000). Administrative versus political reform? In search of the missing link. In: Knoepfel, P. & W. Linder (eds.). *Administration, gouvernement et constitution en transformation. Hommage en mémoire de Raimund Germann*. Basel: Helbling & Lichtenhahn, pp.233-248.
- Guérin Schneider, L. & M. Nakhla (2000). Le service public d'eau délégué. *Politiques et Management Public*, Vol.18, No.1, pp.105-123.
- Guislain, P. (1997). *The privatization challenge*. Washington : IBRD.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Office International de l'Eau (2000). *Organisation de la gestion de l'eau en France*. Paris: Office International de l'Eau.
- Oggier, W. (1995). Der Leistungsauftrag, ein begriff mit vielen Inhalten. In: Hablützel, P., Haldemann, T. & K. Schedler (eds.). *Umbruch in Politik und Verwaltung*. Bern: Haupt, pp.357-366.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Raymundie, O. (1995). *Gestion Déléguée des Services Publics en France et en Europe*. Paris: Le Moniteur.
- Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers.