

ASPECTS IDÉOLOGIQUES ET POLITIQUES DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

PATRICK LE GALÈS *

Le partenariat public-privé connaît une mode idéologique pour au moins deux raisons. D'une part, les instruments traditionnels de l'Etat ont montré leurs limites dans de nombreux domaines, à la fois pour des raisons d'efficacité, de légitimité, et de ressources financières plus rares. Le partenariat public-privé constitue l'une des tentatives d'organisation de formes d'action collective qui pourrait compléter ou remplacer l'action de l'Etat, des autorités locales ou d'agences publiques. Cette forme d'action s'inscrit souvent dans une perspective néo-libérale de réduction du rôle de l'Etat et de contrôle de l'action publique par les acteurs privés ou en introduisant les mécanismes du marché.

D'autre part, le terme est suffisamment flou pour englober un grand nombre d'arrangements informels ou de contrats divers ; tout le monde peut y trouver son compte. Dans la tradition française marquée par la prééminence de l'Etat, on est tenté de faire rentrer sous cette rubrique bien plus que les montages pour des opérations complexes d'urbanisme ou de rénovation urbaine. Après tout, la gestion déléguée de l'eau depuis plus d'une centaine d'années n'est-elle pas une forme de partenariat public-privé ? Un programme de développement social urbain qui associe des partenaires différents y compris des associations n'est-il pas une forme de partenariat public-privé ? On pourrait multiplier les exemples. Dans la tradition anglo-saxonne aussi subsiste une grande confusion dans l'emploi du terme. Après avoir passé en revue et évalué les projets mis en place dans le cadre de la politique urbaine britannique, Michael Parkinson a proposé la définition suivante : « *A genuine joint working where people from very different organisations have to understand and work with each other over a lengthy period of time which creates benefits which could not have been provided commercially at the start of the project and would not have been generated by the partners acting individually or by hiring one another.* »

Cette définition pragmatique s'éloigne de critères formels juridiques, institutionnels, financiers pour tenter de mettre l'accent sur la bonne volonté coopérative de partenaires d'un projet à moyen terme. Le partenariat public-privé est censé apporter une valeur ajoutée.

* Patrick Le Galès est chercheur CNRS au Centre de recherche administrative et politique (CRAP) de Rennes et enseignant à l'Institut d'études politiques de Rennes.

L'objectif de ce court chapitre n'est aucunement de clarifier l'usage ou de participer à la création d'une catégorie précise, mais de faire apparaître les transformations politiques et économiques qui peuvent en partie expliquer la fortune actuelle du partenariat public-privé et ses ambiguïtés.

En effet, si les récentes affaires de corruption ont un peu changé la donne, il demeure que le conflit idéologique sur le partenariat public-privé n'est plus dominant en France, même s'il resurgit périodiquement. Un doux consensus semble régner sur ce monde du partenariat, le flou du terme n'y étant évidemment pas étranger. Le partenariat aurait ainsi permis de dépasser la rivalité historique entre public et privé, entre l'Etat et le secteur privé.

Le partenariat est un concept étranger à la tradition étatique française, à la coupure entre le public et le privé, notamment sur le plan juridique. La remise en cause de l'Etat et plus généralement des relations entre Etat, autorités locales, entreprises, associations et agences diverses a ouvert la voie à l'irruption de partenariats en tous genres.

Remise en cause du dirigisme étatique

L'Etat dirigiste a constitué pendant longtemps l'une des caractéristiques de l'exception française. Qu'on le qualifie de colbertisme, de dirigisme, d'étatisme, de saint-simonisme, voire de malthusianisme, la cause était entendue : l'Etat français, ses administrateurs et ingénieurs des grands corps avaient organisé historiquement le développement économique du pays, la prodigieuse modernisation depuis 1945, l'industrialisation et l'urbanisation du pays. On a ainsi mis classiquement en avant plusieurs traits de cet Etat dirigiste : la place centrale dans la société, le mépris pour les autorités locales et les intérêts économiques nécessairement archaïques ; la croyance dans l'intérêt général et la supériorité de l'Etat et de la planification sur le marché ; la dépendance des grandes entreprises à l'égard de l'Etat et leurs tentatives protectionnistes ; l'homogénéité et le volontarisme des élites des grands corps de l'Etat.

On ne parle guère à cette époque de partenariat public-privé. L'omniprésence de l'Etat n'entraînait évidemment pas de discours ou de pratiques liées de près ou de loin au partenariat. La France n'avait pas ou peu de partenaires sociaux forts susceptibles d'élaborer des compromis sociaux indépendamment de l'Etat. Le recours à l'Etat était constant non seulement pour arbitrer les conflits, les négociations mais aussi pour intervenir directement, y compris dans le domaine social. L'Allemagne connaît alors une situation inverse où, d'une part, des dispositions constitutionnelles contraignent sévèrement l'intervention de l'Etat fédéral (pouvoirs des Länder, droits reconnus aux organismes patronaux, aux syndicats et à toute une série d'organismes indépendants) et, d'autre part, le partenariat entre syndicats et patronat est très structuré du niveau central à celui de l'entreprise. Cette forme de parte-

nariat structuré n'était pas ou peu répandue en France.

L'Etat français visait lui la mobilisation des intérêts. Le dirigisme économique n'a véritablement commencé à exister que dans l'immédiat après-guerre, période de reconstruction, de volontarisme économique et politique qui s'appuie sur le Plan. Les hauts fonctionnaires modernisateurs organisent à la fois le redémarrage économique et la mobilisation des intérêts économiques et sociaux malgré l'hostilité de la Banque de France et du patronat. De 1954 à 1974, ce que Cohen (1992) appelle « *l'économie de financements administrés* », l'Etat s'appuie sur les instruments de l'économie concertée comme le Commissariat au Plan, les entreprises publiques et les autres organismes d'Etat dont l'importance est aujourd'hui remise en cause. Malgré son rôle dans l'élaboration de compromis et de stratégies, il ne serait pas venu à grand monde l'idée de qualifier la planification indicative à la française de forme de partenariat compte tenu du rôle de l'Etat.

L'action publique caractéristique de la « spécificité française » renvoie à un idéal type volontariste voire « héroïque » de politique publique menée par un Etat jacobin soucieux de façonner et de transformer la société française (Hayward, 1982). J.G. Padioleau l'a modélisé sous le terme d'action publique substantialiste qui se caractérise ainsi :

- sous l'autorité du législateur, des corps de fonctionnaires, compétents, respectueux des « faits » et du « droit », guidés par l'échéance du long terme, et
- dont l'action est encadrée par des principes normatifs (universalisme, formalisme...) et par des exigences de volonté politique,
- disposant de ressources d'autorités, de moyens financiers et techniques,
- produisent, et souvent directement, des objets tangibles d'action publique (plans, infrastructures, équipements collectifs etc.),
- grâce à l'exercice de raisonnements juridiques, techniques et scientifiques permettant de révéler le bien commun, l'intérêt général (Padioleau, 1992, p. 23-24).

L'action publique substantialiste correspond à un modèle d'exécution : les « centres font exécuter leurs décisions par des périphéries ».

Plus généralement, la formulation d'un « modèle français des politiques publiques », (Muller, 1992), quoique discuté, mettait en évidence la centralité de l'Etat dans les procédures de médiation sociale et dans la représentation sociale. Ainsi, dans les années 1950 et 1960, des politiques comme celles de l'aménagement du territoire, ou la politique urbaine renvoient aux politiques volontaristes de l'Etat central, aux priorités qui sont les siennes, aux investissements qu'il réalise puisque le corps des Ponts et Chaussées, la DATAR et les services extérieurs des DDE (Direction départementale de l'équipement) ont pour eux à la fois l'expertise, les ressources et la légitimité de l'intervention de l'Etat.

Un terme comme partenariat public-privé a alors peu de sens puisque la centralité de l'Etat va de pair avec une méfiance voire un mépris de la puissance publique pour le privé. L'intérêt général, la vision de long terme, la vertu sont du côté du public. Le droit public français traduit bien cela, construit à l'origine contre la logique marchande, il manifeste ce souci de la vertu publique discréditant le marché et les entreprises (Caillousse, 1993).

En revanche, les formes mixtes d'association public et privé ont connu un formidable développement, ce qui a été appelé l'économie mixte à la française mais sous contrôle de l'Etat. Par exemple, les sociétés d'économie mixte ont joué un rôle majeur dans l'urbanisation de la France et la réalisation d'infrastructures jusqu'aux années 1970. Or, les SEM, et notamment les SEM locales, constituent un objet juridique hybride qui associe deux ordres juridiques totalement différents, le public (puisque les actionnaires publics sont majoritaires), et le privé, puisque les SEML sont des organismes de droit privé (Deves, 1991, Caillousse, 1995). Le développement des SEML après 1955 se fait néanmoins sous la houlette de la Caisse des dépôts et consignations et les préfets contrôlent étroitement leurs activités. Dans le domaine de l'urbanisme, les Zones d'aménagement concertées représentent également une forme de partenariat.

Dans le domaine des services urbains, les lignes de démarcation entre secteur public et secteur privé sont brouillées et des formes juridiques et politiques de collaboration ont été mises en place depuis fort longtemps (Lorrain 1987). Pour le développement économique, les exemples sont nombreux qui font état de formes de collaboration entre secteur public et privé, qu'on appellerait sans doute partenariat aujourd'hui mais sous domination étatique. Le « *colbertisme high tech* » mis au jour par Cohen (1992) est un bon exemple de stratégie d'Etat développeur original « *dans la mise en place des outils de coopération entre acheteur public et industriel dominé sous l'hégémonie d'un acteur public porteur des valeurs de l'intérêt général, du progrès de la connaissance et de l'indépendance nationale* ».

Malgré ces formes de collaboration entre secteur public et secteur privé, et leur importance dans certains domaines, l'opposition public/privé a fait partie du débat idéologique français, qui semble aujourd'hui daté. Si l'on s'en tient à la période récente, le débat politique opposant public et privé a été virulent dans les années 1970, à propos par exemple des nationalisations. L'opposition entre la droite et la gauche passait par le combat entre les tenants du capitalisme et ceux du collectivisme, notamment à l'époque du Programme commun, avec un Parti socialiste influencé par les thèses du CERES. La gauche s'identifie alors en partie autour des thèmes suivants : les nationalisations, l'extension du rôle de l'Etat dans les services et l'économie, l'opposition aux « hommes de l'argent ». Ces lignes de fracture idéologiques sont anciennes. Compte tenu de la tradition jacobine de la gauche (sauf minorités), ce débat idéologique est surtout présent au niveau national. C'est

à ce niveau que s'exprime le plus l'idéologie anticapitaliste de la gauche. On la retrouve évidemment en 1977 lors des élections municipales mais de nombreux maires font preuve d'un grand pragmatisme au niveau local, n'empiètent guère sur les compétences des Chambres de commerce et d'industrie, ne s'immiscent finalement pas ou peu dans les affaires internes des entreprises sauf exception, et soutiennent plutôt le développement économique.

Le partenariat public-privé n'avait donc guère de sens dans la tradition étatique française et n'aurait pu que susciter l'opposition politique forte d'une gauche anticapitaliste, même si la pratique révélait une situation plus nuancée.

Remise en cause de l'Etat : le partenariat s'inscrit parmi les modes de coopération horizontaux, complémentaires ou alternatifs à l'Etat

Du partenariat

Le partenariat est un terme étrange dont la signification en français n'est pas évidente. Le terme de partenaire renvoie à l'association de deux personnes (par extension de pays, ou d'organisations) contre d'autres pour un exercice, une activité. Ce terme s'est imposé depuis quelques années pour qualifier des actions de coopération entre des acteurs, des organisations d'origine différente. Il s'agit en fait de la traduction du terme « *partnership* », d'origine anglo-saxonne, qui est devenu l'un des termes structurants du jargon européen à Bruxelles.

A Bruxelles, le mot partenariat est devenu clé dans de nombreux documents pour traduire l'idée que tous les acteurs locaux, régionaux, nationaux, européens, publics, privés, associatifs doivent se mettre ensemble pour faire face aux conséquences économiques de l'intégration globale européenne et des effets sociaux du renforcement d'une compétitivité européenne, au moins pour en atténuer les effets (par exemple dans le livre vert sur la politique sociale européenne, ou à la DG XVI pour les fonds structurels). Il est tenu pour acquis que les Etats nationaux seuls avec leurs pouvoirs économiques et leurs politiques sociales, ne pourront pas faire face aux effets des restructurations économiques et sociales. Le partenariat horizontal et vertical apparaît par conséquent comme un moyen de mobilisation d'acteurs face au risque d'une Europe à deux vitesses. Enfin, le partenariat apparaît comme la panacée pour trouver des réponses localisées, innovantes, à coûts limités pour les finances publiques. Le partenariat s'inscrit alors dans ce projet de « développement durable », d'harmonie européenne où dynamisme économique et progrès social se mêleraient sans heurt, où réduction des inégalités irait de pair avec respect de riches traditions politiques et culturelles différentes. Bref, partenariat rimerait avec cohésion sociale et développement harmo-

nieux. L'emploi du terme dans un cadre territorial est au cœur du débat sur une politique sociale européenne pour promouvoir la cohésion sociale et combattre l'exclusion.

Ce n'est sans doute pas tout à fait un hasard si le « partenariat » a connu une telle fortune depuis une quinzaine d'années en Europe, et plus récemment en France. De façon très simpliste, le succès du partenariat public-privé a quelque chose à voir avec la restructuration des relations entre État, marché, société civile, intégration européenne et renforcement de niveaux intermédiaires de gouvernement (Etats fédérés, villes, régions, communautés autonomiques, bref le meso-gouvernement). Sans rechercher de déterminisme économique, il n'est pas interdit de penser que tout cela n'est pas sans lien avec les transformations économiques décrites depuis une vingtaine d'années, qu'il s'agisse des processus de mondialisation ou la fin de la régulation fordiste.

Ces transformations se sont notamment traduites par les difficultés de l'État à juguler le chômage, à faire face aux demandes et aux problèmes économiques et sociaux de la France. L'étatisme français a trouvé ses limites.

Remise en cause de l'Etat

Quoique son poids dans le PIB ait pour l'instant peu varié, l'Etat français s'est retrouvé remis en cause en tant qu'institution centrale dans la société française sur le plan de l'efficacité, de l'efficience et de la légitimité (Rouban, 1994). Cette crise, remise en cause ou recomposition, n'est pas propre à la France. Dans tous les pays européens, les Etats nationaux font face à des tensions similaires et l'on s'interroge sur les processus d'évidement ou de retrait de l'Etat (Leca, 1995) d'une part, et sur les recompositions de l'Etat d'autre part. Le débat n'est pas tranché. Ces transformations provoquent un débat sur des notions qui étaient tenues pour acquises comme : qu'est-ce que l'Etat? Quid du gouvernement de sociétés complexes et différenciées? Qu'est-ce que le territoire si ce n'est plus obligatoirement celui de l'Etat national? Que reste-t-il de la sphère publique et comment rendre intelligibles les imbrications multiples entre public et privé? ¹ Si le partenariat est si souvent invoqué c'est parce que l'Etat est devenu plus fragmenté, que la société est devenue plus compliquée (densification d'acteurs organisés dans la vie politique et sociales) et que des changements externes comme la « crise économique » ou la tendance à la « globalisation » sont venus perturber son fonctionnement. Le partenariat s'inscrit alors dans une problématique du gouvernement ou de la gouvernance. Les sociétés occidentales seraient devenues ingouvernables du fait de la différenciation et de l'autonomisation de

1. Ce court texte n'ayant pas vocation à traiter ce vaste champ, on se permettra de renvoyer à quelques ouvrages et textes utiles : Badie 1995, Théret 1995, Leca 1995, Lorrain et Stoker 1995, Cassese et Wright (à paraître, 1996), Crouch et Streeck (1996).

plus en plus poussée de sous-systèmes dans la société et de la prolifération de réseaux de toutes sortes, les uns et les autres étant capables de résister aux injonctions du gouvernement. Cela a conduit à s'intéresser non plus seulement au gouvernement, à ses pouvoirs et ses instruments mais au contraire à des mécanismes alternatifs de négociation entre différents groupes publics et privés, réseaux, sous-systèmes, susceptibles de rendre possible l'action du gouvernement (Le Galès et Thatcher, 1995). La problématique de la gouvernance renvoie donc aux interactions entre l'Etat, le marché et la société et aux modes de coordination pour rendre possible l'action publique (Kooiman, 1993).

Dans ces conditions l'Etat français a fait comme les autres, il a essayé des nouveaux modes d'organisation de l'action publique : décentralisation, création d'organismes spécialisés, contractualisation, introduction de logique de marché, mobilisation de réseaux... et promotion du partenariat. Partout en Europe, la recomposition de l'Etat est à l'ordre du jour, qui traduit notamment l'extension de la sphère du marché et ses logiques, son idéologie, par exemple en terme de « management ». A ce niveau, la promotion du partenariat peut-être analysée comme une façon de faire face aux carences de l'Etat afin :

- d'organiser une action publique efficace, ce qui implique la mobilisation d'acteurs publics et privés soit à moyen et long terme soit sur un projet, la cohérence et la coordination de cette action ;
- de masquer le retrait de l'Etat dans certains domaines, ce retrait peut-être soit financier, soit en termes de direction ;
- de réduire le rôle de l'Etat, sa capacité politique.

On retrouve avec le partenariat l'idée d'innovations localisées à faible coût pour les finances publiques. Dans ces conditions, le partenariat est l'une des formes mises en avant mais d'autres gouvernements peuvent choisir d'introduire des mécanismes du marché ou de créer des agences mais alors la question du partenariat revient ensuite pour des questions de coordination.

Idéologie du partenariat public-privé : expression d'une bonne volonté collective ou cache-sexe du retrait de l'Etat et de la domination d'entreprises privées ?

La dimension idéologique du partenariat public-privé ne saurait être négligée même si on est loin d'en maîtriser les différentes dimensions. Puisque les Français ont importé ce terme de chez les Anglo-Saxons, un détour par ces pays s'impose. Pour comprendre la situation française, le recours à l'exemple américain peut être trompeur. On ne peut comprendre le « *public-private partnership* » que si l'on prend en compte l'histoire d'un Etat et d'une société fondamentalement différente de la nôtre (Cohen-Tanugui, 1985). Le détour par la Grande-Bretagne est sans doute plus aisé du fait de l'existence d'un vieil Etat national. Le partenariat public-privé était marginal

en Grande-Bretagne jusque dans les années 1970. Certes, l'Etat n'avait pas le même rôle dans la société britannique qu'en France mais ce terme n'était pas ou peu employé.

Tout change avec l'arrivée au pouvoir de Mme Thatcher en 1979. Le redressement historique de la Grande-Bretagne est censé passer par la libération de l'initiative privée des chaînes de l'Etat tentaculaire et inefficace. Mme Thatcher puise alors allègrement dans l'idéologie néo-libérale et les outils de politiques publiques qui y sont liés pour transformer le rôle de l'Etat en Grande-Bretagne, introduire les mécanismes du marché et le contrôle des entrepreneurs sur les programmes publics. Les partenariats public-privé sont l'un des outils qui ont été ramenés d'outre-Atlantique. Alors qu'aux Etats-Unis ces partenariats recourent une vaste palette, ils traduisent néanmoins une organisation différente (ce n'est pas le même Etat), une mobilisation des acteurs privés et des groupes de citoyens, la faiblesse du poids de la puissance publique dans le PIB par rapport aux principaux pays européens, et la dépendance d'organismes publics ou quasi-publics à l'égard de fonds privés (universités, hôpitaux, autorités locales). L'importation du partenariat public-privé s'inscrit dans un projet d'américanisation de la Grande-Bretagne, ou pour le moins de mise en application de l'idéologie néo-libérale, d'extension de la sphère et des mécanismes du marché aux dépens de l'Etat, des autorités locales, voire de la société civile dans le cas britannique. Pendant la période Thatcher, partenariat public-privé signifie contrôle imposé des représentants du patronat sur des programmes et des institutions publiques, notamment locales dans des domaines comme la planification urbaine ou la formation.

Or, ce mouvement s'est traduit par des échecs, de sévères critiques des organismes patronaux à l'égard du gouvernement accusé de ne pas faire face à ses responsabilités et une remise en cause du partenariat public-privé sous dominante privée. En outre, à la fin des années 1980, la récession économique et le départ de Mme Thatcher ont sonné le glas du néo-libéralisme triomphant. Enfin, la multiplication des agences a posé des problèmes de coordination. Le partenariat public-privé a alors un peu changé de nature avec la réintégration du pôle public, notamment local, comme partenaire à part entière. Face aux pressions exercées par la concurrence entre villes, concurrence renforcée par les politiques menées par l'Etat, le partenariat public-privé est apparu comme une nécessité dans de nombreuses villes pour survivre et faire face aux difficultés économiques et sociales dans un contexte de ressources rares, de privatisations des services urbains et de fragmentation de l'action publique. Le partenariat public-privé adopté notamment par les élites travaillistes des grandes villes britanniques est devenu la réponse pragmatique aux problèmes de l'heure.

Même si la France n'a pas eu à subir de vigoureuse cure néo-libérale, il demeure que la réhabilitation de l'entreprise et des entrepreneurs a fait partie

du basculement idéologique des années 1980. D'une part, l'Etat français a lui aussi subi les attaques des néo-libéraux quant à son poids et à son inefficacité, et d'autre part, la gauche a participé de cette réhabilitation. Les repères idéologiques se sont brouillés et l'opposition entre public et privé a perdu de sa vigueur. La gauche a plus que contribué à la libéralisation de l'économie française. « *La consécration républicaine du néo-libéralisme* » a produit une version originale d'un néo-libéralisme gestionnaire (Jobert et Théret, 1994) qui s'est appuyé sur le ralliement des élites étatiques.

Comme ailleurs, les problèmes persistants de chômage et d'inefficacité de certaines politiques publiques, ainsi que la contrainte budgétaire, ont conduit à expérimenter et légitimer le partenariat public-privé dans un contexte non idéologique (presque trop), le pragmatisme mis en avant pouvant justifier tout et n'importe quoi. Plus généralement, le fait que l'Etat perde progressivement et pour partie sa légitimité et sa capacité d'action a ouvert la voie à d'autres formes de régulation et à une transformation de stratégies d'acteurs publics et privés. De grands groupes de distribution de l'eau, jadis gérés quasiment comme des services publics se sont transformés en dynamiques entreprises multinationales de services urbains. La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales, vénérable institution bras armé de l'Etat, a eu des comportements sur les marchés financiers et immobiliers parfois guère différents de ceux des banques privées. Les autorités locales ont pu emprunter sur les marchés financiers et développer des stratégies à l'échelle européenne, en coopération avec des acteurs pas forcément publics. L'Etat nation demeure mais il n'est plus le seul cadre de référence ou le seul partenaire possible. Le renouveau des sociétés d'économie mixte locales après 1983 traduit bien cette perte de centralité de l'Etat, l'expérimentation de nouvelles formes d'organisation. La dépolitisation du débat a favorisé des positions parfois surprenantes. Si les tenants de la droite libérale en ont profité pour privatiser les services urbains alors que les communistes s'y sont opposés, les autres ont adopté des comportements qui ont peu à voir avec les étiquettes politiques. Les grands groupes de services urbains eux-mêmes ne se sont pas fait les avocats d'un libéralisme pur et dur. Au contraire, ils se sont parfaitement glissés dans le paysage institutionnel, développant des formes de coopération souples et variées avec le secteur public, en intégrant progressivement davantage de marges de manœuvre². C'est la raison pour laquelle, lorsque Dominique Lorrain fait le point sur les transformations de la gestion des services urbains en France, il parle de « *révolution silencieuse* » (1995).

Ce pragmatisme se retrouve dans les politiques publiques. Certes, le modèle « *héroïque* » des politiques publiques ne doit pas être exagéré et Padioleau (1982) dénonçait déjà dans « *L'Etat au concret* » la vision trop

2. Sur cette dimension de long terme, on peut renvoyer à l'exemple de l'eau dans D. Lorrain (sous la direction de, « Gestions urbaines de l'eau », Paris, *Economica*, 1995 et notamment aux études de cas sur Lyon et Bordeaux.

cohérente de l'action publique et de l'Etat. Les conditions de l'action publique « *substantialiste* » ont changé du fait : de la reconnaissance du marché et de l'influence du néo-libéralisme (Jobert, 1994), de la crise des médiations corporatistes sectorielles et de la revanche du local (Muller, 1992). D'autres insistent sur la complexité et les incertitudes de l'action publique. Le développement de formes de partenariat public-privé, mais le plus souvent public-public, traduit une prise de conscience de la flexibilité de l'action publique, des risques qui y sont associés, et de la volonté de partager les risques, notamment financiers.

Conclusion

Le développement du partenariat s'inscrit dans un contexte d'extension du secteur privé, de retrait ou recomposition de l'Etat, d'imbrication entre différents niveaux de gouvernement et de types d'acteurs très différents. En termes savants, le développement du partenariat public-privé peut être interprété comme un indicateur des problèmes de gouvernance, voire de « *gouvernance polycentrique* » en Europe. Ce partenariat a bénéficié du déclin de l'idéologie collectiviste et a au contraire profité des vents porteurs du néo-libéralisme.

Les facteurs idéologiques ne sont cependant pas les seuls, le partenariat public-privé est l'une des réponses apportées à la transformation de l'action publique en période de ressources financières rares et de problèmes d'efficacité et de légitimité de l'Etat. Le problème de la France est de partir de sa tradition d'impulsion étatique pour innover dans ses formes institutionnelles. La France a toujours rejeté les modèles de marché des anglo-saxons et a fait preuve ces dernières années d'un intérêt grandissant pour le capitalisme rhénan. A défaut d'avoir les institutions capables de faire fonctionner ce modèle, la France développe des nouvelles formes d'organisation dont le partenariat public-privé qui peut s'appuyer sur une ancienne tradition d'économie mixte. Même si l'Etat français a perdu de sa superbe, il demeure important, il contrôle toujours une part substantielle des ressources du pays, il a encore de grandes capacités d'action quoiqu'elles varient énormément selon les secteurs.

Pour les marxistes (Harvey, 1985), le partenariat est un leurre pour dissimuler les conflits, pour conforter des groupes dirigeants fragilisés dans leur légitimité par la crise. La flexibilité du partenariat public-privé est interprétée comme une défaite des citoyens face au marché car ces formes souples, contractuelles, transversales d'action publique dissimulent en fait des rapports de pouvoir, le déclin de la contrainte exercée par les Etats sur les entreprises et les marchés. Ceux qui disposent de la capacité de se déplacer sur la surface du globe (les entreprises en partie, les banques, les élites, les experts) ont vu leur pouvoir renforcé aux dépens de ceux qui sont immobiles

comme une grande partie de la population, les institutions publiques. Le partenariat public-privé pourrait être interprété comme une ruse des capitalistes et des élites dirigeantes de l'Etat pour masquer le retrait de ce dernier, le soustraire aux luttes collectives et aux enjeux politiques. Il révélerait la domination accrue du capital et de ses logiques aux dépens des besoins des citoyens. Cet argument n'est certainement pas dénué de fondement. Après l'euphorie des années 1980, on a découvert que sous le vocable moderniste de partenariat public-privé se dissimulait parfois de trop classiques opérations de socialisation des pertes et de privatisation des profits. Parfois, ces partenariats cachaient la faiblesse ou la dépendance d'acteurs publics à l'égard du privé, sans parler des cas où des opérations douteuses ont pu être menées par le secteur privé avec la bénédiction de tel ou tel acteur public qui sacrifiait l'intérêt général à un intérêt particulier bien compris. Les représentants de l'Etat comme le Conseil d'Etat et les Chambres régionales des comptes ont beau jeu dans leur rapport de faire valoir qu'en voulant échapper à la tutelle et au contrôle de l'Etat, des collectivités et établissements publics se sont jetés dans les bras des banquiers et autres entreprises privées.

Les affaires de corruption, en France ou ailleurs (Della Porta et Mény, 1995) ont réveillé les discours sur le retour de l'Etat, le retour de la morale républicaine, ce qui a parfois conduit à remettre en cause les partenariats public-privé. Notre argument demeure cependant que pour l'instant, quel que soit le débat idéologique, le développement des formes de coopération entre secteur public et secteur privé est un trait caractéristique des sociétés occidentales européennes dans le cadre de la restructuration des Etats nationaux et des formes de gouvernance dans l'espace européen. Un peu plus ou un peu moins de discours en faveur ou contre le partenariat public-privé ne changera pas grand-chose à cet état de fait pour le meilleur et pour le pire.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Administration*, 1992., Special issue : L'Etat et les entreprises. 156.
Annales de la Recherche Urbaine, 1992., « La planification et ses doubles », n.51, (articles de Ascher, Demesteere et Padioleau, Verpraet).
 ASHER F., 1993, « Le partenariat public-privé dans le « redéveloppement », le cas de la France, dans HEINZ,
 BADIE B., 1995, *La fin des territoires*, Paris, Fayard.
 CAILLOSSE J., 1989, « L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif pour être efficace ? », *Politiques et management public*, vol 7, n.2.
 CAILLOSSE J., 1993, « Le manager entre dénégation et dramatisation du droit », *Politiques et Management Public*, 11, 4, 1993.

- CAILLOSSE, 1995, dans LE GALES ET CAILLOSSE, 1995.
- CAMPAGNAC E. (sous la direction de), 1992, *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains*, Paris, L'Harmattan.
- COHEN-TANUGUIL L., *Le droit sans l'Etat*, Paris, PUF, 1985.
- COHEN E., 1989, *L'Etat-brancardier, politique du déclin industriel*, Paris, Calmann-Lévy.
- COHEN E. 1992, *Le colbertisme high tech*, Paris, Hachette.
- COHEN E. 1992, « Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste », *Revue française de science politique*, vol 42, n.2.
- CROUCH C., STREECK W. (sous la direction), à paraître février 1996, *Y a-t-il différentes formes de capitalisme en Europe ?*, Paris, La Découverte.
- DELLA PORTA D., MENY, Y. (sous la direction de), 1995, *Démocratie et Corruption en Europe*, Paris, La Découverte.
- DEVEŞ C., BIZET J.F., 1991, *Les Sociétés d'économie mixte locales*, Paris, Economica.
- FAURE A., 1994, « Les élus locaux face à l'épreuve de la décentralisation », *Revue Française de Science Politique*, vol 42, n.2.
- FRIEDBERG E., 1993, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Le Seuil.
- GAUDIN J.P., 1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF.
- GREMION C., 1979, *Profession, décideur. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars.
- HAYWARD J., 1982, « Mobilising private interests in the service of public ambitions : the salient element in the dual policy style », dans Jeremy RICHARDSON, (sous la direction de, *Policy styles in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin.
- HAYWARD J., 1986, *The state and the market economy*, New York, New York University Press.
- HARVEY D., 1985, *The urbanisation of capital*, Oxford, Blackwell.
- HEINZ W, 1993, sous la direction de, *Les partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, Paris, L'Harmattan.
- JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'Etat en action*, Paris, PUF.
- JOBERT B., DAMAMME, D. 1993, *Les administrations centrales face à la ville*, Rapport pour le Comité d'évaluation de la politique de la ville, Montpellier, CEPEL.
- JOBERT B., THERET B., 1994, « La consécration républicaine du néo-libéralisme », dans JOBERT, B. (sous la direction de), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- KOOIMAN J., 1993, sous la direction de, *Modern Governance*, Londres, Sage.
- LECA J., 1995, « Gouvernance et institutions publiques, l'Etat entre sociétés nationales et globalisation », à paraître, Commissariat au Plan
- LE GALÈS P., MAWSON J., 1995, « Contract versus competitive bidding, rationalisation of urban policies in Britain and France », *Journal of European Public Policy*, vol 2, n.2, .
- LE GALÈS P., 1995, « Du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine », *Revue Française de science politique*, n.1.
- LE GALÈS P., CAILLOSSE J., 1995, *Les SEML dans la gouvernance urbaine*, Rapport CRAP Rennes pour le PIRVILLE, Ronéo.

- LE GALÈS P., THATCHER M., 1995, (sous la direction de), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan.
- LORRAIN D., 1987, « Le grand fossé, Le débat public-privé et les services urbains », *Politiques et Management Public*, n.3.
- LORRAIN D., 1991, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, n.4.
- LORRAIN D., 1992, « The french model for urban services », *West European Politics*, n.2.
- LORRAIN D., 1993, « Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du Travail*, n.3.
- LORRAIN D., STOKER G., 1995, sous la direction de, *Les privatisations urbaines en Europe*, Paris, La Découverte.
- MARTINAND C., 1993, sous la direction de, *L'Expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, Economica.
- MULLER P., 1992, (sous la direction de, *L'administration française est-elle en crise ?*, Paris, L'Harmattan.
- MULLER P., 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et Management Public*, vol 8, n.3.
- MULLER P., 1992, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol 42, n.2.
- NEMERY J.C., WACHTER S., 1992 (sous la direction de), *Entre l'Europe et la décentralisation, les institutions territoriales françaises*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube/Datar.
- NEMER J.C., WACHTER S., 1994 (sous la direction de), *Gouverner les territoires*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube/Datar.
- PADIOLEAU J.G., 1991, « L'action publique moderniste après la décentralisation », *Politiques et Management Public*, n.4.
- PADIOLEAU J.G., 1994, « Les formulations insitutionnelles », in J.C NEMERY et S.WACHTER (sous la direction de), *Gouverner les territoires*, Paris, Datar/ Editions de l'Aube.
- ROUBAN L., 1994, *Le pouvoir anonyme les mutations de l'Etat à la française*, Paris, Presses FNSP.
- RUEGG J., DECOUTERE S., METTAN N., 1994 (sous la direction de), *Le partenariat public-privé. Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ?*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- SULEIMAN Ezra, 1995, « Les élites de l'administration et de la politique sous la Vème République : homogénéité, puissance, permanence », dans Henri MENDRAS et Ezra SULEIMAN, *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte.
- VERPRAET G., 1992, « La coordination dans les politiques urbaines », *Annales de la recherche urbaine*, n.51.
- THERET B., 1995 (sous la direction de), *L'Etat, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte.
- THENIG J.C., 1987, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan. 2ème édition.
- THENIG J.C., 1992, « Dix ans après », dans *Pouvoirs* n.60.
- WRIGHT V., CASSESE S. (sous la direction de), à paraître 1996, *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte.