



Modes
alternatifs
de prestation
des **services**
publics

Juraj Nemec
Vincent Potier
Michiel S. de Vries (Eds)

AIEIA/IISA 2018

ISBN - 978-2-931003-00-8

Modes
alternatifs
de **prestation**
des **services**
publics

Introduction

Ce livre traite de la diversification des modes de prestation des services publics. La prestation des services publics concerne les services d'intérêt public, fournis directement ou indirectement par les autorités locales, régionales, nationales ou supranationales. Les autorités peuvent par exemple financer, gérer et établir la structure juridique permettant de fournir des services de base tels que l'eau et l'électricité, afin de faire en sorte que tous y aient accès. De façon indirecte, elles peuvent également subventionner, réglementer ou soutenir d'une manière ou d'une autre des structures privées ou associatives qui distribuent des produits alimentaires et des vêtements et offrent des services de logement, de soins médicaux et des services sociaux à la population. Pour les autorités, la prestation de services publics englobe également la sécurité, par exemple en construisant des digues anti-inondation ou, autrefois, en érigeant des remparts de protection autour des villes, et désormais en établissant des frontières entre les pays. L'objectif est de protéger la population des dangers et de l'injustice en élaborant et en appliquant des lois, qu'il s'agisse de préserver le droit à la propriété, de lutter contre les discriminations ou d'empêcher l'exploitation grâce à une législation qui réglemente des conditions de vie toujours plus complexes. L'objectif est également d'assurer la sécurité en organisant les forces armées, la police, les services de lutte contre l'incendie et le système judiciaire. Les autorités interviennent de façon variable dans le renforcement du développement humain sur le territoire par le biais de services de base en matière d'éducation, de logement social et de développement social et humain.

De nos jours, le rôle des autorités dans ces domaines est considéré comme assez classique dans l'ensemble des pays développés. Cela n'a toutefois pas toujours été le cas. En outre, ce format classique est amené à évoluer, les discussions sur les modes alternatifs de prestation des services publics ayant commencé il y a déjà une trentaine d'années. La façon dont les autorités fournissent des biens et des services et l'éventualité de recourir à d'autres modes de prestation des services publics (action collective en coopération avec le secteur privé dans le cadre de partenariats public-privé, coopération avec les citoyens permettant la cocréation et la coproduction, coopération par l'établissement de réseaux politiques associant entreprises privées, experts, ONG et citoyens, ou abandon de l'aspect public de ces services, qui seront alors intégralement soumis à la libre concurrence par le biais de délégations, privatisations ou autres modes de prestation) font de plus en plus débat. Nous souhaitons contribuer à la discussion par le biais de ce livre.

De nombreuses questions sont en jeu quant aux avantages de ces modes alternatifs de prestation des services. Les services indiqués seraient-ils effectivement fournis de façon plus efficace par le secteur privé grâce à la concurrence, à des indicateurs de performance clairs, à des prix basés sur l'offre et la demande et à la possibilité offerte aux consommateurs de s'exprimer, de changer de fournisseurs ou au contraire, de leur rester fidèles ? Quelles en seraient les conséquences en termes d'économie, d'efficacité, d'efficacité, d'environnement et d'équité ? Tel est le sujet de ce livre.

Ce livre est divisé en cinq grandes parties. Le chapitre d'introduction souligne les défis des modes alternatifs de gestion des services publics à différents niveaux de gouvernance et replace les théories et notions afférentes dans un contexte historique et interdisciplinaire.

Les trois chapitres suivants présentent trois modes distincts de prestation des services publics : l'externalisation (sous-traitance, délégation, partenariat public / privé, privatisation, etc.) qui est le plus ancien, ainsi que les services d'e-gouvernement et les partenariats, dont le développement est

plus récent. Des études de cas soulignent plusieurs enjeux importants liés à la mise en œuvre de méthodes modernes dans la prestation des services publics.

Le dernier chapitre résume les principaux facteurs organisationnels influençant les résultats obtenus avec des modes alternatifs de prestation des services et se penche sur les formes et outils sélectionnés afin de déterminer s'ils permettent d'obtenir les résultats prévus et attendus, et sinon pourquoi.

Juraj Nemec, Vincent Potier et Michiel S. de Vries

Editeurs

Partie 1 : Diversification des modes de prestation de service

Les défis des modes alternatifs de gestion des services publics à différents niveaux de gouvernance

Vincent POTIER

La recherche d'une action publique efficace et efficiente a conduit à expérimenter des modes alternatifs en modifiant les niveaux de responsabilités entre les institutions nationales, régionales et locales, en diversifiant les modalités de recours aux entreprises privées et en mobilisant le monde associatif et les populations. Il est attendu de ces nouvelles modalités qu'elles relèvent les défis de la pauvreté, de l'accès aux ressources vitales ou du changement climatique, tout en gérant plusieurs niveaux de complexité. Dès lors, la conception et la gestion de cette action publique réinventée constituent un défi à part entière qui nécessite non seulement des compétences, mais aussi des valeurs et principes pour guider l'évolution des services publics.

1. Des modes alternatifs pour relever des défis mondiaux en gérant plusieurs niveaux de complexité

A l'échelle internationale, les Nations Unies ont fait le constat que malgré d'énormes progrès dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, « des millions de personnes pauvres souffrent encore de la faim et n'ont pas accès aux services de base » (UN, 2015). Les 17 objectifs pour le développement durable ont pris le relais des OMD sur la période 2015-2030 pour répondre à ces défis mondiaux : 800 millions de personnes vivent encore dans une extrême pauvreté et souffrent de la faim, 57 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire ne sont pas scolarisés, le taux de mortalité maternelle est 15 fois plus important dans les pays en développement que dans les pays développés, 2,4 milliards de personnes ne disposent pas d'installation sanitaire de base, plus de 880 millions de personnes vivent dans des taudis, une personne sur cinq n'a pas accès à l'électricité moderne. Les pays à plus haut niveau de revenu sont également concernés, car comme le souligne l'OCDE, ils connaissent un creusement des inégalités que la reprise de la croissance économique n'est pas parvenue à inverser (OECD, 2016b).

Ces défis concernent les services urbains essentiels au développement et à la dignité humaine (eau, énergie, logement, déchets) pour reprendre la dénomination du Programme des Nations Unies pour l'Habitat. Ils relèvent de la logique des biens publics mondiaux (Kaul, Grunberg et Stern, 1999), notion qui rejoint celle du bien commun (Potier, 2015). Ils ne peuvent pas être conçus uniquement en termes de satisfaction des besoins individuels de « clients-usagers » car l'initiative privée ne crée pas de biens et services non rentables et ne gère pas les objectifs d'égalité d'accès, ni certaines externalités négatives (Duran, 1995).

Pour la production et la gestion de ces biens et services, l'intervention publique est indispensable, mais elle doit être en mesure de jouer son rôle de régulateur en appréhendant plusieurs niveaux de complexité.

La protection de la ressource en eau est un exemple des difficultés liées à la conciliation des différents besoins sur un territoire. L'eau est vitale tant pour l'usage personnel, que pour l'agriculture, la production énergétique et le développement économique, mais les intérêts de ces derniers divergent entre l'amont et l'aval des cours d'eau et au niveau des bassins versants (pollutions, épuisement de la ressource). Sa gestion implique de dépasser les intérêts particuliers, tant à l'échelle individuelle et locale, qu'à l'échelon international (Kramer *et al.*, 2013). L'Initiative pour le Bassin du Nil, soutenue par le PNUD et la Banque Mondiale, développe ainsi une approche de

coopération entre les 11 pays riverains pour instaurer un climat de confiance, en analysant les projets à la fois dans leurs impacts nationaux et régionaux et en échangeant sur les intérêts respectifs des populations (World Bank, 2015).

Cette coordination est nécessaire également pour maîtriser les interactions entre politiques publiques. L'Organisation Mondiale pour la Santé recommande pour accroître les résultats des politiques de nutrition d'intervenir simultanément sur la qualité de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (WHO, 2015). La régulation publique a pour vocation de conduire cette réflexion globale, comme le rappelle le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour les établissements humains : « Only the collective government of the city can effectively oversee its common elements, including public space. Local governments therefore have a preeminent role to play » (UN, 2015).

La gestion des services publics est ainsi particulièrement délicate. L'importance des besoins actuels dans un contexte de contrainte budgétaire suppose de recourir aux capacités du secteur privé et de mobiliser toutes les intelligences collectives : organisations non gouvernementales et société civile. Les recommandations pour développer des modes alternatifs, c'est-à-dire, « augmenter la part du secteur privé et des organisations non gouvernementales dans la production et la gestion des services publics » (World Bank, 1999), s'inscrivent pleinement dans la recherche de solutions innovantes et durables.

Cependant, ces méthodes requièrent une coordination et une intervention pertinente des pouvoirs publics.

2. Choisir le mode alternatif adapté nécessite un haut niveau de compétences publiques, des valeurs et des principes

Un mode alternatif n'est pas une solution clé en main. Il existe de nombreux scénarii possibles en modulant l'importance et les types de recours au privé, en associant la société civile à différents niveaux et différentes étapes. Sa conception nécessite une comparaison qui ne peut pas s'exprimer qu'en termes de coûts-avantages, mais aussi en termes de valeurs et principes.

En premier lieu, la performance relative du secteur privé et du secteur public dépend d'une multitude de facteurs. Une étude sur la gestion de l'eau en Uganda, par exemple, tend à montrer que l'entreprise publique a obtenu des résultats équivalents, si ce n'est meilleurs, lorsqu'elle a internalisé la prestation, comparé aux périodes de contractualisations avec le privé (Jammal et Jones, 2006). En témoigne aussi la « guerre de l'eau » en Bolivie qui a suivi la privatisation du secteur. La mise en place d'une concession visait à résoudre les graves dysfonctionnements de la gestion publique précédente, mais les manifestations de Cochabamba réprimées par la violence en avril 2000, ont illustré une défaillance similaire et mis en exergue les échecs liés aux augmentations de prix insoutenables et à la remise en cause des organisations communautaires préexistantes de répartition des droits de l'eau (Bustamante, 2000).

Une certaine tendance à la réinternalisation de la gestion publique de l'eau a d'ailleurs été constatée, motivée par le manque d'adaptation aux objectifs des politiques publiques ou de transparence sur les coûts et bénéfices (Lobina, Kishimoto et Petitjean, 2014). Les institutions mondiales recommandent désormais de prendre en compte les aspects sociaux et le niveau d'acceptation de la population, lorsque le recours au secteur privé est envisagé, en particulier pour les partenariats publics-privés (UNDP), la Banque Mondiale attire aussi l'attention sur les coûts de la dette induits par ces contrats dans des contextes de contraction du marché financier.

Les choix de gestion ont des externalités négatives qu'il s'agit de maîtriser. Ainsi, en matière de déchets, le recours aux entreprises internationales spécialisées peut priver de revenus les habitants qui réalisaient jusqu'alors cette activité de manière informelle, sans pour autant améliorer le service en raison d'une inadaptation au contexte local (Huysman, 2014). Des comparaisons d'expériences en Egypte, en Inde et au Brésil ont montré qu'il était nécessaire et possible d'intégrer ces travailleurs

informels pour maintenir leurs revenus, améliorer leurs conditions de travail et le service public. La municipalité de Santo André au Brésil a ainsi aidé à structurer deux coopératives de travailleurs qui réalisent le tri des déchets collectés par une entreprise privée et effectuent la collecte dans les rues les moins accessibles (GTZ, 2010).

L'articulation entre les politiques publiques et les actions des organisations non-gouvernementales est également un enjeu. En matière d'éducation, la question se pose de la capacité des actions de ces organismes à favoriser l'intégration et la promotion sociale des jeunes. Il a été constaté au Bangladesh que les enfants qui ont bénéficié de programmes associatifs pour l'école primaire ne poursuivent pas très longtemps leurs études dans le secondaire, à cause du manque et de l'éloignement des établissements, mais aussi en raison des différences de méthode et de milieu social. Pour une réelle complémentarité, les politiques publiques doivent intégrer dans leurs objectifs, le rôle de ces acteurs et créer des passerelles avec le système éducatif national (Rose, 2009).

Le choix du mode de gestion implique que les pouvoirs publics développent de nouvelles compétences et de nouvelles approches. A titre d'exemple, les faibles résultats obtenus dans la lutte contre la pauvreté aux Philippines ont amené les autorités locales à repenser leurs modes d'intervention en ayant une meilleure compréhension des besoins via un suivi communautaire de la pauvreté (Community-Based Monitoring System). En interrogeant directement les familles, elles ont proposé de nouvelles actions. Constatant que les familles dépensaient leurs maigres moyens pour se déplacer en vue de solliciter un emploi, elles ont organisé des rencontres avec les employeurs dans les quartiers, ce qui a accru le taux d'emploi et permis de proposer des formations aux personnes non retenues (Hibler, 2015). Ces expérimentations ont depuis été multipliées au sein d'un réseau national.

Le recours au secteur privé est souvent motivé par les compétences spécialisées dont il dispose, les administrations publiques pouvant plus difficilement acquérir des connaissances pointues vu la diversité de leurs champs d'intervention. Néanmoins, l'appui peut aussi provenir d'un haut niveau d'expertise du secteur public. Le réseau Dutch Water Authorities qui réunit les autorités locales gestionnaires de l'eau au Pays Bas, apporte ainsi son expérience aux pouvoirs publics au niveau national et international.

Au-delà du choix initial, les défis restent colossaux tout au long de la gestion. Les administrations publiques doivent rester maîtres des objectifs et des priorités en matière de service rendu à la population. Ils doivent être en capacité de contrôler la qualité et le coût pour éviter la mauvaise allocation des deniers publics, voire la fraude.

Les pouvoirs publics continuent de porter la responsabilité démocratique. En ce sens, les modes alternatifs s'inscrivent nécessairement dans le respect de valeurs et de principes déontologiques qui dépassent la simple comparaison technique et financière des méthodes de gestion. Plusieurs pays, gouvernements régionaux et institutions publiques formalisent désormais cet impératif.

Le gouvernement du Pays de Galles a adopté en mars 2016 son plan d'actions pour les modes de gestion alternatifs. Il pose un cadre pour assurer la transparence vis-à-vis des citoyens, des fonctionnaires, des entreprises et autres partenaires, quant aux principes qui guident les décisions du gouvernement. Ils se fondent aussi sur des convictions : « Les services publics sont vitaux, les agents publics et les personnes qui agissent pour l'intérêt public sont les mieux placés pour produire le service public ». Ils engagent les pouvoirs publics à analyser l'étendue de l'offre publique possible depuis la gestion en régie jusqu'à la privatisation, et à assurer une transparence sur les résultats de cette analyse avant de choisir la modalité de gestion (Welsh Government, 2016). Le Pays de Galles a d'ailleurs consulté préalablement les parties prenantes pour élaborer son plan d'actions.

Au Canada, ces consultations existent également pour les chartes dédiées à une politique publique en particulier. Le Conseil du Trésor Canadien rappelle que « lorsqu'ils choisissent différents

modes de prestation de services, les décideurs doivent veiller à favoriser l'atteinte des buts de la politique publique d'une manière qui soit compatible avec les valeurs et les attentes des Canadiens, et à ce que tout nouveau cadre de gouvernance reflète les valeurs et les principes d'éthique dont on est en droit de s'attendre de la part de ceux et celles qui représentent le gouvernement » (Canada, 2002). Au titres de ces valeurs figurent : « l'absence de conflits d'intérêts, le respect de la valeur de la fonction publique découlant du fait que ses activités visent à servir l'intérêt public, l'appui à l'égard de valeurs communes (comme être honnête, franc et coopératif, être équitable et juste, respecter ses engagements, traiter les gens équitablement, protéger proactivement l'environnement, contribuer réciproquement à mieux faire les choses) et le respect de normes élevées en matière de résultats ».

En France, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (www.cnfpt.fr) a conçu un référentiel pour son action de formation des agents publics. Fruit d'une réflexion sur les notions qui donnent du sens et garantissent la bonne gouvernance, il clarifie leur articulation en distinguant les valeurs, principes et responsabilités, de manière à donner un cadre pour l'exercice des missions de service public.

Les modes alternatifs de prestations publiques ne peuvent trouver leur place que dans le respect de ce qui fonde l'action publique. Un des défis majeurs pour ces nouvelles méthodes est ainsi d'assurer la primauté des valeurs et principes déontologiques qu'elles doivent respecter au titre de l'action publique, par la responsabilisation des différentes parties prenantes.

II

Contextualisation des modes alternatifs de prestation de services

Michiel S. De VRIES et Juraj NEMEC

Ce chapitre replace les théories et notions relatives aux modes alternatifs de prestation de services (ASDA) dans un contexte historique et interdisciplinaire. Historique, comme nous le démontrerons ci-après, car même si l'attention dont les ASDA font actuellement l'objet semble nouvelle et novatrice, il ne s'agit absolument pas d'une idée neuve. Depuis l'invention même de l'État, les intellectuels, notamment les philosophes politiques, théorisent sur sa nécessité. Ils théorisent également sur l'alternative, c'est-à-dire l'absence d'ingérence de l'État. Au 18^{ème} siècle, les philosophes politiques ont été rejoints par des spécialistes de la sociologie et de l'économie, c'est-à-dire les disciplines de base dans l'étude de l'administration publique, où s'affrontaient également les théories favorables et opposées à la prise en charge des services publics par les autorités nationales.

Comme nous l'expliquerons ci-après, ces théories semblent souvent attrayantes, cohérentes et extrêmement convaincantes, mais elles ne sont pratiquement jamais corroborées par des preuves empiriques qui justifieraient l'argument selon lequel les pouvoirs publics doivent s'abstenir d'intervenir, ou au contraire diriger plus intensivement l'évolution sociétale.

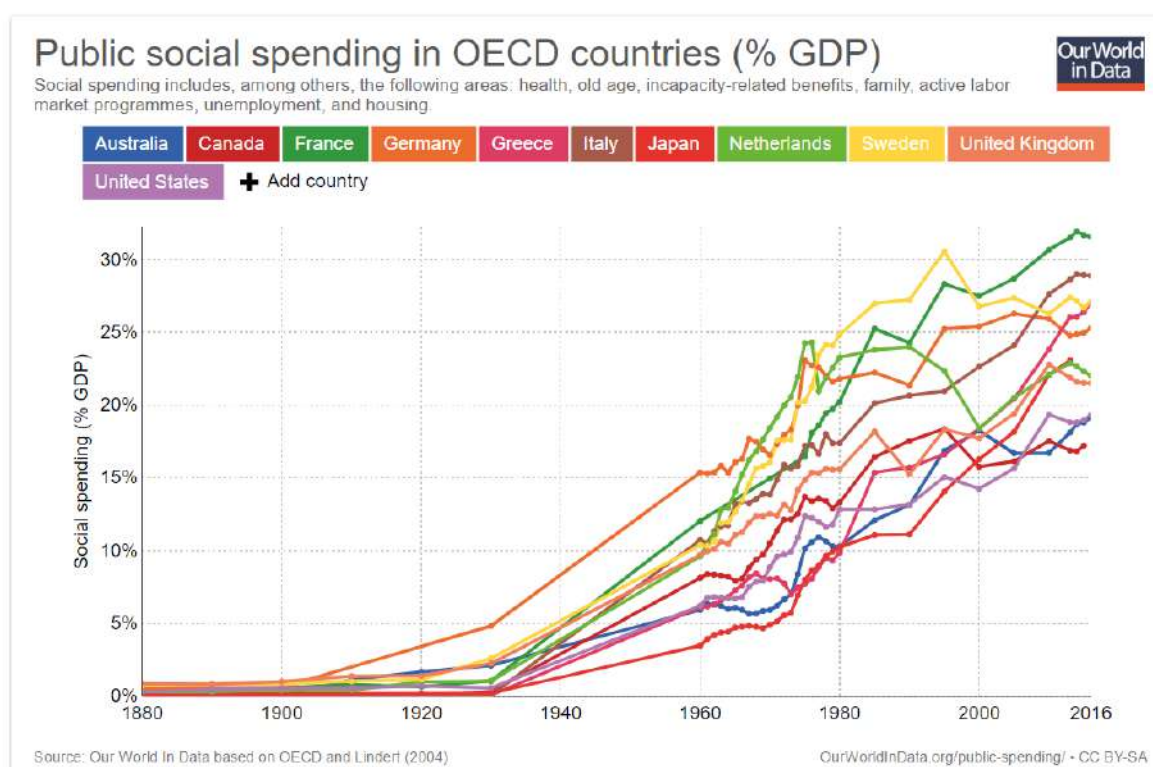
En sociologie, la théorie de Mancur Olson sur l'action collective est très connue. Olson (1965) a écrit un ouvrage classique sur l'action collective dans les années 1960. Selon lui, la prestation des services publics est une action collective visant à résoudre des problèmes collectifs, c'est-à-dire des problèmes qui ne peuvent être résolus par un individu seul. Toujours selon lui, cette action collective est sous surveillance constante. Les problèmes et les conflits liés à la distribution de biens collectifs ou de services publics sont essentiellement dus à leurs caractéristiques fondamentales. Celles-ci sont 1) leur *non exclusivité* (si une personne est capable d'utiliser un service, son usage ne peut être refusé à d'autres), 2) leur *non rivalité* (un grand nombre de personnes peut utiliser un service sans diminuer la valeur du bien) et 3) l'exigence d'une *contribution collective* à leur production et leur entretien. Il en résulte, d'après Olson, un débat permanent sur ce qu'est un bien collectif par rapport à un bien privé, sur notre besoin et notre envie d'avoir ou non davantage de biens collectifs, ainsi que sur la façon de résoudre le problème des profiteurs, le risque de surproduction et de surconsommation, la façon de gérer les problèmes d'efficacité et les tensions engendrées par les biens collectifs, par exemple entre riches et pauvres. Il existe en effet un mythe selon lequel les riches contribuent davantage par le biais des impôts, tandis que les pauvres profitent davantage, entraînant le risque d'une « exploitation des gros par les petits » (De Vries, 2016).

Olson n'est ni le premier, ni le dernier à commenter l'action collective où, comme on l'appelle aujourd'hui, la prestation de services publics. Il a développé son analyse à une époque où, dans les pays économiquement développés, l'état-providence était en cours de création et le rôle de l'État, auparavant cantonné à la justice et la sécurité, se transformait rapidement en un système global, répondant à tous les besoins de la population « du berceau jusqu'à la tombe », notamment par la prévention des risques et les prestations sociales, l'élévation de la population à un meilleur niveau de développement humain et la mise à disposition d'un nombre record de services publics.

Le Graphique 1 présente l'évolution des dépenses publiques en pourcentage du produit intérieur brut dans certains pays de l'OCDE. Il illustre comment, après la Grande Dépression de 1929 et surtout après la Seconde Guerre mondiale, les dépenses publiques, et donc la mise à disposition

de biens collectifs, ont explosé, passant d'un niveau souvent inférieur à 5 % à près de 30 % dans certains cas.

Graphique 1. Dépenses sociales publiques des pays de l'OCDE (% PIB)



Source : de l'OCDE

Pour une part, cette croissance exponentielle des dépenses publiques est due à des considérations morales et sociales et motivée par la nécessité d'améliorer le développement humain. À cet égard, la signature de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 a joué un rôle important dans l'amplification des activités des pouvoirs publics. Elle a en effet obligé les États à fournir à chacun le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté, à lui fournir une éducation, un logement, des prestations sociales, une nationalité, la justice, le droit à la sécurité sociale pour garantir les droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, le droit au repos et aux loisirs, notamment à une limitation raisonnable de la durée du travail et à des congés payés périodiques, le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires, le droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté et le droit à l'éducation. Selon cette Déclaration, l'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental, et toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent. Ces engagements et le développement de l'état-providence qui s'en est ensuivi dans la plupart des pays de l'OCDE ont contribué à l'augmentation des dépenses publiques.

Pour une autre part, l'expansion de l'action collective est également due à la croissance économique (loi de Wagner) et à une évolution de la réflexion économique sur le rôle du secteur public et la théorie keynésienne (1925), alors très populaire. Cette théorie économique, à l'encontre du dogme alors dominant du « laissez-faire », faisait valoir que l'État devait, par une action collective, maîtriser les risques et les incertitudes du secteur financier, être complémentaire de l'épargne et des investissements des sociétés et contrôler la croissance de la population.

Lorsque les dépenses publiques ont augmenté, et en particulier lorsqu'elles ont dépassé les recettes publiques, ses conséquences négatives se sont également révélées. Ce tournant a eu lieu au début des années 1980, quand la crise de l'épargne et des prêts aux USA, la stagnation économique et des taux d'inflations très élevés en Europe comme en Amérique du Nord et la crise financière de 1982 en Amérique Latine se sont cumulés et ont entraîné un chômage de masse. Les États ont alors été contraints de reconsidérer leurs politiques. Le consensus de Washington a adressé des recommandations de réformes aux pays en développement minés par la crise, en proposant des mesures telles que la discipline budgétaire, la réorientation des dépenses publiques, notamment par la réduction des subventions à tout-va, des réformes fiscales, des privatisations, la libéralisation du commerce et la déréglementation. Dans le même temps, le FMI et la Banque mondiale ont exigé que les dépenses publiques soient réduites et que les États modifient la façon dont ils fournissaient biens et services.

Si ces deux mesures visant à réduire les services publics et à changer la façon dont ils sont proposés peuvent paraître indépendantes, elles sont en fait étroitement associées dans nombre de théories ou d'idéologies. Par exemple, la théorie économique de l'école de Chicago, et en particulier les théories de son représentant emblématique, Milton Friedman (1962), s'opposent à la théorie keynésienne et prônent un État aussi peu interventionniste que possible, une régulation minimale la libre entreprise, des taux de change flottants et de préférence une limitation de la masse monétaire pour maintenir un faible taux d'inflation. L'État ne devrait fournir que les biens et services que les entreprises ne peuvent produire et devrait éliminer ses dépenses sociales, accusées de créer une dépendance à l'aide sociale. Les entreprises devraient être chargées de fournir la plupart des services, dans la mesure où leur fonctionnement est bien plus efficace que celui de n'importe quel organisme public. Cette théorie / idéologie critique d'une part l'action collective en tant que telle et d'autre part la façon inefficace dont les biens collectifs sont fournis. Pourtant, à l'épreuve des faits, l'argument selon lequel la privatisation et la délégation des services (ainsi que les projets de partenariat public-privé) sont plus efficaces que leur administration publique n'est au mieux pas prouvé, et au pire contredit.

L'évolution des techniques et des théories de gouvernance plus « modernes » permettent et favorisent deux modes alternatifs de prestation de services présentés dans ce livre : les services basés sur l'informatique et les partenariats (notamment la cocréation et la coproduction).

On peut donc en conclure que, contrairement à une idée répandue, ce n'est pas le fournisseur des services (le secteur public, le secteur privé ou une combinaison des deux) qui a un impact positif ou négatif, mais plutôt de la façon dont ces services publics sont fournis qui leur permet de satisfaire des critères d'efficacité, d'efficacité, d'équité et de réduire les inégalités. Cette assertion s'appuie sur une analyse contextuelle, selon laquelle la relation, théorisée et alléguée, entre le « qui » et le « quoi » n'est accréditée par aucune étude empirique, d'une part, et passe à côté de l'essentiel en négligeant le « comment », d'autre part. Cette conclusion est à l'origine du présent ouvrage, dont l'objectif est d'identifier ce qui fonctionne et dans quelles circonstances, et ce qui ne fonctionne pas, en donnant des exemples de la façon dont certains services sont fournis dans différents contextes.

1. Externalisation : délégation, sous-traitance, privatisation, projets de partenariats public-privé

Les Nouvelles théories et pratiques de la gestion publique se sont intéressées (entre autres) aux petits États et ont suggéré que la délégation de la production des services publics pouvait offrir un potentiel très important. L'idée sous-jacente a été décrite notamment par Cullis et Jones (1992), qui ont essayé de proposer des alternatives aux modes de gestion classiques des services publics par l'État. Ils acceptent ainsi la privatisation du secteur public en tant qu'outil permettant d'améliorer la performance, mais pas en tant qu'objectif ultime, et proposent d'élargir l'approche du concept. Ils suggèrent également que la privatisation des monopoles publics ne permet pas d'obtenir des

résultats positifs. Selon eux, tout changement dans la gestion du secteur public (propriété, sources de financement) peut, quoique sans certitude, améliorer l'efficacité et l'efficacités. Plus important, toute décision de changement des modes de prestation des services publics doit s'appuyer sur une évaluation approfondie des conditions socio-économiques concrètes et non sur la base d'idées et de besoins subjectifs, et être mise en œuvre au cas par cas.

Les travaux de Cullis et Jones (1992) et d'autres auteurs tels que Stiglitz (1989) ou Bailey (1995) suggèrent que deux principales questions « comment » (voir ci-après) doivent être résolues avant toute décision de changer les modes de prestation des services publics (Tableau 1) :

1. Comment produire les services publics / collectifs ?
2. Comment financer les services publics / collectifs ?

Tableau 1. Production et financement des services collectifs publics

Ressources	Services collectifs publics	Production
Privées		Privée
Mixtes		Pluraliste
Publiques		Publique

Source : Construction propre sur la base de Cullis et Jones, 1987.

Selon un accord contractuel, « l'État reste chargé de fournir le service, mais engage des entreprises privées pour produire le service » (Nemec *et al.*, 2002, p. 14). Le contrat peut également être considéré comme un accord contraignant, selon lequel une institution publique paie une entreprise privée ou une association à but non lucratif pour fournir un service public spécifique et qualitatif. L'État est financé par des taxes ou des frais versés par les citoyens, en tant que clients, et il paie à son tour le contractant. Selon Savas (1987, p. 88), dans la mesure où l'État conserve la responsabilité de la prestation, l'approche contractuelle limite le rôle accru du secteur privé.

La contractualisation des services (délégation des services internes) commence au moment où est prise « la décision organisationnelle de fabriquer ou d'acheter les biens ou les services » (Prager, 1994, p. 176). De ce fait, il s'agit d'une décision fondamentale tant pour les organisations du secteur public que celles du secteur privé. « Fabriquer ou acheter » est la question qui se pose aux institutions publiques qui réfléchissent à la façon dont les services publics doivent être fournis aux citoyens. Elles doivent en effet décider soit de produire les biens et les services en interne, soit de les acquérir auprès de sources externes, c'est-à-dire déléguer sous contrat les services publics. La délégation des biens publics (essentiellement des services publics) s'oppose à l'internalisation de leur production, qui est très souvent utilisée par le secteur public des pays en transition. Afin de déterminer l'intérêt de la délégation sous contrat, il est nécessaire d'évaluer les avantages et les inconvénients des formes internes et externes de prestation de services. Pourtant, la plupart des études révèlent l'absence de telles évaluations préalables.

En termes de potentiel positif, la documentation pertinente suggère que la délégation sous contrat peut, mais n'a pas besoin, d'améliorer le choix individuel, le rapport qualité-prix, la qualité de la prestation, l'équité et, dans une certaine mesure, la maîtrise des dépenses (Bailey, 1999 ; 278-280). Beaucoup, sinon la plupart des études empiriques (e.g., Bel et Costas, 2006b) sont toutefois incapables de confirmer l'effet du mode de production sur les coûts.

En outre, certains auteurs mettent en avant les obstacles à une délégation efficace, ainsi que les effets négatifs liés à la compétition et à la contractualisation (Bailey, 1999 ; Pollitt et Bouckaert, 2004 ; Lane, 2000 et bien d'autres). Lowery (1998), par exemple, expose trois types d'échecs de quasi-marché, dont deux (l'échec de la formation du marché et l'erreur de préférence) sont étroitement liés à la délégation sous contrat. L'échec de la formation du marché résulte d'un manque de concurrence, souvent dû au nombre restreint de fournisseurs potentiels pour la plupart des

services publics. Si la privatisation consiste simplement à remplacer un monopole public par un monopole privé, les économies réalisées risquent de disparaître après le contrat initial. L'échec dû à l'erreur de préférence provient d'un manque d'informations et l'un de ses aspects, le principe du mandant-mandataire, est présenté ci-après.

La mise en place et le maintien d'une relation contractuelle juridique entre le mandant et le mandataire entraîne nombre de problèmes et de risques. Selon Shetterly (2000), ce processus se déroule en trois phases : appel d'offres préalable, choix du contractant et gestion du contrat. Chacune de ces trois phases est susceptible de souffrir du problème « mandant-mandataire » classique, dans lequel les caractéristiques et actions des mandataires ne sont pas directement observables par les mandants. Arrow (1985) sépare le problème du mandant-mandataire en deux catégories : le risque moral, ou problème de l'action cachée, et l'antisélection, ou problème de l'information cachée.

Un contrat peut présenter un risque moral parce que le comportement du partenaire privé est mal surveillé et qu'il n'assume pas pleinement les risques de sa propre action ou inaction. Ces conditions créent une situation dans laquelle le partenaire privé, en manquant à ses obligations ou par ses choix inappropriés, affecte négativement les objectifs (et potentiellement la réputation) du partenaire public.

En ce qui concerne l'antisélection, les agents d'une entreprise privée possèdent des informations qu'ils ne communiquent pas à l'organisme du secteur public et les utilisent pour prendre des décisions qui affectent cet organisme. Celui-ci n'a toutefois pas la possibilité de vérifier si les informations servent l'intérêt public. Par exemple, imaginons un organisme du secteur public qui veut engager le meilleur partenaire privé. Les entreprises privées qui répondent à l'appel d'offres pour le contrat connaissent mieux leurs propres qualifications que l'organisme public et cette asymétrie d'information peut empêcher une évaluation préalable complète des offres privées.

Par ailleurs, les coûts transactionnels liés à la délégation sous contrat, ainsi que le rapport entre ces coûts et les bénéfices résultant de la prestation externe, sont des éléments essentiels de la relation contractuelle. La délégation de services sous contrat entraîne des coûts qui, pour l'État, font implicitement ou explicitement partie de la décision de fabriquer ou d'acheter. Ces coûts transactionnels sont de deux ordres : « ceux associés à l'étape d'établissement du contrat et ceux associés à l'étape de mise en œuvre du contrat » (Hirsch, 1991, pp. 56–57).

Le passage de la production publique des services à la délégation sous contrat entraîne, au niveau des systèmes de production comme de gestion, des changements qui ont un coût transactionnel. Ces changements exigent notamment l'établissement de nouveaux critères de performance, la construction de systèmes de surveillance, l'évolution des responsabilités professionnelles et la réduction du nombre d'agent publics. Par ailleurs, la rédaction des appels d'offres, l'établissement des systèmes et protocoles pour l'examen des offres et le choix des prestataires, la rédaction des contrats, la négociation avec les prestataires et la mise en place de systèmes de surveillance des contrats doivent être réalisés avant que le système de prestation interne puisse être supprimé. Ces coûts transactionnels sont importants dans la décision de fabriquer ou d'acheter.

Des projets de partenariat public-privé (PPPP) ont également commencé à être lancés (sans beaucoup d'attention) dans la période de Nouvelle gestion publique, mais ils sont désormais largement discutés, en particulier en cette période de contraintes fiscales majeures dues à la récente crise dans les pays développés et en développement. Les besoins en infrastructures cumulés exigeaient des investissements massifs, se chiffrant en milliers de milliards d'euros, mais les capacités des budgets publics étaient insuffisantes. Les PPPP ont commencé de plus en plus à être considérés comme un outil pouvant potentiellement déclencher une augmentation de l'investissement public, la principale raison de leur utilisation étant la situation économique qui limitait le recours aux financements publics pour les investissements. Toutefois, les PPPP ne sont pas une source de

revenus supplémentaires. Ils peuvent, mais ne sont pas tenus, d'augmenter l'efficacité de l'investissement.

2. Technologie de l'information, e-gouvernement et modes alternatifs de prestation de services

Outre la délégation toujours croissante de la prestation des services publics, les dernières décennies ont vu surgir un changement radical dans la façon dont l'État fournit des services en interne. Un phénomène majeur a amplifié cette évolution : le développement des technologies de l'information et des communications (TIC) et l'e-gouvernance qui en a résulté. La Commission européenne a défini le e-gouvernement en 2003 comme étant « l'utilisation des technologies de l'information et des communications dans les administrations publiques, associée à des changements au niveau de l'organisation et de nouvelles aptitudes du personnel, l'objectif étant d'améliorer les services publics et de renforcer les processus démocratiques et de soutien aux politiques publiques ». (Commission 2003, p. 7). Il était attendu d'un usage renforcé des TIC une amélioration des activités de l'État en termes de démocratie et de participation, de coopération interne, de réseaux de production et de prestation de services publics (Schedler *et al.*, 2001, 2003). L'usage croissant des TIC était perçu par certains comme une panacée permettant de résoudre pratiquement tous les problèmes que rencontre l'État, tandis que d'autres soulignaient les limites, les obstacles et les attentes démesurées. (Winkel 2004 ; Lucke, 2004). La vérité se situe évidemment quelque part entre les deux, avec toutefois une certaine tendance à l'échec des projets TIC dans le secteur public. En 2003, Heeks estimait que sur l'ensemble des projets de e-gouvernement dans les pays en développement et en transition, 35 % étaient un échec total, 50 % étaient un échec partiel et 15 % étaient une réussite (Heeks, 2003). Les choses n'ont pas beaucoup changé. En 2016, une enquête réalisée par une commission parlementaire néerlandaise a révélé que les projets TIC dans le secteur public aux Pays-Bas échouaient bien plus souvent qu'ils ne réussissaient et a évalué le gaspillage financier entre 1 et 5 milliards d'euros par an.

Encore une fois, la question n'est pas de savoir si les TIC doivent continuer à être utilisées dans la prestation de services, mais bien « comment » elles doivent être mises en œuvre. En 2003 déjà, Leitner identifiait cinq facteurs cruciaux dans la mise en œuvre de l'e-gouvernement : (1) un usage adéquat de TIC sur mesure, résultant de processus coopératifs entre prestataires et utilisateurs, (2) un financement suffisant, exigeant possiblement des partenariats public-privé, (3) des cadres stratégiques basés sur des analyses coûts/bénéfices et sur la demande, (4) un cadre juridique et réglementaire bien adapté et (5) des schémas de gestion du changement adéquats, anticipant la résistance psychologique et les obstacles factuels (Leitner, 2003, p. 37).

Heeks (2003) a souligné l'écart entre la réalité actuelle et le contenu des outils TIC conçus, en termes d'informations disponibles, d'état de la technologie, de processus, d'objectifs, de compétences du personnel, de systèmes de gestion et autres ressources telles que le temps et l'argent.

Rupakhetee et Heshmati (2011, p. 42) ont montré comment, pour un pays en développement comme le Népal, de telles conditions se traduisaient en facteurs de réussite et d'échec pour la mise en œuvre des projets TIC, au vu du développement de l'infrastructure matérielle, des ressources humaines, des capacités organisationnelles, de la qualité des politiques et des exigences légales. Ils en ont conclu que « l'e-gouvernance en tant que condition d'un développement durable exige un véritable engagement des leaders politiques, un cadre réglementaire adéquat pour permettre l'échange d'informations au sein de l'État, une attitude positive des citoyens et des entreprises, des connaissances et des compétences, une planification adaptée des ressources, un investissement dans une infrastructure technologique équilibrée et des systèmes de gestion appropriés ».

3. Partenariats et coproduction /cocréation en tant que matérialisation du contrat social

L'une des principales formes d'ASDA utilisées aujourd'hui (basée sur l'un des principes de « gouvernance » fondamentaux : le partenariat) est la coproduction et la cocréation de biens et services publics, décrites par Ostrom (1999, p. 497) comme « ...l'association des activités que réalisent les agents du service public et les citoyens pour contribuer à la mise en œuvre de services publics », ou plus précisément comme « la participation de citoyens individuels et de groupes à la mise en œuvre de services publics ». Les groupes et les individus concernés ne sont pas considérés comme des consommateurs recevant les services dont ils ont besoin, ni comme des groupes d'intérêt déterminant ce qui devrait être fait en laissant aux agents publics le soin de la mise en œuvre, mais comme des partenaires qui, ensemble, résolvent les problèmes posés dans la prestation des services publics. Comme l'affirment les auteurs cités, la coproduction influence positivement l'efficacité et la qualité de la prestation de services, ainsi que la démocratie et la responsabilité de la prestation de services en tant que telle, et s'avère bénéfique pour les citoyens qui sont reconnus comme étant différents et constatent que la planification est adaptée à leurs circonstances (Susskind et Elliot, 1983, p. 300). Un tel effort de cocréation et de coproduction peut être interprété de différentes façons.

Premièrement, la cocréation et la coproduction peuvent être considérées comme une matérialisation novatrice du contrat social qui, selon la plupart des philosophes politiques, est la raison d'être de l'État. Cette théorie remonte à l'époque de la philosophie positive sur la nécessité d'avoir un État en tant que tel et apparaît dans de nombreux textes philosophiques classiques. Selon le courant philosophique positif, l'État, et donc les services publics, sont apparus parce que la vie primitive était trop difficile, violente, dangereuse et cruelle. Les relations sociales organisées sont apparues pour des raisons utilitaires, à savoir la nécessité de se défendre et de coopérer pour survivre. Une société non réglementée était susceptible de basculer dans le désordre et le peuple avait besoin de s'organiser, c'est-à-dire de créer un État, pour assurer l'ordre et la justice nécessaires à l'amélioration du confort humain, voire à l'existence même de la vie humaine.

Au 16^{ème} siècle, cette réflexion aboutit à ce que l'on appelle désormais la théorie du contrat social. L'idée est qu'en raison des dangers de la vie primitive, les gens ont commencé à coopérer et à s'organiser, établissant ainsi une sorte de contrat social sur ce qui devrait être fait collectivement pour se protéger, même si à cette époque, cela impliquait également la soumission à une autorité politique collective et la fin de la responsabilité individuelle. L'un des partisans les plus connus de cette théorie, Thomas Hobbes, soutient en 1651 que sans une telle autorité politique, ou Léviathan, la vie serait un dénuement universel, dans lequel il n'y aurait pas de place pour l'industrie parce que le résultat en est incertain, pas de culture de la terre, pas de navigation, pas d'art et pas de société, mais seulement la peur permanente et le risque d'une mort violente (op. cit.). La même idée transparaît chez Spinoza lorsqu'il parle de la vie primitive où l'adage « force fait loi » domine et où chacun peut poursuivre ses propres désirs pour autant qu'il ait le pouvoir. Sans ce pouvoir, les gens sont perdus et n'ont qu'une alternative : s'organiser et ainsi laisser régner la rationalité. Cette idée atteint son apogée avec Rousseau qui, bien que bienveillant envers les caractéristiques de l'homme naturel, décrit également celui-ci comme barbare et dangereux à l'état de nature. Il considère le passage de l'état primitif à l'état civilisé comme le passage de l'instinct à la justice, de l'absence de moralité au sens moral, permettant l'anoblissement et l'élévation des sentiments, ainsi que le passage de la bêtise à l'intelligence.

La coproduction modifie ce contrat social en ce sens qu'elle n'implique pas la soumission des citoyens à un Léviathan et ne supprime pas leur responsabilité individuelle, mais au contraire l'élargit, dans la mesure où ils restent impliqués dans l'action collective non en tant que citoyens soumis mais en tant que partenaires actifs. La coproduction peut être considérée comme la réponse moderne aux critiques de la théorie du contrat social, qui insistent sur le manque de preuves

historiques de l'existence d'un tel contrat et considèrent qu'il s'agit d'un conte de fées. A l'origine, les partisans de la théorie du contrat social réfutaient ces critiques en soutenant qu'il suffit de faire remarquer la rationalité inhérente à la théorie. De nos jours, le contrat social dans le cadre de la collaboration aux services publics est bien réel, en ce sens que chaque partenaire est consciemment engagé dans l'amélioration desdits services.

Deuxièmement, la coproduction peut être perçue comme une alternative au choix normalement offert aux citoyens insatisfaits des services publics dont ils bénéficient, à savoir se plaindre et cesser de les utiliser (Hirschman, 1970). Comme le concluent Voorberg, Bekkers et Tummers sur la base d'une méta-évaluation, la coproduction vise à renforcer l'efficacité, l'efficience, la satisfaction des clients et l'implication des citoyens dans la prestation des services publics. Sa réussite est conditionnée à des facteurs organisationnels et humains. Du point de vue organisationnel, son succès repose sur l'existence de structures et procédures organisationnelles attrayantes, l'état d'esprit ou l'attitude des politiques et administrateurs vis-à-vis de l'implication des citoyens, une culture administrative moderne, plutôt que conservatrice, et l'existence de mesures incitatives permettant de créer une situation gagnant-gagnant. Du point de vue humain, les connaissances et les compétences des citoyens sont importantes, tout comme l'idée de s'approprier la prestation des services, la présence de capital social et le degré d'aversion au risque (Voorberg *et al.*, 2015, p. 1342). Le plus important, toutefois, est leur conclusion qu'il existe peu d'informations sur les résultats réels des services coproduits et sur le fait qu'ils permettent ou non d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la prestation de services et d'améliorer la satisfaction des consommateurs.

Partie 2 : Le transfert de propriété de la prestation des services publics

III

La « marchandisation » des services publics

Veiko Lember

La marchandisation des services publics sous ses diverses formes, de la délégation sous contrat à la privatisation pure et simple, fait partie de l'arsenal des États du monde entier depuis plusieurs dizaines d'années. Pour autant, le débat sur les avantages et les inconvénients du phénomène de marchandisation n'est pas encore éteint. Afin de contribuer à ce débat, les chapitres de cette section traitent de trois questions différentes, mais centrales, sur la façon dont le secteur public collabore avec le secteur privé pour fournir des services publics.

Dans le premier chapitre de cette section, Dobra et De Vries analysent le processus et les conséquences de la privatisation au Kosovo. Ils décrivent le rôle influent de la communauté internationale des donateurs dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de marchandisation radicales et soulignent l'importance d'établir des institutions solides avant de se lancer dans la marchandisation. Malgré les arguments théoriques et idéologiques en faveur de la marchandisation, le cas du Kosovo démontre que des réformes de privatisation radicales n'offrent souvent que des gains très limités et créent toute une série de nouveaux problèmes. Dans le deuxième chapitre, Jett et Shick présentent un aperçu comparatif des systèmes de protection de l'enfance américain et chinois et montrent comment les fonctions et les responsabilités sont partagées entre différents secteurs. Ce chapitre explique qu'en raison de facteurs historiques et contextuels, les États disposent de plates-formes très différentes pour tester des réformes de marchandisation. Dans le dernier chapitre de la section, Remy s'intéresse plus spécifiquement à l'évaluation des performances des opérateurs privés en cas de délégation de services publics. En comparant les services publics de l'emploi en Belgique et en Suisse, le chapitre illustre comment la mise en œuvre de contrats de service public déclenche différentes stratégies de manipulation parmi les prestataires de services.

D'une façon générale, la section met en évidence deux problèmes centraux, sinon paradoxaux. Premièrement, la marchandisation est encore perçue par beaucoup d'États et d'intellectuels comme l'une des principales solutions de substitution lorsque le secteur public est confronté à des difficultés systémiques dans la prestation des services publics. Dans la mesure où de nombreux pays ont souffert d'une qualité de service public insuffisante pendant des décennies, la marchandisation est considérée comme devant permettre d'atteindre, par exemple, une meilleure qualité de service, l'égalité d'accès aux services et un bon rapport coût-efficacité. Cela est particulièrement vrai dans des contextes où l'État se retrouve à court de trésorerie et souffre de dysfonctionnements tels qu'une forte corruption ou un manque de capacités administratives et politiques. Deuxièmement, et malgré les grands espoirs placés dans la marchandisation, les études de cas attestent des difficultés et des échecs qui découlent de l'utilisation des différents outils de marchandisation, tels que la privatisation et de la délégation sous contrat. Non seulement les problèmes mentionnés ci-dessus ne sont généralement pas résolus, mais la marchandisation risque en fait de les renforcer encore. C'est pourquoi, les chapitres soulignent la nécessité d'adopter une approche prudente, mûrement réfléchie et adaptée au contexte lors du choix entre prestation en interne et marchandisation.

IV

De la nécessité d'avoir des institutions fortes : la privatisation au Kosovo

Bardhyl DOBRA et Michiel S De VRIES

1. Introduction

Un débat sur le bien-fondé des politiques de privatisation se joue dans les revues consacrées à l'économie et à l'administration publique (Lipton et Sachs, 1990 ; Laffont et Tirole, 1991 ; Stiglitz, 2008 ; Roland, 2008 ; Savas, 2000 ; Bozeman, 2007). D'un côté, les théoriciens néolibéraux vantent la privatisation et ses effets positifs sur le développement socio-économique en général. Ils estiment qu'après une éventuelle diminution initiale du nombre d'emplois, celui-ci finira par augmenter une fois que les ajustements nécessaires auront été réalisés par le nouveau système de gestion. De plus, la privatisation attirera des investissements étrangers qui, à leur tour, contribueront à l'évolution économique et sociale et à l'amélioration de l'entrepreneuriat local. D'un autre côté, les écoles de pensée institutionnelles et réglementaires considèrent que ce modèle ne peut fonctionner que si les institutions sont solides (North, 1991) et qu'il est nécessaire d'adapter les modèles de privatisation au contexte spécifique du pays. Selon eux, c'est seulement ainsi que le modèle peut être effectivement appliqué.

Ce chapitre répond donc à une question principale : est-ce que la privatisation favorisée et mise en œuvre au Kosovo a réussi, malgré le manque d'institutions susceptibles de guider le processus ? Quels effets a eu la privation dans ce cas, en termes de gouvernance, d'emploi et de bien-être social, et qu'est-ce que cela implique pour les deux théories qui s'opposent sur la privatisation ?

Dans les sociétés post-communistes, les processus de privatisation ont été conçus pour être, au moins au début, le meilleur moyen d'atteindre la croissance et le développement et de créer une rupture avec le passé (Hanley et Dawson, 2016). Dans certains cas, ces tentatives ont permis d'obtenir les résultats promis et dans d'autres, non (cf. Dan et Pollitt, 2015 ; Drechsler et Randma-Liiv, 2015).

L'étude de cas du Kosovo est basée sur une analyse des documents, rapports des centres de recherche locaux, rapports disponibles et données provenant des institutions du Kosovo et d'institutions internationales comme le Fonds monétaire international (FMI), avec l'aide d'entretiens semi-structurés avec des experts locaux. Elle repose aussi sur des ouvrages spécialisés, notamment en ce qui concerne les raisons de la privatisation telle qu'elle a été mise en œuvre au Kosovo, dans le contexte du processus de privatisation en Europe Centrale et de l'Est à l'époque de la transformation des années 1990.

Premièrement, ce chapitre présente brièvement les théories relatives à l'impact de l'environnement institutionnel sur la privatisation. Ensuite, il offre un aperçu de la faiblesse du cadre institutionnel au Kosovo au début du processus de privatisation, en 1999. Enfin, il évalue le processus de privatisation dans cet État fragile et en évalue les effets.

2. Deux points de vue sur la privatisation

À de nombreuses reprises au cours de l'Histoire, le processus de privatisation par lequel les organismes publics transfèrent des tâches et des responsabilités au secteur privé a été privilégié (Nemec et de Vries, 2015). La dernière mise en œuvre de telles pratiques a commencé au Royaume-Uni et aux États-Unis, sous l'égide respective de Margaret Thatcher et Ronald Reagan.

La privatisation est la meilleure des politiques, selon les théories néolibérales, car elle entraîne la disparition des monopoles d'État et la création d'un grand nombre d'acteurs privés qui se font concurrence et créent ainsi un marché basé sur l'offre et la demande, censé être bénéfique pour la population (Labaronne, 2001). L'idée est qu'un tel transfert des monopoles d'État suffit à créer un environnement favorable à la concurrence, par conséquent à avoir un impact positif sur la consommation, l'emploi, la croissance, etc. La privatisation est considérée comme un moyen d'éliminer la domination des décisions prises par la hiérarchie de l'économie planifiée au profit de la domination des décisions prises par des agents privés, basées sur l'idée positive que la réactivité aux signaux du marché permet de maximiser les profits (Harvylyshyn et McGettigan, 1999). Ce point de vue néolibéral se reflète également dans la théorie sur la Nouvelle gestion publique, qui penche pour une prestation de services associant privatisation, partenariats public-privé et délégation sous contrat (Drechsler et Randma-Liiv, 2015). Si ce choix est en partie idéologique, plusieurs théories sociologiques et économiques favorables de la privatisation entrent également en ligne de compte, telles que les théories sur les droits de propriété, le choix public et l'agence.

Contrairement à ces théories « passe-partout » en faveur de la privatisation d'une façon générale, la thèse néo-institutionnelle considère que la privatisation peut être supportée, mais uniquement lorsque des institutions fortes sont en place. Cette thèse critique les théories néolibérales, accusées de négliger ce facteur. Déjà à l'époque de la transition dans les PECO, certains faisaient valoir que ces pratiques étaient vouées à l'échec parce qu'elles ne tenaient pas compte du cadre institutionnel fragile de ces pays, qui avaient besoin de réformes progressives, d'institutions fortes et de régulateurs (Tirole, 1991). North (1991) a soutenu que la performance économique dépend in fine d'un cadre institutionnel solide.

Selon ces théoriciens, cela implique que le transfert des règles politiques et économiques formelles des économies de marché occidentales florissantes aux économies du tiers-monde et d'Europe de l'Est n'est pas une condition suffisante pour assurer de bonnes performances économiques. La privatisation n'est pas une panacée permettant de résoudre une faible performance économique. Le courant institutionnel dominant recommande un processus de privatisation graduel, qui, en d'autres termes, peut être facilement géré, contrôlé et, le cas échéant, modifié. Les institutions doivent encadrer ce processus et s'assurer de son efficacité. En outre, lorsque cela est nécessaire, les institutions peuvent corriger, éviter ou prendre des mesures contre des problèmes de type corruption ou mauvaise gestion (voir Tirole, 1991 ; Komisar, 2011 ; North, 2014).

Au vu de ce qui précède, il est clair qu'il existe des avis divergents quant aux avantages généraux de la privatisation et au fait que son succès dépend de facteurs contextuels.

3. La privatisation au Kosovo

Cette section décrit le processus de privatisation qui s'est déroulé au Kosovo entre 1999 et 2009. Tout d'abord, nous allons présenter le contexte dans lequel ce processus a eu lieu. Ceci permettra de constater que le Kosovo ne disposait pas d'un cadre institutionnel adéquat. Cette partie de l'analyse fait valoir que le Kosovo est un cas critique. Si le processus de privatisation fonctionne même dans des circonstances comme celles du Kosovo, ce serait un argument fort en faveur des théories promouvant la privatisation d'une façon générale.

Ensuite, nous présenterons le processus de privatisation qui a effectivement été mis en place au Kosovo, puis nous évaluerons ses effets. Les résultats constitueront la base empirique permettant de déterminer si l'argument des théoriciens en faveur de la privatisation en général est effectivement valide.

3.1. Le contexte

La région des Balkans est bien connue pour son histoire complexe, qui se caractérise depuis toujours par des relations hostiles entre et au sein des pays concernés.

En 1945, la République fédérative socialiste de Yougoslavie (RFSY), sous le commandement de Tito, était un pays socialiste. À partir des années 1960, au sein de la Fédération, le Kosovo et la Voïvodine ont commencé à bénéficier d'une plus grande autonomie qui a été également explicitement mentionnée dans la Constitution de 1974 (Pavlovic, 2013, pp. 1-3). La nouvelle constitution a non seulement permis des progrès importants en termes de démocratie, mais elle a également contribué à l'adoucissement de la politique économique et a renforcé la liberté de l'entrepreneuriat local et des employés des entreprises jusqu'alors publiques par la création « d'entreprises collectives » (Garde, 2000 ; Brossard et Vidal, 2001).

Avec la chute « annoncée » du communisme, Slobodan Milosevic a pris la direction du parti communiste en Serbie, a concentré le pouvoir et a annulé l'autonomie précédemment accordée au Kosovo. Le 28 mars 1989, il a pu abolir complètement l'autonomie du Kosovo. Parallèlement à l'évolution de l'échiquier politique en Yougoslavie, Milosevic a également modifié les politiques économiques (Castellan, 1994 ; Brossard et Vidal, 2001). Au moyen de mesures dites obligatoires / d'urgence (décret du 23 mars 1989), trois politiques ont été introduites : 1) le licenciement de la majorité des employés des entreprises publiques et collectives et des fonctionnaires albanais, 2) la transformation de toutes les entreprises collectives en entreprises publiques administrées par ses fidèles, envoyés par Belgrade, 3) le transfert des droits de propriété des entreprises collectives du Kosovo aux entreprises publiques serbes (Malcolm, 1998).

Après une décennie de violence et de guerre au Kosovo, la situation s'est stabilisée en 1999 avec l'intervention de l'OTAN et la création d'une mission de l'ONU ayant comme mission spécifique « le maintien de la paix et la reconstruction de l'État » au Kosovo. Un Représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU (RSSG) est devenu de fait et de droit la plus haute autorité du pays. La mission de l'ONU, sous la direction du RSSG, a pris le contrôle des administrations locales, des tribunaux et des institutions nationales. En parallèle, il a créé des institutions provisoires d'administration autonome, qui se sont toutefois avérées peu autonomes étant donné que chaque décision devait être approuvée par les représentants de la MINUK à leurs différents niveaux. Il semble qu'au lendemain de la guerre, à partir de 1999, les institutions nouvellement créées ont manqué d'infrastructures et de personnel qualifié. En outre, le système judiciaire, la police, les douanes, les institutions locales et les agences nationales avaient besoin d'être restructurées ou entièrement créées.

Le RSSG et l'équipe des Nations Unies ont décidé qu'une telle reconstruction de l'État ne pouvait réussir que si elle allait de pair avec le développement économique, dans lequel la privatisation devait être la stratégie centrale. Comme l'a noté Knudsen (2010) :

La reconstruction et le développement économiques, pilier dont l'UE avait la charge au Kosovo, se sont révélés une tâche colossale au début du projet international de reconstruction de l'État. ... Les agents internationaux ont rapidement expliqué que la privatisation à grande échelle des entreprises du Kosovo serait la principale stratégie économique de l'opération de reconstruction de l'État (Knudsen, 2010, p. 12).

Un aperçu de ce qui était présent dans les autres pays de l'Europe Centrale et de l'Est, mais absent ou, dans certains cas, nouvellement créé au Kosovo, est résumé dans le Tableau 1 ci-dessous.

Ce tableau montre que les institutions de base faisaient défaut au Kosovo. Plus important encore, le cadre juridique n'était pas encore finalisé en 1999. Dans un rapport publié en 2008, l'OSCE a souligné les difficultés législatives quant au fonctionnement de la KTA, de la Chambre spéciale et de la législation utilisée dans le processus de privatisation.

Tableau 1. Situation administrative et institutionnelle avant les prérequis – Aperçu comparatif des PECO et du Kosovo

PECO	Kosovo
Institutions centrales et locales relativement solides	Institutions d'auto-administration provisoires
Système éducatif relativement solide - inclusif	Faible système éducatif - exclusif pendant les années 1990
Système judiciaire relativement solide (tribunaux, contrats)	Faible système judiciaire ayant besoin d'être reconstruit
Services de police et de douanes solides	Institutions nouvellement créées dans la police, les douanes, les statistiques et l'administration fiscale
Culture administrative (bien que bureaucratique)	Manque de culture administrative
Perspective claire d'adhésion à l'OTAN et l'UE	Dix ans d'isolement avaient détruit la confiance en l'État
Domination persistante du gouvernement national	L'État a été pris en charge par une mission internationale

Sources : Ekiert, 1997 ; World Bank, 2005 ; Meyer-Sahling, 2009 ; Knudsen, 2010 ; Lipton, 2014 ; Doli *et al.*, 2012

Nous allons évaluer les réformes du secteur public, et plus particulièrement la privatisation, dans ce contexte contextuel complexe.

3.2. *Le processus de privatisation au Kosovo*

Comment le processus de privatisation au Kosovo a-t-il démarré et comment a-t-il été mené sous l'égide de l'ONU et des autres institutions aux commandes ? Après la fin de la guerre des Balkans, des institutions internationales comme la Banque mondiale, le FMI, l'USAID, la Commission européenne et la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) ont publié plusieurs rapports et organisé de nombreuses conférences dans lesquels elles affirmaient que le processus de privatisation ne pouvait être que bénéfique pour le Kosovo (Banque mondiale, 2001a, 2001b).

Parallèlement aux arguments généraux en faveur de la privatisation, des arguments spécifiques au Kosovo ont également été avancés. Citons premièrement les avantages financiers de la privatisation, qui fournissait à l'État des recettes indispensables, faisait entrer des devises en attirant les investissements étrangers directs et mettait fin aux subventions onéreuses versées aux entreprises publiques. Deuxièmement, des arguments économiques soulignaient la nécessité d'améliorer l'efficacité économique, de maximiser le profit des entreprises et d'assurer une stabilité macro-économique. Troisièmement, d'autres arguments alléguaient que la privatisation permettrait de restituer des biens à leurs anciens propriétaires, de privilégier les employés des entreprises, de distribuer les biens de l'État à l'ensemble de la population, de réduire la puissance et de la pression des syndicats et d'élaborer en quelque sorte un nouveau contrat social. Quatrièmement, des arguments politiques affirmaient que la privatisation permettrait d'éliminer la « nomenklatura » tant haïe, réduirait l'influence de l'État et consoliderait la démocratie en introduisant l'actionnariat populaire (de masse). Enfin, selon les arguments idéologiques en faveur de la privatisation, il s'agissait de créer une situation irréversible favorisant le libre marché et de démontrer « la supériorité » de la propriété privée (cf. Labaronne, 1999).

Il n'est donc pas étonnant qu'en 1999 déjà, la Commission européenne, de concert avec la Banque mondiale, ait encouragé la MINUK à mettre en œuvre la privatisation (Commission européenne et Banque mondiale, 1999). La plupart des arguments utilisés se limitaient à souligner que les sociétés collectives étaient en mauvais état et avaient besoin d'investissements, qui ne pouvaient être offerts par des propriétaires privés (IED, emploi et protection sociale).

La pression en faveur de la privatisation n'a pas empêché un certain nombre de difficultés. Pour commencer, il s'agissait de résoudre le problème complexe de la responsabilité juridique et de l'absence de propriété au niveau des entreprises collectives et des biens fonciers. Dans la mesure où les Serbes revendiquaient la propriété de tous les biens du Kosovo, plusieurs enquêtes ont été initialement menées, principalement dans le but de déterminer comment procéder à la privatisation de masse en évitant de se retrouver dans une situation de contestation de la responsabilité juridique et de poursuites judiciaires.

À la demande de la MINUK, le FMI et d'autres institutions internationales ont participé au processus de renforcement des capacités et à la mise en œuvre de la politique économique (Demekas *et al.*, 2002). Le FMI estimait que n'importe quelle solution était préférable au statu quo de l'époque. Il a donc appuyé la décision de poursuivre la privatisation, bien qu'étant conscient des problèmes juridiques liés au processus (A. Domi, communication personnelle, 11 février 2010 ; Économistes du gouvernement, communication personnelle, 8 février 2010).

Dans tous les cas, le Représentant spécial du Secrétaire Général (RSSG) a commencé à planifier la privatisation en combinant plusieurs modèles de privatisation qui avaient également été utilisés dans d'autres PECO, malgré les différences de départ entre le Kosovo et ces pays. Bien qu'imparfaites et ayant souffert de 50 ans de communisme, les institutions mentionnées dans le Tableau 2, ainsi que des ressources humaines en mesure d'accompagner et de piloter la transformation, étaient présentes dans les autres PECO, bien qu'à différents niveaux. L'assistance technique et financière des institutions internationales comme la Banque mondiale, le Fonds monétaire International et l'Union européenne, ainsi que la perspective d'adhésion à l'UE, avaient joué un rôle vital dans les PECO. Ce n'était pas le cas au Kosovo, en raison de la décennie d'oppression perpétuée par le régime de Milosevic, et de la guerre qui s'en était ensuivie. Au Kosovo, la MINUK avait reçu le mandat de reconstruire entièrement toutes les institutions, réduisant ainsi considérablement la contribution des institutions précédemment mentionnées.

En juin 2002, la section de la MINUK en charge de la Reconstruction et du développement économique, gérée par l'Union européenne (UE), a lancé la création de l'Agence Fiduciaire du Kosovo (KTA) (règlement 2002/12 de la MINUK). Les « créateurs » de la KTA la décrivent ainsi :

La KTA a été mise en place afin de préserver ou de renforcer l'utilité, la viabilité et la gouvernance des entreprises publiques ou collectives du Kosovo. La KTA lance ainsi un processus d'essaimage et de liquidation des entreprises collectives, procédures qu'elles privilégient pour la privatisation. Le règlement établissant la KTA a été promulgué le 13 juin 2002 (<http://kta-kosovo.org/html/index.php>).

Entre juin 2002 et mai 2003, la mission et les institutions autonomes ont approuvé d'autres règlements et législations de base pour mettre en œuvre la privatisation, notamment la création d'une chambre spéciale qui avait, entre autres, la compétence exclusive pour toutes les poursuites judiciaires contre l'Agence (KTA, n.d.). Elles ont également créé un Conseil d'administration pour gérer la KTA, composé de quatre directeurs internationaux (l'un d'entre eux étant le directeur général de l'Agence et trois RSSG adjoints) et de quatre Kosovars (trois ministres et le Président des syndicats) (règlement 2002/12 de la MINUK ; Knudsen, 2010). Les tâches quotidiennes étaient effectuées par une équipe d'experts locaux et internationaux.

Le 15 mai 2003, la KTA a décidé de lancer la privatisation des entreprises collectives. À l'époque, le Conseil d'administration a décidé de procéder à une privatisation intégrale et n'a pas suivi l'exemple d'autres pays, où les entreprises avaient été vendues par actions, c.-à-d. que des particuliers pouvaient acheter des actions d'une entreprise x ou y. Au Kosovo, la KTA a décidé de vendre les entreprises entières par adjudication. Trois méthodes distinctes ont été utilisées : l'essaimage avec poursuite de l'activité (offre la plus élevée) (KTA, n.d.), l'essaimage avec liquidation (privatisation sous conditions spécifiques, principalement en termes d'exploitation, d'investissement

et d'emploi) et la procédure de liquidation. Toutefois, l'idée était la même avec les trois modèles, à savoir transférer la totalité de la propriété des entreprises à un nouveau propriétaire.

En ce qui concerne les bénéfices de ces privatisations et la question de leur répartition, l'Agence a décidé que « les plus proches » propriétaires de ces organisations étaient les anciens employés. Par conséquent, il a été décidé que 20 % des revenus de l'organisation privatisée seraient reversés à ses anciens employés. En prenant en compte la complexité des droits de propriété, l'Agence a publié des appels d'offres ouverts pour chaque entreprise devant être privatisée.

Le tableau 2 montre que sept entreprises étaient à vendre, pour lesquelles l'Agence a reçu 17 offres, atteignant toutefois à peine la moitié de la valeur réelle desdites entreprises. Ces sept entreprises opéraient dans le secteur des compartiments pour la production d'énergie, des systèmes de chauffage, du génie et de la construction, de l'extraction de calcaire etc. Le tableau montre aussi que la différence entre la valeur de l'entreprise et la somme en jeu dans le transfert n'est pas liée au nombre d'offres acceptables. L'entreprise ayant reçu le plus d'offres (Energoinvest) en avait reçu cinq, mais a été privatisée à un prix inférieur au tiers de sa valeur, alors que Termosistem n'avait qu'un seul acheteur intéressé, mais a été vendue à sa valeur réelle.

Tableau 2. La première vague de privatisation

Nouvelles entreprises	Offres acceptables	Valeur de l'entreprise (en milliers de €)	Valeur de l'offre acceptée (en milliers de €)
Energoinvest (Assemblage)	5	2 354	750
Energoinvest (Fusibles)	4	1 866	525
Lepenci	3	650	650
Montage Kosovo	3	600	210
Përparimi	3	3 573	2 298
Termosistem	1	200	200
Ringov	0	-	-
Total	17	9 245	4 634

Source : Mustafa *et al.*, 2008

Les sociétés collectives ont été privatisées de manière groupée, c'est-à-dire au sein de ce que la KTA a appelé « une vague ». Par conséquent, chaque vague incluait un certain nombre d'entreprises publiques, regroupées non en fonction de leur branche d'activité mais de leur capacité à être vendues, selon la logique interne et les modes de fonctionnement de l'Agence. Selon Dobruna (2007), les 22 premières vagues de privatisation ont impliqué un montant total de 332 millions d'euros. Sur ce montant, la part des investisseurs locaux s'élève à 139 millions d'euros (42 %), celle des investisseurs internationaux à 80 millions d'euros, celles des institutions financières (succursales des banques occidentales au Kosovo) à 78 millions d'euros et enfin celle de la diaspora kosovare vivant en Europe occidentale et aux États-Unis à 34 millions d'euros (10 %). Environ 76 millions d'euros ont été distribués aux anciens employés, et le reste a été placé à la Banque centrale du Kosovo, qui, sous la direction des administrateurs de la MINUK, a décidé de les investir dans les fonds de privatisation de banques européennes (Gerxhaliu, communication personnelle, 12 février 2010). Entre 2003 et 2014, on estime que la privatisation au Kosovo a généré un revenu total de 660 millions d'euros (PAK, 2015).

Le processus a subi plusieurs interruptions en cours de route en raison de questions concernant le cadre juridique, de problèmes liés à des décisions politiques etc. Comme expliqué précédemment, la question de savoir si les documents publiés au cours des années 1990 par le régime de Milosevic pouvaient être considérés comme valides a forcé la KTA à stopper le processus plusieurs fois, des tiers la poursuivant en justice pour avoir privatisé leur propriété et ne pas avoir pris en compte ces documents. Malgré ces interruptions, la KTA a poursuivi les vagues de privatisation jusqu'à sa conversion en Agence de privatisation du Kosovo, en 2008 (PAK, 2009). Dans certains cas, par exemple pour les Postes et Télécommunications du Kosovo (PTK), le processus a

échoué. L'opposition au Parlement a bloqué cette privatisation car elle jugeait la valeur des PTK sous-évaluée par le soumissionnaire et le gouvernement, en raison du risque de corruption, et parce qu'elle craignait que l'accord ait des répercussions négatives sur l'économie et l'emploi. L'affaire fait désormais l'objet d'un arbitrage international (TopChannel, 2015).

Même si le cas des PTK suggère que la privatisation a été soigneusement étudiée, dans tous les cas, des transactions suspectes ont été conclues et des « organisations importantes pour le pays » ont été vendues pour des sommes symboliques. Ferronikel, un géant de la production de nickel, a été vendu pour la somme dérisoire de 32 millions d'euros et le réseau de distribution d'électricité pour seulement 26 millions d'euros, alors que des réseaux comparables ont été vendus au Monténégro, en Macédoine et en Albanie pour plusieurs centaines de millions. Des milliers d'hectares de terres agricoles ont été privatisés et transformés en biens immobiliers au-dessous de leur valeur réelle.

Ferronikel a subi une privatisation par essaimage avec liquidation, c'est-à-dire avec des conditions d'investissement et d'emploi spécifiques. Cependant, pour conclure cette privatisation, l'acheteur a négocié un prix fixe pour l'électricité ne couvrant que la moitié du coût de production (Knudsen, 2010). De ce fait, ce contrat nuit gravement à la rentabilité de la Compagnie d'électricité du Kosovo (KEK), une société publique qui est gérée par la KTA, car Ferronikel consomme environ 10 % de l'électricité du pays (Knudsen, 2010).

Les enjeux financiers ne sont pas les seuls. Ferronikel produit du nickel. Son extraction implique un filtrage des résidus évaporables, qui peuvent être toxiques et même très cancérigènes (KFOS, 2012). Or, Ferronikel a produit du nickel pendant plusieurs années sans utiliser de filtres, et en l'absence d'institutions judiciaires appropriées, de graves problèmes de santé et environnementaux ont fini par toucher la population. Le nombre de cancers a explosé au Kosovo, en particulier dans les zones proches du site de production de Ferronikel.

L'administration de l'ONU peut se vanter d'avoir réussi sa mission de base, c'est-à-dire mener à bien le processus de privatisation, mais le prix à payer en a été élevé. La sous-section suivante étudie plus en détail les principaux effets observés douze ans après le début du processus de privatisation.

3.3. Les effets des privatisations

Les privatisations ont-elles permis d'améliorer l'environnement économique et de produire des résultats positifs en termes de gouvernance, d'emploi et de bien-être social au Kosovo ? Cette section présente des preuves qui nous permettent de tirer des conclusions provisoires sur le développement socio-économique.

Jusqu'à présent, le débat académique s'est principalement attaché à donner des arguments en faveur de la privatisation, basés sur la suprématie de la propriété privée et les effets positifs de l'économie de marché. Les économistes kosovars et l'agent du FMI interrogés soutenaient également fortement la privatisation. Selon eux, cette méthode permettait au gouvernement du Kosovo de « se débarrasser » des entreprises publiques et collectives dans lesquelles l'investissement privé était impossible, afin d'obtenir les finances indispensables et, in fine, d'amener un changement et une vie meilleure (Ahmeti, 2010, communication personnelle, 5 février 2010).

Toutefois, comme expliqué précédemment, les montants financiers reçus par l'État pour les entreprises privatisées étaient nettement inférieurs à leur valeur réelle. En outre, au sein de la société, le processus a été accompagné d'importantes souffrances économiques et sociales. Le chômage, qui concerne 35,3 % de la population active en 2014, est toujours exceptionnellement élevé (Trading Economics 2016). Le chômage des jeunes (15 à 24 ans) atteint environ 60,2 % (<http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/countryinfo/>). Cela représente un véritable défi pour la société kosovare, qui compte la population la plus jeune d'Europe, avec plus de 50 % de

jeunes de 15 et 30 ans et entre 30 000 et 50 000 étudiants diplômés des établissements d'enseignement supérieur chaque année. Le marché du travail ne parvient pas à créer suffisamment d'emplois pour un nombre aussi élevé de nouveaux entrants et le chômage continue à augmenter (FMI, 2013 ; KAS, 2014a).

Le troisième résultat inattendu concerne la balance commerciale, donc le déséquilibre est d'environ 2,2 milliards d'euros pour l'année 2014 en faveur des importations (2,5 milliards d'euros d'importations, contre 0,3 milliard d'euros d'exportations) (MTI, 2015). En ce qui concerne plus spécifiquement les sociétés privatisées, environ 30 % d'entre elles sont désormais hors-service / retirées du marché (Mustafa *et al.*, 2008) et autant de propriétaires ont loué le bien immobilier ou le lieu de travail qu'ils avaient précédemment acheté. Si les investisseurs internationaux s'étaient montrés très intéressés par les possibilités offertes dans les autres PECO, la privatisation des entreprises du Kosovo n'a pas suscité un grand engouement de leur part. La raison la plus souvent invoquée est l'instabilité politique du Kosovo, les questions liées à l'ambiguïté de la propriété et l'absence de cadre institutionnel incluant un système judiciaire fort (Kullashi *et al.*, 2005).

De nombreux problèmes graves affectent la vie quotidienne des citoyens du Kosovo et les services publics de base, notamment les soins médicaux, la qualité de l'éducation et la sécurité sociale. En raison du délabrement de ces secteurs publics, un grand nombre de Kosovars émigrent vers l'Europe occidentale à la recherche d'une vie meilleure (cf. Gerxhaliu, communication personnelle, 12 février 2010 ; Musliu, communication personnelle, 4 avril 2015). Bien qu'il s'agisse de développements économiques généraux qui ne peuvent pas tous être mis sur le compte du processus de privatisation, ils montrent toutefois que la politique économique dominante de la privatisation n'a eu aucun effet positif à cet égard.

Des effets plus spécifiques de la privatisation sont soulignés par Musliu (communication personnelle, 4 avril 2015). Dans cette communication, Musliu conclut que la privatisation a fait l'objet d'une gestion catastrophique (décisions bureaucratiques, ingérences politiques, problèmes avec les droits de propriété même après que les entreprises ont été privatisées, etc.). Il s'agit d'une évaluation surprenante pour une mission qui souhaitait créer une agence indépendante. Les dirigeants de la KTA avaient été nommés par le RSSG et devaient lui rendre des comptes (Ante, 2010). Quatre membres du conseil d'administration de la KTA appartenaient à l'équipe du RSSG et agissaient en qualité de RSSG adjoints (Knudsen, 2010). Cette situation soulève des questions sur la responsabilité et l'imputabilité des dirigeants de l'Agence.

Outre une durée de mandat limitée, les dirigeants de la mission et de l'agence bénéficiaient d'une immunité totale. Avec le recul, on peut conclure que cela leur a permis de gérer le processus de manière à favoriser leur propre intérêt personnel au lieu de l'intérêt commun.

La privatisation n'a pas réduit la corruption. La corruption et les inégalités ont atteint des niveaux sans précédent. Les données des Indicateurs mondiaux de la gouvernance montrent que le Kosovo affiche des scores bien inférieurs à ceux d'autres pays d'Europe et d'Asie centrale en termes de bonne gouvernance (voix citoyenne et responsabilité), d'efficacité de l'État, de qualité de la réglementation, d'état de droit et de contrôle de la corruption. Sur la base des six indicateurs de bonne gouvernance, le Kosovo se situe dans la moitié inférieure du classement mondial, et la situation ne s'est pas améliorée entre 2008 et 2014 (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>).

Même si les statistiques ne sont pas totalement fiables, ces indicateurs s'appuient sur les dirigeants des entreprises privatisées. En 2008, 82 % d'entre eux considéraient que la corruption était généralisée au Kosovo (Mustafa *et al.*, 2008). Le système judiciaire est considéré comme trop faible, quoique rigoureusement contrôlé par l'ONU jusqu'en 2008, puis par l'UE. La majorité des citoyens du Kosovo estiment également que les juges locaux sont corrompus et que plaignants n'ont guère de chance de voir leurs affaires traitées de façon appropriée. Par conséquent, la confiance dans les institutions publiques est faible, entraînant des taux de participation inférieurs à 50 % de la

population lors des élections. De nouveaux partis populistes ont vu le jour et bâtissent leur programme politique sur le rejet des idées des parties traditionnelles et de la mission internationale. Ceux-ci sont considérés comme corrompus, intouchables et nuisibles à la société.

Si l'implication des agents de l'ONU, ou même leur connaissance des faits, n'a jamais été prouvée, le processus s'est accompagné de douteuses affaires de corruption, de délits d'initiés et d'abus de pouvoir (Ahmeti, 2010, personnel communication, 5 février 2010). Peterson (2014) soutient que :

Tant la communauté internationale que les acteurs nationaux se sont servi du processus pour poursuivre leurs propres objectifs sur le territoire, empêchant le potentiel de la privatisation d'être utilisé efficacement afin de transformer positivement les relations économiques (Peterson, 2014, p. 135).

Si la privatisation devait mettre fin aux monopoles d'État, elle n'a fait que les transformer en monopoles privés. La privatisation au Kosovo a contribué à la création de quelques compagnies géantes, qui ont des liens étroits avec les hommes politiques et contrôlent de larges secteurs de l'économie (Gerxhaliu, communication personnelle, 12 février 2010). L'hypothèse selon laquelle la privatisation permettrait de mettre fin aux monopoles d'État, de garantir la concurrence et de libéraliser le marché ne s'est pas concrétisée au Kosovo. Il n'y a toujours pas de marché concurrentiel, mais plutôt un marché constitué de monopoles privés, contrôlés indirectement par les représentants des partis politiques dominants. Mustafa *et al.* (2008) ont mené une enquête sur les 103 entreprises privatisées entre 2003 et 2007, montrant que 31 % d'entre elles n'étaient plus en activité au moment de l'étude. Les auteurs ont observé que le chiffre d'affaires des sociétés nouvellement privatisées était passé de 21 360 424 € en 2006 à 41 886 251 € en 2007. Les statistiques résultant de l'enquête révèlent que la moyenne annuelle du chiffre d'affaires des petites et micro-entreprises privatisées est inférieure d'environ 50 % par rapport à d'autres entreprises, et inférieur de 20 % pour les entreprises de taille moyenne. Il semble qu'une bonne partie des entreprises privatisées ont été transformées en bâtiments de stockage, terrains à bâtir, restaurants et hôtels. En ce qui concerne les effets de la privatisation, Haxhi Arifi, membre du conseil d'administration de l'Agence de privatisation du Kosovo, soutient que le processus de privatisation a entraîné une perte nette de 40 000 emplois au Kosovo - chiffre confirmé par le directeur de la Chambre de Commerce du Kosovo, Safet Gerxhaliu et d'autres économistes (Loxha et Elshani 2016). Il convient de mentionner que le degré élevé d'économie informelle et la tentative des gestionnaires pour réduire le niveau d'activité illégale ont faussé les données disponibles. En outre, l'absence de statistiques fiables depuis 1989 a également entravé l'analyse des performances des entreprises privatisées et, plus généralement, l'activité économique au Kosovo.

La privatisation n'a pas non plus empêché les inégalités et on peut même dire qu'elle a contribué à la concentration des richesses entre les mains de petits groupes (cf. Starr, 1988). En 2011, la pauvreté générale touchait 29,7 % de la population, dont 10,2 % en situation d'extrême pauvreté (KAS, 2014b, <http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/countryinfo/>).

Il semble que la privatisation avait pour but de désengager l'État et, plus important encore, d'empêcher que les entreprises publiques et d'État continuent à être utilisées par les politiciens comme instruments de campagne et politiques. Or, les entreprises privatisées semblent aussi fortement liées aux politiciens et aux partis politiques que les entreprises publiques autrefois. La principale différence, c'est que comme il s'agit d'entreprises privées, l'équilibre des pouvoirs institutionnels a encore perdu du terrain. L'ONG « Çohu » a mené une enquête sur la privatisation de Jugoterm, un fabricant de radiateurs, dans lequel elle souligne la participation de deux ministres et de leurs proches, qui ont acheté des actions de la société malgré le conflit d'intérêts (<http://www.cohu.org/sq/zyre-antikorrupsion-reagime/Nje-privatizim-qe-korruptoi-gjysmen-e-kabinetit-Ceku-101>). La privatisation de Fabrika e Amortizatorëve (fabricant d'amortisseurs) est un autre exemple de propriété publique transmise à des propriétaires privés ayant des liens politiques. Après la guerre, la société a redémarré sa production et était en train de renouveler son contrat des

années 1980 avec Renault lorsqu'elle a été privatisée. Les nouveaux propriétaires ont transformé le site en un terminal douanier, un studio de télévision et des bureaux qui ont été loués à l'administration des douanes du Kosovo (Loxha et Elshani, 2016). Les connexions entre des politiciens et plusieurs des plus riches hommes d'affaires du Kosovo ont été révélées par la divulgation d'une série d'écoutes téléphoniques réalisées par EULEX. L'un des enregistrements révèle le lien et les arrangements entre les nouveaux propriétaires de Fabrika e Amortizatorëve et l'élite politique, y compris les plus proches collaborateurs du Président actuel du Kosovo et de l'ancien chef de la majorité parlementaire (<http://www.insajderi.com/biseda-te-cilen-kurti-e-permend-grabovcin-qe-ankohet-per-tharje-fyti-tek-devollet/>). L'absence d'institutions capables d'enquêter sur les activités criminelles, la corruption, les conflits d'intérêt, et la collusion entre les hommes politiques et les entreprises ont renforcé la puissance et les capacités financières de certaines personnes, au détriment du climat commercial et des conditions de vie de la majorité de la population.

4. Conclusions

Ce chapitre a évalué les effets de la privatisation au Kosovo entre 1999 et 2008, période pendant laquelle le pays était placé sous mandat de l'ONU (Lemay-Hébert et Murshed, 2016).

L'étude de cas souligne que le processus de privatisation n'a pas apporté les effets positifs attendus d'une telle politique. Globalement, il s'impose en conclusion que la privatisation au Kosovo a été une expérience dont les effets ont été exclusivement négatifs. L'État en a tiré des revenus nettement inférieurs à ce qui était possible, les entreprises publiques ayant été cédées bien en dessous de leur valeur réelle. Le développement économique et social attendu, sur la foi des théories orthodoxes et de l'administration internationale qui a dirigé le processus, ne s'est pas non plus produit. Aujourd'hui, la pauvreté touche un tiers de la population du Kosovo. Les inégalités sont visibles et continuent d'augmenter. Le chômage est extrêmement élevé et les signes d'enrichissement personnel des politiciens, comme les promesses de campagne non tenues, découragent les citoyens de participer au processus démocratique. La confiance dans les institutions publiques est donc faible.

Pour résumer, les processus de privatisation ont besoin d'un contexte socio-économique, politique et institutionnel favorable, alors que le modèle de privatisation mis en place au Kosovo a négligé l'absence de contexte institutionnel et la faiblesse de la situation socio-économique et politique du pays. L'absence d'institutions appropriées, d'un cadre législatif et d'une stratégie adéquate est considérée comme la cause principale de l'échec du processus de privatisation engagé par l'administration internationale de la MINUK au Kosovo.

Si les théories néo-libérales louent la privatisation d'une façon générale pour ses effets positifs sur le développement socio-économique, la réalité au Kosovo ne confirme pas ces attentes. Au contraire, des irrégularités importantes et une absence de stratégie caractérisent le processus de privatisation, qui a donc entraîné une détérioration de la vie des Kosovars (S. Musliu, communication personnelle, 4 avril 2015). Ce résultat conforte l'approche institutionnaliste de la privatisation. Il en résulte un plaidoyer auprès des organisations internationales pour qu'elles s'assurent que le contexte institutionnel dans un pays est adéquat avant de se lancer dans des processus aussi ambitieux que la privatisation des grandes entreprises d'État.

V

Prestation et délégation des services de protection de l'enfance aux États-Unis Et en Chine

Quintus R. JETT et Robert SHICK

1. Introduction

Les rôles respectifs du secteur public et du secteur privé dans la prestation des services de protection sociale varient à travers le monde, en fonction du système politique en vigueur et de l'histoire de chaque pays. La mise à disposition et l'accès à un service particulier dans une économie dépendent des fonctions et des rôles attribués au secteur public (organismes d'État) et au secteur privé (organisations commerciales et associations à but non lucratif) (Steinberg, 2006). Toutefois, l'éventail s'élargit considérablement si l'on considère le potentiel intersectoriel de la prestation de services, dans une perspective de comparaison des pays. Dans la mesure où les attentes et les fonctions liées au secteur public par rapport au secteur privé varient selon les pays, l'hypothèse d'une homogénéité à l'échelle mondiale dans la prestation intersectorielle d'un service donné peut être rapidement réfutée. Par exemple, Kendall, Knapp et Forder (2006) ont décrit comment les services sociaux destinés aux personnes âgées et aux enfants varient considérablement selon les secteurs, entre certains pays européens et les États-Unis. Des études académiques complémentaires sont donc nécessaires pour traiter la prestation des services sociaux dans une perspective comparative.

Notre question de recherche est la suivante : par comparaison, comment fonctionnent la prestation publique et la délégation des services de protection de l'enfance aux États-Unis et en Chine ? Cette question fait explicitement porter la recherche, au-delà de l'hypothèse d'une répartition des services sociaux entre les secteurs public (État) et privé (commercial et associatif), sur une prestation partagée par les deux secteurs. Parmi les activités de protection sociale, nous choisissons de mettre l'accent sur la protection de l'enfance parce que celle-ci concerne le bien-être d'une population vulnérable, pour qui la nécessité de bénéficier de protections fondamentales est moins sujette à questionnement à travers les nations et les sociétés. En abordant les responsabilités du secteur public vis-à-vis des enfants, on attire l'attention sur le contrat social d'une société et sur ce que ses habitants considèrent comme les responsabilités (et les limites) les plus essentielles de l'État. Lorsque l'on examine la prestation publique et la délégation des services sociaux, on constate que les États-Unis et la Chine se situent aux deux extrêmes. Les États-Unis fonctionnent sur la base d'une philosophie politique, qui place l'autonomie privée au-dessus de l'autorité publique, et la privatisation des services publics a connu une amplification rapide au cours des dernières décennies. La Chine, en revanche, opère selon une philosophie politique qui accorde plus d'importance à l'autorité publique. Ses secteurs privés ont moins de quarante ans, une grande partie des organisations du secteur privé chinois restent partiellement détenues par l'État et affichent une faible autonomie politique. La comparaison de la prestation publique et de la délégation des services sociaux entre ces deux pays peut éclairer différents contextes institutionnels (p. ex., politiques, historiques) des responsabilités du secteur public et les modes de mise en œuvre de ces responsabilités. Nombre des questions présentées dans cet article, et dans d'autres, pourront faire l'objet de futures recherches. Ces questions sont notamment la différence en termes de responsabilité entre l'État et le secteur privé au niveau de la prestation de services, l'efficacité de la

prestation de ces services dans les deux pays, et les pratiques exemplaires qui ont été tirées de ces deux systèmes de prestation.

Par cette contribution, nous souhaitons mieux comprendre le rôle de la délégation des services publics en termes de différence dans la prestation des services sociaux selon une perspective comparative. Cette étude approfondit le travail de Wen (2017), Loevinsohn (2008), et Okma et Crivelli (2009). En considérant la prestation des services sociaux exclusivement comme publique ou privée, on ne prend pas en compte la façon dont le secteur public peut déléguer, contractualiser, réglementer ou collaborer avec des entités privées pour mettre en œuvre ce qui est, essentiellement, un système de distribution mixte public-privé, régi par les organismes publics qui financent et précisent les normes de performance de service, les entités privées mettant en œuvre pour leur part la prestation de services conformément à ces normes. La délégation publique est différente de la privatisation, par laquelle des fonctions de l'État sous contrôle et responsabilité publics deviennent la propriété et la charge d'entités privées, quoique conservant certaines réglementations officielles. La délégation publique, en revanche, fait référence à des financements ou contrats établis par l'État, selon lesquels un organisme public conserve la responsabilité et le contrôle par la gestion et la surveillance des acteurs privés effectuant la prestation des services. Une comparaison entre les États-Unis et la Chine selon cette perspective apparaît aujourd'hui à la fois pertinente et opportune. Tous deux sont de grands pays industrialisés, au sein desquels l'État doit obligatoirement déléguer une partie de la prestation directe de services, quoique de façon parfois très différente. Aux États-Unis, le gouvernement national et, plus encore, les gouvernements locaux exercent depuis toujours un contrôle contractuel sur les entités privées. En Chine, par contre, le gouvernement national et les gouvernements locaux ne promulguent des lois que depuis quelques décennies. Le secteur public y exerce un contrôle considérablement plus important qu'aux États-Unis et un grand nombre d'entités privées comptent des représentants de l'État dans leur structure de gouvernance ou appartiennent en partie à l'État. De ce fait, les différences qualitatives importantes entre les deux pays offrent une contribution intellectuelle productive sur la prestation des services publics et la délégation des services sociaux.

2. Cadre théorique

La protection sociale présente des caractéristiques spécifiques en tant que service, et la mesure dans laquelle elle relève du secteur public ou du secteur privé varie selon l'environnement politico-institutionnel du pays. Toutefois, la prestation des services sociaux peut faire l'objet d'un partenariat intersectoriel, au lieu d'être uniquement à la charge du secteur public, du secteur privé ou du secteur associatif. En fonction du modèle de délégation de l'État, un service peut ainsi être partiellement ou entièrement délégué sous contrat à une entité privée. Au lieu d'assurer directement la prestation d'un service, un État peut l'assurer de façon indirecte (p. ex., en le déléguant sous contrat).

2.1. La protection sociale dans une perspective comparative

La responsabilité et la mise en œuvre de la protection sociale se traduisent différemment dans le monde, étant donné les dimensions humaines qu'implique une protection sociale appropriée. La prestation de ces services s'étend au-delà des questions économiques et transactionnelles (Kendall, Knapp et Forder, 2006). Sa fonction et son but sont relationnels et visent à favoriser l'autonomie et/ou la dignité des personnes qui en bénéficient et à promouvoir (dans sa forme la plus idéale) une dynamique interpersonnelle mutuellement enrichissante entre les pourvoyeurs et les bénéficiaires (Brechtin, 1998).

La diversité des services sociaux entre les pays est en outre due à la variété des systèmes politiques nationaux et à la prévalence de besoins sociaux différents dans chaque pays. Il n'est pas

rare que la contribution respective des secteurs public et privé à un service social donné varie même au sein d'un pays.

Kendell, Knapp et Forder (2006) en font la démonstration dans leur étude sur la prestation des services sociaux dans le monde occidental développé. Dans le tableau 1, leurs données (vers 1990) montrent que la prise en charge quotidienne des enfants dépend d'une répartition intersectorielle différente selon les pays. En Suède, par exemple, la prise en charge des enfants relève du secteur public pour près de 92 %. À l'inverse, aux États-Unis, la part de l'État est négligeable, ce service étant quasi exclusivement assuré par le secteur privé (commercial et associatif). De fait, il existe une hétérogénéité à l'échelle mondiale en ce qui concerne l'implication du secteur public dans la prestation des services sociaux. Il est important d'envisager la protection sociale dans une perspective comparative, car la répartition des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé varie selon les pays – et peut également varier au sein d'un même pays en fonction de spécificités de certains services sociaux.

Tableau 1. Prestation intersectorielle des services de prise en charge quotidienne des enfants dans les pays occidentaux développés (vers 1990)

Prise en charge quotidienne des enfants		Public (%)	Commercial (%)	Associatif (%)
Autriche	Garderie	72	3	25
Angleterre	École maternelle	12	6	82
Allemagne	École maternelle	64	1	35
Norvège	École maternelle	68	0	32
Suède	École maternelle	92	<1	7
États-Unis	École maternelle	0	41	59

Source : Kendell, Knapp et Forder, 2006, p. 422

Cependant, il ne s'agit pas simplement que l'un des secteurs (public ou privé) soit seul prestataire des services sociaux. Le secteur public, par exemple, peut fournir ces services en les finançant et en les déléguant sous contrat, sans en assurer la prestation directe aux bénéficiaires. Revenons au Tableau 1. Si les États-Unis ne comptent que très peu de garderies régies par l'État, son ou ses secteurs publics financent parfois et soutiennent les services de garde pour les familles en difficulté financière, par le biais de bons d'achat remis à ces familles ou de contrats de prestation de services avec des entités privées. Ainsi, on ne peut considérer la prestation de services exclusivement comme relevant du secteur public ou du secteur privé, sous peine d'exclure certains arrangements complexes entre les deux. En ce qui concerne la participation du secteur public, un État peut apporter une aide directe aux personnes ayant besoin de services sociaux, ou au contraire une aide indirecte via un contrat avec un organisme privé.

2.2. Délégation et contractualisation des services publics

Les États peuvent fournir des services publics directement ou indirectement. Dans le cas de services directs, un organisme public utilisera par exemple des employés de la fonction publique, ainsi que des équipements et installations appartenant à l'État, pour fournir ces services. C'est-à-dire qu'il possède et contrôle la totalité de la chaîne d'activité pour assurer ce service public. Dans le cas de services indirects, un État peut remettre des bons d'achat à des particuliers afin qu'ils puissent acquérir eux-mêmes les services nécessaires. L'État peut également offrir ces services indirectement par le biais de contrats, en finançant un organisme privé (commercial ou associatif) pour qu'il mette en œuvre des types, niveaux et normes de performance spécifiques, destinés à des bénéficiaires particuliers. L'éventail de la prestation indirecte de services publics par l'État est globalement perçu comme une prestation de services en *collaboration entre les secteurs public et privé* (Jing et Savas, 2009).

La délégation sous contrat des services publics remonte à très longtemps, et a une longue préséance politico-juridique aux États-Unis. Elle a été utilisée pour nombre de services publics, des soins médicaux à domicile jusqu'à l'hébergement d'urgence pour les sans-abri. C'est peut-être pour cela que la documentation sur les contrats passés par l'État est abondante aux États-Unis. Depuis une vingtaine d'années, la recherche académique pertinente aux États-Unis intervient dans un contexte de privatisation, associé à une pression politique croissante visant à réduire les financements et la participation du gouvernement afin (nous dit-on) de renforcer la liberté privée et (nous dit-on également) de permettre aux forces du marché d'obtenir des résultats plus efficaces que l'État.

Dans cet article, nous explorons ces différences entre les États-Unis et la Chine, en mettant l'accent sur la prestation publique et la délégation des services sociaux.

3. Méthodes

Par comparaison, comment fonctionnent la prestation publique et la délégation des services de protection de l'enfance aux États-Unis et en Chine ? Nous abordons cette question en nous intéressant aux activités sociales de chaque pays en général, et aux dispositions de protection de l'enfance en particulier. Cette étude porte aussi sur la façon dont les secteurs public et privé interagissent et collaborent dans chaque pays, selon une perspective à la fois actuelle et historique.

Aux États-Unis, il existe une tradition longue et ininterrompue selon laquelle des acteurs indépendants de l'État assurent les services sociaux, conformément à une philosophie politique qui favorise l'autonomie privée plutôt que l'autorité publique. Cela a renforcé les modèles établis de délégation des services de l'État à des entités privées. En Chine, à l'inverse, le secteur public est dominant depuis des décennies. Son secteur privé existe depuis environ 30 ans. De plus, bon nombre de ses organisations du secteur privé (commerciales et associatives) restent partiellement détenues par l'État et manquent d'autonomie politique.

3.1. Méthodologie et évaluation

Nous nous sommes appuyés sur la recherche académique antérieure pertinente pour notre sujet, ainsi que sur des documents et des rapports officiels traitant des rôles et fonctions du secteur public en matière de protection de l'enfance dans chaque pays. Nous avons compilé ces documents issus de sources universitaires et gouvernementales de façon à cibler plus précisément les zones d'investigation qualitative sur le terrain les plus prometteuses pour la contribution à la recherche.

Lors de l'évaluation de ces documents, le second auteur s'est particulièrement attaché à l'examen des pratiques de l'État en matière de prestation et de délégation. Il possède une grande expérience en tant qu'administrateur principal d'un conseil municipal aux États-Unis. Il a également dirigé la délégation sous contrat de services publics : décision de délégation, processus d'appels d'offres et de sélection des sous-traitants, gestion des contrats, surveillance et évaluation de la performance des sous-traitants. À ce titre, il a participé à la définition de la politique et aux décisions financières, communiqué avec les sous-traitants, étudié et exécuté les responsabilités de la municipalité de façon à permettre la bonne mise en œuvre des contrats.

Le premier auteur, grâce à une équipe et un réseau de ressortissants chinois en pleine croissance, a identifié les sources et documents pertinents pour une véritable enquête comparative entre la Chine et les États-Unis.

4. Résultats de la comparaison

Les questions suivantes sont soulevées dans cette étude comparative : comment le secteur public de chaque pays conçoit et définit la protection de l'enfance ? quelles sont les populations vulnérables spécifiquement concernées par les services de protection de l'enfance dans chaque pays

? quelles sont les fonctions de l'État spécifiquement engagées dans les services de protection de l'enfance ? et quels sont les rôles des différents niveaux de l'État dans chaque pays ?

Si les États-Unis et la Chine s'appuient tous deux sur une collaboration public-privé pour la prestation des services de protection de l'enfance, il existe des différences qualitatives importantes dans les services fournis et la façon dont ces services devraient vraisemblablement évoluer au cours des dix prochaines années. Aux États-Unis, actuellement, la protection de l'enfance désigne en général une série de services de protection visant à garantir la sécurité et le bien-être d'une enfant au sein de familles privées. Les processus de délégation sous contrat à des entités privées pour ces services sont bien établis et à maturité. En Chine, actuellement, l'État est toujours prévalent dans la prestation directe des services de protection de l'enfance (y compris une histoire récente de mise sous tutelle de l'État des enfants par le biais des orphelinats). Les politiques, lois et systèmes du pays en rapport avec services de protection de l'enfance sont en train d'évoluer rapidement et sont moins établis que les services équivalents aux États-Unis.

4.1. États-Unis : des institutions de prestation publique et de délégation biens établies

Aux États-Unis, il arrive fréquemment que les pouvoirs publics assurent la prestation de services indirectement, par le biais d'arrangements désignés (c.-à-d., de contrats) avec des entités privées. Même s'il existe aujourd'hui un mouvement puissant et durable en faveur de la privatisation des services publics, la prestation indirecte par le biais de contrats est antérieure à ce mouvement. En particulier, le secteur public délègue depuis longtemps des services sociaux à des associations à but non lucratif.

Aux États-Unis, la politique de protection de l'enfance et certains financements associés relèvent des autorités nationales, y compris la définition des objectifs et les services. Au niveau inférieur, chaque État est chargé de définir la réglementation et de déterminer comment les services de protection de l'enfance doivent être mis en œuvre, les autorités locales devant ensuite fournir ces services. Au niveau local (qu'il s'agisse du comté ou de la municipalité), les pouvoirs publics gèrent des services de prévention de la maltraitance et de foyers d'accueil, mais n'assument pas la responsabilité physique des enfants. Les autorités déterminent les critères et évaluations utilisés pour retirer les enfants à leur famille quand leur bien-être l'exige, ainsi que les familles d'accueil privées qui les hébergent temporairement. Les autorités choisissent également les organisations privées recrutées sous contrat pour fournir des services de prévention de la maltraitance tels que le conseil familial et individuel, les cours sur le rôle parental, le traitement des abus de substances, les interventions en cas de violence domestique, l'assistance aux adolescentes enceintes ou mères et les soins à domicile.

Par exemple, la ville de New-York considère qu'en vertu de son mandat pour les enfants, elle est « tenue de protéger la sécurité et de promouvoir le bien-être des enfants newyorkais et de renforcer leur famille en fournissant des services de protection de l'enfance, de justice pour mineurs, de garderie et d'éducation de la petite enfance ». La ville finance et fournit ainsi un large éventail de ces services de protection de l'enfance par le biais de contrats avec des associations à but non lucratif, notamment des services de prévention pour stabiliser les familles menacées de crise ainsi que des services de foyer d'accueil destinés aux enfants qui doivent quitter leur domicile pour des raisons de sécurité. New-York finance et fournit également des bons d'achat pour les programmes d'éducation de la petite enfance. Il y a longtemps que les services sociaux de la ville sont fournis par des organismes privés. En faisant appel à des organismes expérimentés dans leur secteur, la municipalité a pu segmenter les différents rôles et responsabilités, et se charge de coordonner et gérer ces services.

Le Tableau 2 montre une répartition classique des responsabilités entre les pouvoirs publics, le sous-traitant et les familles bénéficiant des services de protection de l'enfance aux États-Unis. Les

pouvoirs publics sont chargés de déterminer l'admissibilité ou les bénéficiaires, le choix des services dont chaque famille bénéficiera, les normes applicables aux services, ainsi que les qualifications et la désignation des sous-traitants qui assurent les services. Le choix de la personne fournissant le service et la prestation du service relèvent de la responsabilité du prestataire. Les familles sont impliquées dans la prestation dans la mesure où elles bénéficient des services, puis les utilisent pour s'occuper de leurs enfants. Les pouvoirs publics, le sous-traitant et les familles participent à l'inspection et à l'évaluation des services fournis.

Tableau 2. Services de prévention (de l'enfance) à New-York

Responsabilité des services	Pouvoirs publics	Sous-traitant	Famille
Admissibilité	X		
Analyse des besoins	X		
Normes des services	X		
Financement	X		
Qualifications des sous-traitants	X		
Sélection des sous-traitants	X		
Désignation des sous-traitants		X	
Prestation des services		X	X
Inspection et évaluation des services	X	X	X

Source : Travail de l'auteur, 2017

4.2. Chine : des institutions de prestation publique et de délégation instables

En Chine, la délégation publique est affiliée à l'État et le rôle des pouvoirs publics dans la protection de l'enfance est en pleine transformation. Bien que la taille et le développement du pays aient conduit le gouvernement à déléguer la prestation de services à des entités privées, celles-ci n'ont généralement pas autant d'importance et d'autonomie qu'aux États-Unis. La plupart des organisations privées sont partiellement contrôlées par l'État ou doivent lui rendre des comptes par le biais de leur gouvernance d'entreprise. En outre, lorsque l'État délègue son autorité à une organisation privée, le processus est plus politique et étatiste qu'aux États-Unis, où il est axé sur la concurrence du marché.

Les politiques et systèmes de prestation de services du gouvernement chinois en matière de protection de l'enfance diffèrent également de ceux des États-Unis, aussi bien actuellement que du point de vue historique. Dans leur évaluation historique de la protection de l'enfance au sein de la province chinoise de Jiangxi, Shang et Wu (2003) soulignent comment les abandons et la nécessité de prendre soin des orphelins ont façonné les pratiques et la politique de l'État. En d'autres termes, la situation en Chine depuis quelques dizaines d'années a conduit l'État à mettre l'accent sur les enfants abandonnés en raison de la situation économique (ou d'un handicap), contrairement aux États-Unis qui s'attachent avant tout à retirer les enfants d'un environnement dangereux pour les placer dans une famille d'accueil. De ce fait, le gouvernement chinois a une expérience plus récente en matière de prise en charge physique des enfants et de leur administration grâce à un système d'orphelinats. Il a également l'expérience d'un système d'adoption international, permettant de placer les enfants dans des familles à l'étranger. Quand une administration locale délègue des pouvoirs à un organisme extérieur pour la protection de l'enfance, la situation est similaire à un accord contractuel économique, mais avec des éléments plus politiques. La délégation repose davantage sur l'affiliation de l'organisation privée avec le gouvernement à un processus axé sur le marché, comme aux États-Unis.

Toutefois, le système de protection de l'enfance chinois connaît une évolution rapide. Au cours des dernières décennies, le pays a vécu des développements économiques et sociaux. Parmi les changements, notons un recours moindre à l'adoption étrangère, la distribution de bons d'achat

aux familles d'accueil et un nombre croissant de politiques et réglementations liées à la protection de l'enfance (p. ex., garanties nationales pour les orphelins votées depuis 2010). Ainsi, même s'il existe des similitudes croissantes avec les États-Unis en termes de recours à la collaboration entre les services régis par l'État et les organisations privées (et les familles) pour assurer la protection de l'enfance, les priorités et les formes de ces contrats de délégation sont différentes.

5. Réflexions et conclusions

La comparaison des services de protection sociale de l'enfance aux États-Unis et en Chine met rapidement en évidence des questions sous-jacentes importantes. Chaque pays possède un gouvernement basé sur une philosophie politique, qui définit le secteur public et le secteur privé et leurs relations mutuelles. L'objet de cette étude est d'examiner ces questions en termes de prestation publique-privée, plutôt qu'en classant initialement l'aide sociale comme exclusivement publique ou privée. Toutefois, la mise en œuvre des services sociaux repose sur des échanges et un partage des responsabilités entre les deux secteurs.

De ce fait, c'est l'État qui orchestre la prestation mixte public-privé des services sociaux. L'État assure le financement, détermine qui sont les bénéficiaires et quels services leur sont fournis. Une organisation sous-traitante assure la prestation de ces services conformément aux normes et paramètres normes établis par l'État. Selon les termes de son accord avec un sous-traitant, l'État peut exercer une influence considérable sur le fonctionnement de ce sous-traitant. Ce mécanisme de délégation place les pouvoirs publics dans un rôle de surveillance et le sous-traitant, de fait, dans celui d'un agent de l'État dont l'indépendance est plus restreinte qu'avec un accord de privatisation.

6. Étapes suivantes

Pour compléter la recherche présentée dans cet article, nous prévoyons de commencer par aborder plusieurs questions. Premièrement, il convient d'étudier la façon dont la performance des services sociaux est mesurée aux États-Unis et en Chine, dans le contexte de la protection de l'enfance qui nous intéresse. En raison des caractéristiques personnelles et relationnelles liées à la prestation des services sociaux (Kendall, Knapp et Forder, 2006) la mesure des performances est plus difficile. Deuxièmement, il est nécessaire d'étudier plus avant la délégation des services publics, notamment ce que l'on appelle « gouverner par contrat » (Cooper, 2003). Les contrats passés par l'État illustrent la façon dont le secteur public fournit des services indirectement, en s'appuyant sur des normes et une structure de surveillance et de récompense qui lui permet de piloter la performance des entités privées dans l'intérêt public. Troisièmement, chaque pays comporte des systèmes de gouvernance imbriqués auxquels il faut s'intéresser. Dans les grands pays industrialisés comme les États-Unis et la Chine, il existe différents niveaux d'administration qui opèrent en relation les uns avec les autres (p.ex. national, provincial, municipal). Dans la plupart des pays, les services sociaux sont présents à ces différents échelons, avec des processus de mise en œuvre spécifiques plutôt au niveau local que national. Les théories développées sur la délégation publique et la délégation des services sociaux doivent donc considérer les multiples échelons de l'administration publique. Enfin, nous pensons qu'une méthodologie de terrain, reposant sur des faits, est nécessaire pour bien aborder les trois questions précédentes (p.ex., Strauss et Corbin, 1998), afin de saisir les éléments procéduraux et interprétatifs de la politique sociale et de sa mise en œuvre dans un cadre comparatif.

VI

Évaluation de la performance des opérateurs privés par les services publics de l'emploi pour l'accompagnement des chômeurs

Céline REMY

1. Introduction

Ce chapitre s'intéresse à la façon dont les prestataires de services externes (sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitée privées, associations) sont évalués par les services publics de l'emploi (SPE) en Belgique et en Suisse. Dans ces deux pays, les SPE délèguent une partie de la prise en charge des chômeurs à des opérateurs privés, à la demande de la Commission européenne et parce qu'ils ne peuvent pas fournir des services en interne pour tous les profils de recherche d'emploi.

Selon Alford et O'Flynn (2012, pp. 85), deux principaux types d'accords de délégation sont utilisés pour engager des partenaires externes pour la prestation des services publics : délégation sous contrat des services et partenariats public-privé (PPP) pour les infrastructures. La collaboration entre secteur public et secteur privé tel qu'étudiée dans ce chapitre peut être considérée comme la délégation de services au sens de « transfert de l'activité du secteur public à des organismes externes, les organismes publics concluant des contrats avec des tiers, avec une répartition spécifique des rôles » (Idem, p. 86). Pour les auteurs, il s'agit là de partenariats de prestation de services dans le cadre desquels des organismes publics et des associations bénévoles / à but non lucratif partagent une mission visant à atteindre un but social convenu. Dans cette perspective, la délégation exige des conditions particulières, à savoir que les prestataires externes peuvent fournir le service à moindre coût ou plus efficacement qu'en interne, avec un marché concurrentiel des prestataires potentiels et une surveillance facile du service (Idem, p. 122).

Du fait de la délégation, les SPE doivent « réglementer » les opérateurs privés qui développent des projets d'accompagnement et/ou de formation pour les demandeurs d'emploi. Les SPE développent des offres et des règles qui définissent les modalités de collaboration avec les prestataires, ainsi que les conditions de résolution des problèmes découlant du partenariat. Ces collaborations public-privé sont parfois soumises à rude épreuve en raison de problèmes relationnels, financiers, administratifs ou autres. L'évaluation des performances des opérateurs privés par des agents des services publics de l'emploi, notamment, est un moment important. Le résultat de cette évaluation détermine le montant de la subvention perçue par le prestataire pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Nous nous référons aux travaux sur les partenariats inter-organisationnels pour comprendre les différents acteurs qui les composent. Les difficultés dans un partenariat peuvent être comparées à la panne d'une machine dans une usine de production. Elle crée une « zone d'incertitude », dans le sens de Crozier et Friedberg (1981), parce qu'elle empêche la réalisation des objectifs du partenariat. Dans cette perspective, nous supposons que l'ensemble des joueurs ont plus d'impact dans la résolution des difficultés que le « cadre de collaboration » défini par le SPE. Nous allons tester cette hypothèse dans des contextes institutionnels où les conditions de la création de partenariats diffèrent.

Trois études de cas ont été réalisées avec deux SPE belges utilisant la technique d'appel à projets (environ 18 000 postes de formation pour un total de 310 000 chômeurs indemnisés) et un SPE Suisse s'appuyant sur l'appel à initiatives (environ 1 300 postes de formation pour 17 000 chômeurs) afin d'établir des collaborations public-privé. L'appel à initiatives offre une plus grande marche de négociation avec le prestataire que l'appel à projets. Les projets de soutien aux demandeurs d'emploi sont coconstruits et négociés entre le SPE et l'opérateur. D'un autre côté, l'appel à projets contient un cahier des charges plus strict dont l'opérateur doit appliquer les règles. En choisissant des contextes institutionnels où les termes de la création de partenariats divergent, nous pourrions tester notre hypothèse initiale selon laquelle l'ensemble des acteurs a un impact plus important dans la résolution des difficultés que le cadre de la collaboration (appel à projets ou appel à initiatives).

La première partie de ce chapitre s'intéresse à la documentation sur les partenariats afin de comprendre les manœuvres des parties prenantes. La deuxième partie montre comment les opérateurs privés évaluent leur performance. Elle souligne les stratégies développées par les prestataires privés confrontés à une situation où les résultats ne sont pas mesurables. Une section de conclusion vient clore ce chapitre.

2. Les manœuvres des parties prenantes dans le cadre d'une collaboration

De nombreux auteurs ont étudié des partenariats inter-organisationnels, que la collaboration se fasse entre organisations publiques, privées ou publiques et privées. Ce qui nous intéresse, ce sont les mécanismes à l'œuvre dans les jeux relationnels entre les membres d'un partenariat contractuel et, plus particulièrement, les rapports de force qui émergent entre eux. Nous voulons comprendre comment les différents acteurs interagissent et élaborent des stratégies, quelles sont les difficultés qu'ils rencontrent et quel genre d'accords informels se produit entre les partenaires.

Selon Alford et O'Flynn (2012, p. 122), si toutes les conditions préalables à la délégation ne sont pas présentes, il existe un risque de défaillance de la prestation de services et d'apparition de comportements opportunistes. Certaines stratégies élaborées par les bureaux de recrutement privés sont bien identifiées dans la documentation et consistent à trier et mettre à l'écart certains demandeurs d'emploi (Dockery et Stromback, 2001 ; Considine, 2005, Brodtkin, 2005, Behagel *et al.*, 2009). Certains comportements de l'État interfèrent aussi dans la relation : défaut de paiement des coûts totaux des services et de l'administration, modification des termes des contrats en cours de route, versement tardif des financements, complexification des processus de contractualisation et complexification des exigences liées aux obligations de déclaration (Alford et O'Flynn, 2012, p. 119). Scharle (2002) souligne le développement de stratégies entre les partenaires, comme la présence de rivalités et de « problèmes de pari » qui se traduisent notamment dans la négociation des règles initiales du « jeu ». Estache *et al.* (2009) identifient le même phénomène dans le cas d'un partenariat avec une administration publique. Lors de la sélection des candidats, l'administration modifie la procédure et les critères d'évaluation des candidatures afin que le contrat soit accordé au postulant de son choix. Dans ce type de partenariat, l'administration a la main sur ses partenaires, ce pouvoir l'amenant à commettre des actes de corruption.

Considérant les partenariats comme une « action organisée », au sens de Crozier et Friedberg (1981), Lauzon et Therrien (2008) les analysent comme un jeu contenant toutes les interactions verbales et non verbales des parties prenantes. De par la nature-même du partenariat, chaque acteur fait état de ses intérêts, désirs et intentions vis-à-vis de ce partenariat. Lors de la rencontre, chacun peut se faire une représentation d'un autre partenaire. Les acteurs sont à l'affût de comportements et de discours qui abonderont dans leur sens. D'un point de vue utilitaire, ces auteurs considèrent que les parties prenantes veulent satisfaire leurs intérêts, ce qui risque produire des problèmes relationnels dès le tout début du partenariat. Ces tensions entraînent des conflits d'intérêts, ou même un jugement sur l'intention présumée des autres. Schermerhorn (1975),

Williamson (1975) et Provan (1984) soulignent les effets négatifs d'un partenariat impliquant plusieurs organismes, notamment une complexité accrue, une perte d'autonomie dans le processus décisionnel et une asymétrie des informations entre les membres du partenariat.

Les parties prenantes élaborent alors des stratégies qui tiennent compte de ces relations de pouvoir. Dans sa typologie des risques internes et externes d'une collaboration sous forme de partenariat, Préfontaine (2008) identifie comme risque interne les difficultés relationnelles découlant, en particulier, du caractère bureaucratique du secteur public. La puissance des pouvoirs publics, par le biais de procédures administratives rigides, effraie certains prestataires. Plusieurs études dans le domaine de gestion et de la comptabilité montrent que l'acteur le plus fort impose son point de vue sur l'ordre du jour et le cours des discussions, et que lui seul définit le type de contrôle bureaucratique (Dekker, 1993 ; Carr et Ng, 1995 ; Seal *et al.*, 2004). Dans son ouvrage, Préfontaine (2008) montre que les entreprises privées unissent leurs forces pour faire pression sur le secteur public afin d'utiliser un document simplifié, dans ce cas une lettre d'intention. À force d'insistance, le secteur public a finalement accepté ce compromis.

L'examen de l'équilibre des pouvoirs dans la collaboration inter-organisationnelle conduit nécessairement à l'introduction, selon Nooteboom (1996), de la question de confiance et d'opportunisme, qui jouent un rôle indispensable dans la gouvernance interne du partenariat. Nooteboom souligne le problème du contrôle des parties prenantes les unes sur les autres. Quand la confiance n'est plus suffisante, les partenaires peuvent parfois adopter des « comportements de défection » (Hirschman, 1970) en ce sens qu'ils arrêtent temporairement ou définitivement le jeu, empêchant ainsi la poursuite de la collaboration. Dans son ouvrage sur les sociétés de conseil, Arend (2009) montre l'impact du comportement opportuniste dans l'échec des alliances avec des partenaires.

Certains auteurs, comme Mouritsen et Thrane (2006), font remarquer qu'il est plus intéressant d'étudier les relations du point de vue du pouvoir, car cette posture permet de rétablir l'obligation morale de confiance. En outre, la confiance est fragile contrairement aux relations de pouvoir (Bachmann, 2001). Par exemple, une relation fondée sur le pouvoir permet au prestataire de contrôler les données des clients en vue d'exercer une pression pour réduire les coûts et en tirer un gain (Cäker, 2008). Dans son travail sur les partenariats industriels, Neuville (1997) a étudié les relations de pouvoir sur le plan de l'opportunisme. Il a opté pour une perspective originale en adoptant le point de vue du prestataire plutôt que celle du mandataire, le fabricant, comme le font généralement les auteurs. Il a étudié les manœuvres entre les acteurs du point de vue de confiance et de méfiance. Le fournisseur est décrit comme « l'exécutant » par le mandataire. Mais, derrière ce qualificatif se cache une double stratégie mise en place par le prestataire, qui consiste à susciter la confiance du mandataire, puis à en abuser par opportunisme.

Dès que le client lui accorde sa confiance, le prestataire adopte un comportement opportuniste en réduisant les coûts de production « clandestinement ». Il fournit ainsi des matériaux de qualité inférieure en réduisant, par exemple, la quantité de matières premières nécessaires à la fabrication du produit. En outre, il cherche à masquer les défaillances du produit en invitant le service « assemblage » chez le client de ne pas transmettre d'information au service « achats » (du même client). Ces actes montrent qu'il abuse de la confiance qui lui est accordée. Cäker (2008), par le biais d'études de cas dans le secteur industriel relatives à un client et deux de ses fournisseurs, met en évidence des stratégies similaires, des arrangements informels, dans les cas où le client est dominant. Ces arrangements entre acteurs permettent certains d'entre eux d'avoir le pouvoir et d'être le partenaire dominant dans le partenariat.

D'après Neuville (1997), ces stratégies compromettent la collaboration à partir du moment où le partenaire les détecte et les interprète comme opportunistes. Dans le cas contraire, elles n'ont aucun impact en termes de confiance. Elles reflètent clairement les relations de pouvoir au sein du partenariat. Marchington et Vincent (2004) soutiennent cette théorie en précisant que chaque acteur vit différemment du partenariat. Par exemple, la signature d'un contrat avec une

réglementation précise en matière de transport des produits chimiques est perçue par le client comme l'établissement d'une sorte de confiance, mais comme une contrainte par les prestataires. Ces auteurs soulignent que seule la relation interpersonnelle entre les acteurs peut permettre d'entretenir et de préserver le partenariat. Pour illustrer cela, ils étudient l'influence des forces institutionnelles, organisationnelles et interpersonnelles dans des partenariats inter-organisationnels. Ils montrent que le licenciement de travailleurs dans l'une des entreprises est préjudiciable au partenariat. Dans le cas de petites entreprises non dominantes, Cheng (2012) montre qu'elles peuvent utiliser des alliances pour acquérir progressivement un pouvoir sur le partenaire dominant. Mais, selon Ramonjavelo *et al.* (2006), la reconnaissance de règles communes, y compris l'acceptation du cadre réglementaire et la signature d'un contrat de partenariat, favorise la confiance entre partenaires et de la confiance institutionnelle qui est essentielle à toute collaboration.

3. Évaluation de la performance des opérateurs privés

Pendant plus d'un an et demi, entre avril 2011 et novembre 2012, nous avons étudié la collaboration entre les services publics de l'emploi et les opérateurs privés en Belgique (Actiris à Bruxelles et le Forem en Wallonie) et en Suisse (Office cantonal de l'emploi (OCE) à Genève). Par une observation intensive, grâce au « suivi » (Zimmerman, 1981) des agents de service du partenariat dans leur travail quotidien, nous avons pu saisir les moments cruciaux dans la vie des partenariats, de leurs débuts jusqu'à leur dissolution. Nous avons pu participer à des « comités de suivi » entre les parties prenantes et réaliser des entretiens semi-structurés avec les agents des SPE (N = 52) et les prestataires privés (N = 31).

3.1. Des résultats non mesurables

Les agents du SPE réalisent des évaluations quantitatives et qualitatives de la performance des opérateurs privés. Toutefois, ces derniers ont l'impression que la dimension quantitative est plus importante, dans l'octroi d'un financement par exemple, que la dimension qualitative du travail d'accompagnement des chômeurs. Les opérateurs du PSE ne sont pas toujours au niveau de réalisation des objectifs quantifiés. Différents quotas sont stipulés dans l'accord de partenariat et dans le cahier des charges de l'appel d'offres. L'opérateur doit recruter un certain nombre de candidats et obtenir un taux de résultats positifs¹, mais la définition des résultats n'est pas toujours très claire.

« Pour obtenir des résultats, il faut soit reprendre le travail, soit commencer une formation diplômante. Ce n'est pas très clair en termes de résultats à atteindre. Je ne connais pas le pourcentage de résultats positifs que j'ai à faire. Ça change tout le temps. » (Opérateur E. d'Actiris).

Certains opérateurs voient les conséquences négatives d'une évaluation essentiellement quantitative du projet. Quand ils n'atteignent pas leurs objectifs chiffrés, une partie de leurs subventions leur est retirée. Cela a un impact significatif sur le volume des activités et des travailleurs dans l'organisation. La réduction du budget peut conduire à l'abandon de certains projets de formation et / ou supervision des demandeurs d'emploi et à des licenciements.

Par exemple, un agent du Forem rencontre un opérateur dans le cadre d'un comité de suivi consacré à l'évaluation du projet. Ensemble, ils examinent les résultats attendus (certificat de formation ou d'emploi) pour chaque candidat. Plusieurs stagiaires ont abandonné la formation en cours de route. Ces retraits ont un impact sur le financement du projet. L'opérateur et l'agent ne sont pas d'accord sur la méthode de calcul de la subvention. Selon l'opérateur, le Bureau devrait

¹ Les résultats positifs correspondent aux candidats qui ont trouvé un emploi ou qui sont inscrits à une formation diplômante, suite à leur participation à la formation. Pour certaines mesures axées sur la mobilisation et l'orientation, le candidat doit avoir un rapport de compétence ou un projet professionnel.

retirer 167 euros par personne ayant quitté le projet. Il explique comment il a calculé que ce montant, mais l'agent n'est pas d'accord. Afin de clarifier la situation, il contacte le siège social afin de connaître la méthode de calcul à utiliser. Au final, l'opérateur perdra 1550 euros par candidat. La différence est importante pour lui.

D'autres prestataires, en collaboration avec Actiris et l'Office cantonal de l'emploi, ont exprimé des remarques plus ou moins similaires en ce qui concerne les conséquences de la difficile mesure des résultats. Le retrait du financement est vécu par les opérateurs externes comme une menace pour leur organisation.

« Nous n'avons pas tout à fait rempli notre contrat l'an passé. Nous avons perdu une partie de la subvention sans négociation. Nous n'avons pas assez de monde en Phases 2 et 3. C'est le montant qui a été retiré. » (Opérateur K. d'Actiris).

« Pour l'instant, nous avons huit cours annulés et huit cours partiellement remplis, c'est-à-dire partiellement financés. Globalement, c'est comme si nous avions annulé seize cours. Si la mesure est arrêtée, notre référent au Conseil à l'OCE doit nous le dire rapidement parce que nous devons licencier du personnel. » (Opérateur D. de l'OCE).

3.2. Stratégies de négociation, baisse de qualité, surréservations et trafic

Les opérateurs sont prêts à tout pour arriver aux quotas fixés dans l'accord et obtenir leur financement. Ce qui concerne les certificats, Forem définit le type de preuve que l'opérateur doit fournir. Rien n'est spécifié en termes de qualité du certificat. Certains opérateurs de Forem ont profité de ce manque de clarté dans les règles. Lors d'une discussion, un agent du PSE nous a dit que certains opérateurs ne fournissaient pas de preuve de bonne qualité. L'un d'eux a remis au PSE un seul CV, peu rempli et truffé de fautes d'orthographe. Une autre a fourni un certificat de travail où le candidat a travaillé un seul jour comme un serveur. Les opérateurs concernés ont obtenu leur financement pour ces candidats, mais l'agent pose la question de la qualité de ce travail et la qualité du travail de l'opérateur.

Afin d'atteindre les objectifs, les opérateurs recourent parfois à la technique de « surréservation », qui consiste à accepter plus de candidats que le nombre requis par session de formation. Celle-ci vise à réduire les risques financiers pour l'opérateur dans le cas d'un taux élevé d'abandons, ce qu'un agent de la PSE appelle les « pertes à chaud ».

« Seuls deux stagiaires n'ont pas obtenu leur certificat, mais comme nous avons pris davantage de gens pour compenser les pertes potentielles, nous avons atteint notre quota. J'ai mis en place une surréservation car beaucoup de gens abandonnent la formation en cours de route. Si nous avons une session de douze personnes, nous en prenons quinze. Si nous avons trois défections, nous recevons la totalité du budget. » (Opérateur E. du Forem).

Les opérateurs d'Actiris ne semblent pas pratiquer cette technique. Cela est peut-être dû à la base de données de gestion des chômeurs dans laquelle ils doivent encoder les renseignements concernant les candidats. En revanche, ils utilisent la technique du « trafic des participants » (Remy, 2016), tout comme les prestataires du Forem. Les prestataires de services organisent des sections internes, c'est-à-dire, ils font passer les chômeurs d'une action d'accompagnement et/ou formation liée à un appel à projets spécifique, à une formation au sein de l'organisation ou à des sessions de formation liées à d'autres appels à projets. Cette pratique de « canaux internes » est interdite par le PSE, mais certains fournisseurs l'utilisent parce qu'elle leur permet de lisser le parcours professionnel du demandeur d'emploi et de réussir une meilleure réintégration socioprofessionnelle.

« Si la personne qui bénéficie de mesures d'accompagnement publiques spécifiques souhaite rechercher un emploi, elle sera dirigée vers la mesure de recherche active d'emploi au sein de notre organisation. » (Opérateur D. d'Actiris).

« Plus ou moins de la moitié des stagiaires s'engagent dans l'un de nos ateliers internes après avoir suivi la session de formation de l'appel à projets. Et les autres sont redirigés vers d'autres métiers connexes. Normalement, on n'a pas le droit de créer des canaux internes. Nous ne sommes pas censés utiliser des modules de l'appel à projets pour promouvoir nos formations internes. [...] Le but ultime est de former des demandeurs d'emploi. Il est évident que nous cherchons avant tout à permettre aux gens de se réinsérer. » (Opérateur E. du Forem).

D'un côté, les stratégies mises en place par les prestataires de l'OCE sont différentes. Ils ne pratiquent pas le trafic des participants ni la surréservation des candidats parce qu'ils n'ont pas de maîtrise sur le recrutement des candidats. D'un autre côté, ils entreprennent des négociations avec les agents du service partenaire lors de l'évaluation des résultats, mais aussi de la révision de contrat. Lors des réunions, les opérateurs ont la possibilité de discuter de tous les aspects de la collaboration. Ils tentent ensuite de négocier le nombre de candidats qui doivent être considérés par le PSE comme un « résultat positif ». Le résultat de ces négociations est crucial car il définit le budget qui leur sera accordé par l'OCE.

Lors d'une réunion organisée entre un agent de l'OCE et un prestataire de services, nous observons les échanges autour de la question des certificats des candidats et du budget. L'opérateur doit fournir au PSE un rapport de compétence pour chaque candidat. Or, trois des candidats n'en ont pas en raison d'un absentéisme trop élevé. Les négociations portent alors sur le nombre de jours de présence du candidat à la formation. La problématique s'articule autour des éléments de justification avancés par l'opérateur. Ce dernier décrit la situation personnelle difficile des candidats (problèmes de santé, logement, etc.). Le prestataire insiste sur l'accumulation de facteurs extrinsèques à la bonne volonté du candidat. Finalement, l'agent accepte de prendre en compte ces récits. Il sait que l'opérateur a fait de son mieux avec les candidats, et que la situation financière de l'organisation est difficile. Toutefois, l'agent nous a dit avant la réunion qu'il ne changerait pas d'avis.

Cette stratégie est mise en œuvre par les prestataires dont le financement est en grande partie lié à l'obtention de résultats. Dans ces situations délicates, certains opérateurs se protègent en négociant un financement garanti dès les premières réunions avec les agents.

« J'ai demandé un forfait journalier. Je ne voulais pas prendre trop de risques. Qu'il y ait deux ou douze personnes en formation, j'ai les mêmes frais. Ce n'est pas la même chose pour moi s'ils me rémunèrent pour deux ou pour douze personnes. Nous avons un programme de quinze jours. Nous avons un forfait de deux semaines pour la formation. » (Opérateur C. de l'OCE).

Ainsi, confrontés au problème de résultats non mesurables, les opérateurs privés élaborent diverses stratégies. Certaines sont dangereuses pour la collaboration, notamment la baisse de qualité, la surréservation et le trafic de participants. D'autres stratégies sont plus modérées, comme les négociations avec les agents du PSE.

4. Conclusion

Dans ce chapitre, nous nous sommes concentrés sur la façon dont les acteurs d'une collaboration entre les services publics d'emploi et les opérateurs privés permettent de résoudre les situations critiques liées à l'évaluation du rendement de l'opérateur. Cette situation difficile touche particulièrement les opérateurs privés, car ils peuvent perdre une grande partie de leur financement. Notre hypothèse de départ posait l'idée que les manœuvres des parties prenantes avaient plus d'impact sur la résolution des difficultés que le cadre de la collaboration défini par le PSE (appel à projets en Belgique et appel à initiatives à Genève). Des projets de recherche réalisés auprès de trois PSE distincts nous ont permis de tester cette hypothèse, dans la mesure où les modalités de création de partenariats divergeaient : les deux PSE belges (Actiris et le Forem) utilisent l'appel de projets, tandis que l'Office cantonal pour l'emploi de Genève a recours à l'appel à initiatives.

Notre analyse met en évidence les différents acteurs et, en particulier, deux catégories de stratégies utilisées par les opérateurs pour atténuer ou surmonter les difficultés de l'évaluation. La première catégorie représente les actes « modérés », comme la négociation avec les agents du PSE dans le cas des prestataires de Genève. La deuxième catégorie correspond aux actes « risqués », tels qu'une faible qualité de service, le trafic de participants et la surréservation des candidats, pratiqués par les opérateurs belges. Ces stratégies sont risquées car une fois que les agents du PSR les découvrent, la confiance est rompue entre les parties prenantes. Les agents considèrent que les opérateurs privés sont opportunistes et leur rappellent les règles de partenariat avec le PSE. Dans certains cas, ils peuvent avertir les opérateurs jugés trop opportunistes et leur imposer des sanctions. Ces sanctions peuvent être d'ordre financier ou mettre fin à la collaboration lorsque les stratégies sont nuisibles à au parcours professionnel des demandeurs d'emploi.

Nous constatons que ces stratégies « à risque » se manifestent uniquement lorsque le partenariat est défini par un appel à projets. Les opérateurs, dont la collaboration avec l'Office pour l'emploi s'inscrit dans un appel à initiatives recourent à des stratégies « modérés ». Cela peut s'expliquer par le fait que ce cadre collaboratif offre aux opérateurs un plus grand espace commercial. Ils sont donc moins susceptibles d'être tentés d'engager des actions risquées parce qu'ils ont la possibilité de discuter et de négocier longuement avec les agents du PSE.

Ramonjavelo *et al.* (2006) soulignent dans leur travail que le cadre de la collaboration, par le biais de contrats de partenariat, de règles et de procédures, aide les partenaires à se faire mutuellement confiance. Notre analyse modère ce résultat en ce sens que les modalités du cadre influent sur la confiance des parties prenantes, ainsi que la présence ou l'absence de comportements opportunistes. Ainsi, le cadre de collaboration peut altérer la qualité de la relation au sein du partenariat. Il a une influence décisive sur la façon dont les événements sont gérés par les membres du partenariat. Les manœuvres des acteurs sont conditionnées par le cadre de collaboration dans lequel les parties prenantes doivent interagir. Il serait intéressant d'analyser les stratégies mises en place pour ces deux tests dans un contexte institutionnel où le partenariat est établi à partir d'un système de type appel d'offres.

Partie 3 : Un usage novateur des TIC dans la prestation des services publics

VII

La gouvernance numérique en tant qu'alternative en matière de prestation de services publics : De l'administration électronique aux services gouvernementaux numériques

Hiroko KUDO

1. Introduction

Il est communément admis que les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont été introduites dans l'administration publique, de façon conjointe à d'autres nouvelles techniques de gestion, dans les années quatre-vingt-dix, en particulier dans le cadre du concept de nouvelle gestion publique. Cependant, l'histoire de la « modernisation », et donc de l'« informatisation » et/ou de l'« électronique » de l'administration publique, nous apprend que l'utilisation des TIC a commencé avec le traitement des données et la diffusion des informations lorsque les ordinateurs centraux ont été introduits dans les entreprises comme dans les institutions publiques, au cours des années soixante et soixante-dix, et jusqu'à la fin des années quatre-vingt. Les technologies liées aux TIC ont été considérées comme un instrument important permettant de traiter plus rapidement et avec une précision accrue des volumes de données plus importants. Les documents manuscrits ou dactylographiés ont laissé place à des documents électroniques conservés sur des serveurs. Les premiers objectifs furent de transformer les données sans faire appel à la sophistication des instruments de gestion.

Grâce à la nouvelle gestion publique, la mise en œuvre des technologies TIC a commencé à se concentrer davantage sur les processus de gestion de l'administration publique. Divers outils de gestion reposant sur les TIC ont été introduits afin d'accroître la rapidité et d'améliorer la transparence des procédures administratives. L'échange de documents et leur élaboration grâce aux contributions de multiples acteurs sont devenus plus faciles, améliorant ainsi l'interaction et la collaboration entre les parties prenantes. Le traitement et la diffusion des informations sont devenus plus faciles grâce au système et à son infrastructure de support. Les technologies basées sur le Web, sont devenues populaires, non seulement pour résoudre les problèmes internes de gestion, mais également pour assurer la prestation de services publics utilisant et bénéficiant des TIC. De nombreux services auparavant disponibles au guichet ont été transformés en services en ligne, permettant aux citoyens d'accéder directement aux informations ainsi qu'aux services publics.

L'ère de « l'informatisation » s'est ainsi vue supplantée par l'émergence des technologies Web et des services en ligne sur Internet durant les années quatre-vingt-dix. Par la suite, les services Web ont été remplacés par diverses nouvelles techniques et technologies activées par la numérisation, les mégadonnées (Big Data), l'IdO (Internet des Objets) et l'IA (Intelligence Artificielle). Le développement des technologies Web a servi de tremplin aux processus de numérisation, en permettant de proposer diverses solutions en ligne pour les services publics ; désormais, d'autres innovations avancées prennent le relais.

Quelles sont/seraient les applications potentielles des TIC dans le secteur public ? Quelles sont les « alternatives en matière de prestations de service » rendues possibles grâce aux TIC ? Quelles

sont les « alternatives » offertes par les TIC, en particulier dans les domaines de la numérisation et des technologies Web ?

Cette section comporte deux chapitres afin d'apporter quelques réponses aux questions ci-dessus. Le premier chapitre propose de résumer les aspects théoriques et pratiques de la gouvernance électronique en ce qui concerne la prestation des services publics et de faire le lien avec le chapitre susmentionné.

Le deuxième chapitre de Meričková et Muthová explore les capacités des administrations locales slovaques en matière d'innovation. Les TIC peuvent non seulement améliorer les processus managériaux du secteur public en raison de leur impact sur l'architecture de gestion, mais aussi la prestation des services, notamment grâce à l'amélioration de l'interface et donc de la relation avec les utilisateurs des services : les citoyens et les entreprises. Cette étude met en lumière plusieurs problèmes intéressants : 1) le processus de développement et de mise en œuvre des innovations dans les services publics échoue en raison de l'incapacité des prestataires de services publics locaux à relayer celles-ci ; 2) il existe une forte corrélation entre les mécanismes de mise en œuvre des innovations dans le cadre de la stratégie de développement et les innovations existantes dans la fourniture de services publics locaux ; et 3) Les innovations permettent aux administrations locales d'assurer un meilleur suivi et de s'adapter aux besoins de leurs citoyens, en établissant la nature des innovations et le déroulement du processus de mise en œuvre des innovations. Les auteurs notent également que les innovations proviennent de la mise en réseau et permettent d'améliorer la communication avec les citoyens. Cet article tente donc d'aborder ces questions en adoptant des perspectives légèrement différentes.

2. De l'administration électronique à la gouvernance électronique et à la gouvernance numérique

La numérisation est devenue un concept et une pratique de première importance dans l'administration publique. Le Conseil de l'OCDE, par exemple, a adopté en juillet 2014 une « Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales » dans laquelle sa Direction de la gouvernance publique et du développement territorial analyse et explore les possibilités et les enjeux de la gouvernance numérique.

Elle définit l'administration électronique comme l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) à des fins d'amélioration du fonctionnement du gouvernement, tandis que le gouvernement numérique fait référence à l'utilisation des technologies numériques dans le cadre des stratégies de modernisation pour créer de la valeur ajoutée pour la société. Elles s'appuient sur un écosystème numérique composé d'acteurs publics, d'organisations non gouvernementales, d'entreprises, d'associations de citoyens et d'individus qui soutiennent la production et l'accessibilité aux données, des services et des contenus par des interactions avec le gouvernement (OCDE, 2014a), en reposant pour ainsi dire sur la mise en réseau.

Les technologies numériques font référence aux TIC, dont l'Internet, les technologies et appareils mobiles, ainsi qu'à l'analyse de données, à des fins d'amélioration de la production, la collecte, l'échange, l'agrégation, la combinaison, l'analyse, l'accessibilité, et la présentation du contenu numérique, notamment pour l'élaboration de services et d'applications (OCDE, 2014a). Même le concept précédent d'administration électronique visait à améliorer le fonctionnement du gouvernement et incluait donc les services publics utilisant les TIC, la transformation des services publics n'étant pas encore son principal objectif, les technologies n'incluant pas l'analyse de données et les contenus numériques. Les technologies numériques ont transformé les services et la relation avec les parties prenantes, en particulier grâce à l'analyse de données. Ainsi, il est juste d'affirmer que les caractéristiques de la prestation des services publics ont été transformées par l'introduction du gouvernement numérique via les technologies numériques.

Il est utile de noter que la Recommandation mentionne également que la valeur ajoutée pour la société désigne les différents bénéfices pour la société susceptibles de varier en fonction de la perspective adoptée ou des acteurs impliqués, et notamment : 1) les biens et les services qui répondent aux désirs des citoyens et des clients ; 2) les choix de production qui répondent aux attentes des citoyens en matière de justice, d'équité, d'efficacité et d'efficacités ; 3) des institutions publiques convenablement organisées et productives qui tiennent compte des désirs et des préférences des citoyens ; 4) l'équité et l'efficacité de la répartition ; 5) l'utilisation légitime des ressources à des fins publiques ; et 6) l'innovation et la capacité d'adaptation à l'évolution des préférences et des demandes (OCDE, 2014a). L'innovation crée une valeur ajoutée pour la société qui, à son tour, contribue à l'innovation et au changement.

La recommandation est le fruit de plusieurs conditions et de circonstances antérieures. L'intégration des nouvelles technologies dans la vie des personnes, des entreprises et des gouvernements contribue à l'ouverture des gouvernements et suscite de nouvelles formes d'engagement public et de relations qui transcendent les sphères publiques, privée et sociale. Le nouvel environnement numérique offre des opportunités inédites pour établir des relations plus collaboratives et participatives, qui permettent aux parties prenantes de définir activement les priorités, de collaborer à la conception des services publics et de participer à leur prestation afin de disposer de solutions plus cohérentes et intégrées pour relever les défis complexes. La participation et la production de services publics via un environnement numérique transforment les attentes des citoyens quant à leurs relations avec les gouvernements (OCDE, 2014a). Cette description nous rappelle les documents de référence relatifs à la nouvelle gouvernance publique, qui soulignent l'importance de la participation des parties prenantes, notamment celle des citoyens. La nouvelle gouvernance publique a en effet développé l'idée de coproduction avec les citoyens et les autres acteurs de la société civile dans la prestation des services publics, alors que la nouvelle gestion publique concentrait principalement son partenariat avec le secteur privé.

Elle indique que de nouvelles approches sont nécessaires en matière de gouvernance publique afin de permettre aux citoyens et aux entreprises de déterminer leurs propres besoins et d'y répondre en partenariat avec les gouvernements, plutôt que de laisser le soin aux gouvernements d'anticiper ces besoins (OCDE, 2014a). Cette analogie peut être repérée dans la littérature concernant la nouvelle gouvernance publique, dans des concepts tels que la co-conception, de la co-création et la coproduction. La diffusion et l'adoption de technologies modifient également les attentes en ce qui concerne la capacité des gouvernements à offrir des services à valeur ajoutée pour la société.

L'évolution vers l'utilisation de la technologie pour améliorer les performances en matière de gouvernance publique, et non simplement pour soutenir les procédures administratives, en vertu du principal objectif initial du concept d'administration électronique, nécessite une planification cohérente et stratégique des politiques d'utilisation des technologies numériques dans tous les domaines et à tous les niveaux au sein de l'administration. Les institutions gouvernementales, cependant, restent organisées autour d'unités, ayant chacune des responsabilités et des processus clairs, et rencontrant également des problèmes en ce qui concerne l'intégration de leurs méthodes de travail. Il s'agit de l'un des défis majeurs pour intégrer la gouvernance numérique dans les stratégies de réforme du secteur public. Les gouvernements doivent évaluer le niveau de maturité organisationnelle du secteur public en termes d'approches et de méthodes de gestion de projet, et être capables d'atteindre des niveaux de maturité appropriés selon leurs besoins et leurs ambitions, afin d'optimiser l'impact et les résultats des investissements gouvernementaux dans le domaine des technologies numériques (OCDE, 2014a).

La Recommandation vise à aider les gouvernements à adopter des approches plus stratégiques afin d'utiliser la technologie pour promouvoir l'ouverture, l'engagement du public et les innovations. Elle suggère en outre de mettre en œuvre des mécanismes de coordination plus efficaces, des capacités accrues et des conditions institutionnelles favorables pour améliorer l'efficacité des

technologies numériques, afin de créer de la valeur ajoutée pour la société et de renforcer la confiance des citoyens. Bien que le niveau de confiance dépende fortement de l'histoire et de la culture, la Recommandation vise à aider les gouvernements à utiliser la technologie afin de devenir plus agiles et résilients. La confiance du public peut être renforcée grâce à des politiques et à des services plus performants et plus réactifs, et il est généralement possible de mobiliser l'opinion publique en faveur de politiques gouvernementales ambitieuses et innovantes.

Cela suppose que certains engagements soient pris, entre autres : garantir une meilleure transparence, ouverture, responsabilité et inclusivité des processus et du fonctionnement des administrations en prônant des mesures visant à remédier aux « fractures numériques » et à prévenir l'émergence de nouvelles formes « d'exclusion numérique » ; favoriser l'engagement et la participation des acteurs publics, privés et de la société civile à l'élaboration des politiques, la conception et la mise en œuvre des services publics ; instituer la mise en place d'une culture basée sur l'usage des données dans le secteur public ; garantir une utilisation cohérente des technologies numériques dans tous les domaines d'action de la politique publique et à tous les niveaux de gouvernement.

L'importance de la transparence et de la responsabilité a déjà été soulignée, mais celle-ci semble être plus largement reconnue avec l'essor de la participation des parties prenantes. Tels sont les défis que posent les fractures numériques.

L'OCDE a publié une série de publications sur l'administration électronique et ses corollaires, antérieurement à cette Recommandation : « L'administration électronique : un impératif » (2003), « Vers une meilleure administration » (2005), « Repenser les services d'administration électronique : Approches centrées sur les usagers » (2009), « M Gouvernement : technologies mobiles pour des gouvernements réactifs et des sociétés connectées » (2011), « Données publiques ouvertes » (2013) et « Utilisation des médias sociaux par les gouvernements » (2014b). Jusqu'à la publication de 2005, les titres suggèrent des approches guidées par la nouvelle gestion publique. La notion de services apparaît avec une approche centrée sur l'utilisateur en 2009, ce qui correspond parfaitement au développement de la littérature concernant la nouvelle gouvernance publique, suivie de l'émergence des préoccupations concernant les données en 2013, lorsque les mégadonnées (Big Data) ont commencé à être abordées non seulement dans les domaines scientifiques et technologiques, mais aussi dans le cadre des questions sociétales générales, et que le modèle « 3Vs »² des mégadonnées a été mis à jour³.

Les publications relatives à la gouvernance numérique apparaissent relativement tard, puisque l'année 2002 correspond au « début de l'ère numérique » et que le stockage numérique a dominé le stockage global de l'information et peu de temps après. Cela peut résulter de la difficulté des gouvernements à tirer parti de la révolution numérique.

Il convient de noter que les documents de référence concernant la nouvelle gestion publique et les publications ultérieures, en particulier ceux liées à la nouvelle gouvernance publique, et donc ceux faisant référence aux nouveaux services publics, ont été publiés de façon simultanée avec la littérature traitant de la gouvernance numérique. En effet, l'attention et l'accent se sont portés sur la prestation des services publics et se sont intensifiés avec l'émergence de la nouvelle gouvernance publique. Dans la section suivante, le chapitre tente de résumer le propos sur la prestation de services en lien avec la gouvernance numérique.

² Selon Gartner, l'acronyme signifie : volume (quantité de données), vitesse (vitesse des données capturées et partagées) et variété (types de données et sources de nature différente).

³ « Les mégadonnées (Big Data) sont des ensembles de données très volumineux, à haute vitesse et/ou très variés, qui nécessitent des solutions de traitement de l'information rentables et innovantes permettant d'améliorer la compréhension, la prise de décision et l'automatisation des processus. » (Gartner)

3. Nouvelle gouvernance publique et prestation de services publics

De nombreux auteurs, ainsi que des institutions, ont mentionné la fracture numérique comme la transition de l'administration électronique à la gouvernance numérique s'est accompagnée du développement des technologies numériques et d'une abondante littérature concernant la prestation de services. Dans cette section, l'auteur tente de passer en revue la littérature relative à la nouvelle gouvernance publique afin d'identifier les analogies (Kudo, 2015 ; 2016). L'intérêt porté à la prestation des services publics, ainsi qu'au rôle des citoyens et du secteur social dans ses processus, a conduit à l'élaboration de la nouvelle gouvernance publique. Elle fut également proposée en réaction aux critiques adressées à l'encontre de la nouvelle gestion publique, qui mettait uniquement l'accent sur l'efficacité, l'efficience et les techniques de gestion.

Certains auteurs ont commencé à signaler les problèmes liés à la nouvelle gestion publique et à proposer des modifications. Ils ont mis en évidence le fait que la nouvelle gestion publique se focalise de façon excessive sur les techniques de gestion privée appliquées dans le secteur public, tandis que des aspects tels que la participation des citoyens et d'autres formes de prise de décision démocratique ont été peu considérés. Le contenu et les caractéristiques du principe de responsabilisation ont en effet changé par rapport à la période initiale de mise en œuvre de la nouvelle gestion publique et des éléments tels que le bilan social et la comptabilité ont dû être pris en compte (Osborne et Ball, 2011). Certains ont dénoncé le fait que la nouvelle gestion publique se concentrait sur la mesure, l'évaluation, le suivi et l'audit des performances, en faisant peu de cas de l'élaboration d'une politique publique en général et des processus de prise de décision, renforçant ainsi les agendas politiques à court terme. Les politiques et les stratégies à long terme avaient donc peu de chance d'éclore, cette situation allant à l'encontre des objectifs de la nouvelle gestion publique fixés à l'origine.

Ces auteurs ont tenté de modifier le concept de la nouvelle gestion publique, en soulignant l'importance de la participation des citoyens et du rôle du secteur social dans la prestation des services publics, et en l'axant sur une gouvernance publique beaucoup plus large, qui inclut les partenariats publics et privés. Ils se sont concentrés sur la coproduction entre le citoyen et les secteurs public et social en tant qu'agents de service et ont souligné l'importance de coproduire les services.

Alors que la nouvelle gestion publique se fonde sur l'économie néoclassique et en particulier sur la théorie du choix rationnel/public et met l'accent sur la mise en œuvre par des unités de service indépendantes, idéalement mises en concurrence entre elles et focalisées sur l'économie et l'efficience, la nouvelle gouvernance publique s'appuie sur la sociologie des organisations et la théorie des réseaux et elle reconnaît la nature davantage fragmentée et incertaine de la gestion publique (Pestoff, 2011).

Osborne soutient ironiquement le fait que la nouvelle gestion publique a été « une étape de transition dans l'évolution (de l'administration publique traditionnelle) vers la nouvelle gouvernance publique » (Osborne, 2006, p. 337). Il admet que l'administration et la gestion publiques ont traversé trois phases ou modes dominants : la phase prééminente et prolongée de l'administration publique jusqu'à la fin des années 1970/début des années 1980, suivie de la deuxième phase correspondant à la nouvelle gestion publique, jusqu'au début du 21^e siècle, et de la troisième phase émergente de la nouvelle gouvernance publique depuis lors. La période de mise en œuvre de la nouvelle gestion publique a donc été relativement brève et transitoire entre la tradition étatique et bureaucratique de l'administration publique et la mise en place récente de la nouvelle gouvernance publique (Osborne, 2006 ; 2010).

Bovaird estime que l'émergence de la gouvernance en tant que concept clé dans le secteur public est relativement récente, et il retrace l'évolution du concept dans l'administration publique. Il suggère que « la gouvernance fournit un ensemble de mécanismes d'équilibre dans une société en

réseau, bien qu'elle soit encore un concept contesté, à la fois sur le plan théorique et en pratique » (Bovaird, 2005, p. 217). À la fin des années 1990, diverses préoccupations concernant la gouvernance d'entreprise, la gouvernance locale et la société en réseau se sont largement cristallisées sur la « gouvernance publique », qu'il définit comme « ...les façons dont les parties prenantes interagissent entre elles pour influencer les résultats des politiques publiques » (Bovaird et Löffler, 2003, p. 316).

4. Fracture numérique et transparence

De nombreux auteurs, ainsi que des institutions, ont mentionné la fracture numérique comme étant l'un des problèmes les plus cruciaux de la gouvernance numérique. Mais en quoi consiste réellement la fracture numérique ? De nombreuses définitions ont été proposées. Cependant, certaines limitations ont déjà été surmontées, principalement en raison des évolutions et des progrès technologiques, et en partie grâce aux efforts déployés par divers acteurs. Voici quelques définitions et observations qui méritent d'être prises en compte (texte en italique par l'auteur).

Le terme de « fracture numérique » se réfère aux disparités entre individus, foyers, entreprises et aires géographiques aux différents niveaux socio-économiques en termes d'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC) et d'utilisation de l'Internet pour une large variété d'activités (OCDE 2001).

Le concept de la fracture numérique continue d'évoluer et de s'élargir en fonction de nouveaux développements technologiques : certaines études se sont penchées sur d'autres fractures numériques apparaissant parmi les internautes qui utilisent plusieurs appareils mobiles tels que les tablettes et les smartphones pour accéder à Internet. (...) à mesure que les technologies numériques continuent de se développer, certains utilisateurs les adoptent et améliorent leurs expériences en ligne, tandis que d'autres utilisent Internet de manière limitée ou ne font pas du tout appel à la technologie (UE, 2015).

La fracture numérique a trait en partie à une différence d'accès au matériel. En ce sens, la fracture numérique est une simple extension de l'idée centenaire du « service universel » (...). Un autre aspect de la fracture numérique concerne les logiciels et les usages des technologies de l'information. (...) Il demeure qu'un autre aspect de la fracture numérique est lié à l'accès à la gamme complète de services via la connexion réseau du consommateur, posant le problème de « l'égalité d'accès ». (...) La présence de disparités dans l'accès et dans l'utilisation des technologies de l'information entre divers groupes socio-économiques... (Noll, Older-Aguilar, Rosston et Ross, 2000).

...dès l'origine, la « fracture numérique » est de nature plurielle, et ce de façon persistante. Cette pluralité a au moins deux conséquences. *En premier lieu, il n'existe aucun type de fracture numérique unique* ; un large éventail de disparités sociales, économiques et technologiques diverses et croisées doit être considéré, qui sont autant d'aspects liés à la « fracture numérique ». (...) En deuxième lieu, malgré le soin accordé à l'utilisation cohérente et précise de la terminologie, la multiplicité lexicale ne constitue pas nécessairement une déficience. Il ne s'agit pas toujours d'un problème sémantique à résoudre en prescrivant, même provisoirement, une définition univoque et non débattue. Du fait que les technologies de l'information ont évolué à des rythmes historiquement inédits, les différents problèmes qui leur sont associés connaissent également des changements accélérés. C'est une des raisons de la variabilité observée dans le contenu des rapports de la NTIA. *La définition changeante de la fracture numérique n'est pas le fruit d'un caprice ou d'une incapacité à être précis. Celle-ci a varié, car la technologie concernée a considérablement évolué* (Gunkel, 2003).

D'un point de vue analytique, il n'y a pas une, mais trois fractures numériques, et une quatrième émerge dans de nombreux pays. La première fracture est celle qui existe au sein de chaque nation, industrialisée ou en développement, entre les individus qui sont riches, éduqués et puissants, et ceux qui ne le sont pas. (...) Une deuxième fracture numérique, moins souvent mentionnée, est d'ordre linguistique et culturel. (...) La troisième fracture numérique découle inévitablement des deux premières : il s'agit de la fracture numérique croissante existant entre les

pays riches et les pays pauvres. (...) Cependant, la question essentielle posée par la quatrième fracture numérique est de savoir si la prospérité de cette nouvelle élite numérique se propage au reste de la société, en particulier aux citoyens pauvres et aux villageois ruraux, ou si elle crée une enclave cosmopolite et dépositaire du savoir de plus en plus distincte. (...) Le fait est que la « fracture numérique » regroupe en réalité quatre notions, toutes étroitement liées... (Keniston, 2003).

...la fracture numérique fait référence à la stratification sociale due aux capacités inégales d'accès, d'adaptation et de création des connaissances via l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) (Warschauer, 2011).

La théorie de la diffusion des innovations fournit un cadre approprié pour classer les diverses approches méthodologiques qui ont été suivies pour étudier la fracture numérique. (...) quatre perspectives sur la fracture numérique. Deux d'entre elles sont concernées par le type de nœud : (...) Les deux autres concernent la diffusion de l'innovation : (...) (Hilbert, 2011).

Comme l'indique Gunkel (2003) : « Les examens critiques de la fracture numérique semblent être rares. Les quelques commentaires qui ont été publiés ne sont guère plus que des réactions et des éditoriaux qui prétendent, principalement à travers des preuves anecdotiques et une opinion personnelle, que la fracture est un mythe, une hyperbole politique, un problème inexistant ou une foutaise. Ce qui est nécessaire, par conséquent, n'est ni une adhésion sans réserve à l'idée de l'existence d'une fracture numérique, ni une simple dénégation de celle-ci, mais une analyse critique qui expose et étudie les problèmes inhérents dans les deux cas. L'auteur se réfère à un mythe, mais n'adopte pas la démarche mentionnée ci-dessus ; L'UE, même basée sur une récente redéfinition de 2015, continue d'améliorer la connectivité haut débit et l'utilisation d'Internet via les financements et la réglementation, en privilégiant les infrastructures et les compétences. Cet article tente d'offrir une approche critique et différente de la fracture numérique, principalement grâce à l'analyse théorique, soutenue par des expériences exploratoires.

Les recherches suggèrent que les effets de la transparence sur la compréhension dépendent de la façon dont l'information est présentée : un contenu plus détaillé a une incidence négative sur la compréhension et cet effet négatif est renforcé lorsque l'information est structurellement présentée de façon claire. Les résultats des analyses documentaires démontrent que les effets de la transparence sur la compréhension de l'information dépendent fortement de la présentation : les citoyens exposés à des informations plus détaillées comprennent moins bien les informations que ceux auxquels on soumet des informations moins détaillées. Cette relation est renforcée lorsque l'information est structurellement présentée de façon claire. Ces résultats de recherche suggèrent que le fait de garantir aux citoyens l'accès à l'information ne signifie pas forcément qu'ils la comprennent, en raison des contraintes cognitives, selon la théorie de la charge cognitive (Sweller, 1998).

Comme cela est souligné dans la recommandation mentionnée ci-dessus, la transparence est un autre concept important en ce qui concerne la gouvernance numérique. La transparence a longtemps été préconisée comme moyen de garantir le fonctionnement efficace des institutions publiques (Hood et Heald, 2006). La transparence constitue un moyen essentiel permettant de réduire les asymétries d'information entre le gouvernement et le public (Stiglitz, 1999). En réduisant les asymétries d'information, la transparence peut permettre aux citoyens de mieux comprendre ce que fait leur gouvernement, ce qui leur permet de prendre des décisions qui reflètent mieux leurs intérêts et encouragent des organismes publics à être plus responsables et réceptives (Fung, Graham et Weil, 2006 ; Hood, 2010 ; Porumbescu, 2015).

De nombreuses études ont commencé à examiner dans quelle mesure la transparence peut réellement permettre d'atteindre les objectifs qui lui sont souvent attribués (Piotrowski 2014). Les résultats de ces études ont contribué à faire progresser la compréhension de la transparence en offrant un meilleur aperçu de la manière dont la transparence est liée à des concepts, tels que la confiance dans le gouvernement (Benito et Bastida, 2009 ; Grimmelikhuijsen et Meijer, 2014 ; De

Fine Licht, 2014). Toutefois, en dépit de ces contributions, la manière dont la transparence affecte la compréhension du gouvernement par les citoyens n'est toujours pas clairement perçue (Cook, Jacobs et Kim, 2010). Dans la littérature sur le sujet, la capacité de la transparence à améliorer la compréhension du gouvernement par les citoyens est souvent supposée (Etzioni, 2010). Nous en savons en effet très peu sur le fonctionnement de la transparence, car nous ignorons comment la transparence façonne la compréhension que les citoyens ont de leur gouvernement et comment cette compréhension influence la confiance dans le gouvernement, par exemple.

La fracture numérique est un problème important dans le cadre de la mise en œuvre de la gouvernance numérique. Il s'agit toutefois d'une notion complexe, tout comme la transparence. Dans le même temps, il convient de noter que la fracture numérique n'est peut-être pas l'obstacle ultime, et que les différentes solutions proposées jusqu'à présent ne constituent pas la véritable solution pour résoudre les problèmes de la gouvernance numérique.

5. Conclusions, implications et réflexions

La nouvelle gestion publique a introduit la collaboration gouvernementale et la coproduction dans la prestation de services publics. Les nouveaux concepts de gouvernance publique expliquent les conditions propres aux parties prenantes impliquées dans ces processus.

Dans le cas de l'administration électronique, de la gouvernance électronique et de la gouvernance numérique, les stratégies de la nouvelle gestion publique et de la nouvelle gouvernance publique ont été employées, bien que celles-ci présentent plusieurs caractéristiques uniques qui ne sont généralement pas observées dans d'autres domaines (Kudo, 2010). Les préoccupations concernant la confidentialité, la sécurité et la protection des données, ainsi que les problèmes posés par les données ouvertes, les mégadonnées (Big Data) et l'omniprésence des réseaux nous rappellent l'importance de trouver le bon équilibre. Les problèmes récemment reconnus liés à l'utilisation des TIC, les critiques envers la nouvelle gestion publique, de même que les débats concernant la sécurité et/ou la sécurité opposée au respect de la vie privée, les données ouvertes et les mégadonnées (Big Data) opposées à la protection des données, l'efficacité et/ou l'efficacité opposées à la démocratie participative, les principes de gestion du secteur privé opposés à la gouvernance des réseaux au sein d'une grande société, sont autant d'éléments qui semblent confirmer le bien-fondé de la nouvelle gouvernance publique. Même l'administration électronique, puis la gouvernance électronique, ont été confrontées à la « gouvernance de l'ère numérique », qui dépasse le cadre de la nouvelle gestion publique (Dunleavy *et al.*, 2006) et souligne le rôle actif des contribuables et des entreprises informatiques dans la société. De ce point de vue, toutes les parties prenantes sont liées au réseau de gouvernance publique. Il faut noter que les mêmes auteurs ont écrit un article avec un titre provocateur (« New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance ») l'année précédente (Dunleavy *et al.*, 2005), et il est donc juste de dire que la gouvernance numérique est associée à la phase suivant l'application de la nouvelle gestion publique ou de la nouvelle gouvernance publique, donc à la nouvelle prestation des services publics.

L'introduction de la nouvelle gouvernance publique dans la prestation des services publics est un tournant important, tant sur le plan du concept que d'un point de vue pratique. Les citoyens et les communautés sont non seulement invités à participer au processus de prise de décision, mais également au processus de la prestation des services, réalisant ainsi la co-conception, la co-crédation et la coproduction. Ils redessinent ainsi la structure de la prestation des services à l'échelle locale.

Les services numériques des gouvernements représentent désormais un aspect important des services publics reposant sur la technologie et/ou l'innovation. Ce concept ainsi que sa mise en application ont été adoptés sous différentes formes, notamment grâce à la co-conception et la coproduction avec les citoyens et les autres parties prenantes, aux technologies numériques permettant l'analyse des données, en améliorant ainsi les services sur la base de données et de preuves. La nouvelle gouvernance publique a contribué à la coproduction avec les citoyens et les

autres parties prenantes, tout en favorisant l'utilisation des TIC comme instrument efficace et efficient au service du gouvernement.

Il existe de multiples exemples de services numériques offerts par les gouvernements dans le monde. Un grand nombre de ces services ne sont pas seulement le fruit d'innovations et de progrès technologiques, mais ils sont également le produit de la réforme et de la révolution institutionnelles. Les TIC, en elles-mêmes, ne constituent pas une solution, mais peuvent offrir et devenir une opportunité.

Quant à savoir si les TIC et la gouvernance numérique contribuent à une prestation alternative des services publics, il est somme toute possible de répondre par l'affirmative.

VIII

Innovations basées sur les TIC dans la prestation des services publics au niveau local : Capacités d'innovation des prestataires de services publics - Cas Slovaque

Beáta MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ et Nikoleta MUTHOVÁ

1. Introduction

L'innovation dans le système des services publics peut être vue comme le développement des services publics afin de mieux répondre aux besoins en s'appuyant sur le changement de statut des entités/acteurs impliqués dans la fourniture du système (Osborne, Brown, 2005 ; Mulgan, Albury, 2003 ; Hartley, 2005). Ces entités sont alors capables et désireuses d'acquérir de nouvelles compétences, d'améliorer leurs activités opérationnelles et de travailler ensemble (Von Hippel, 2007).

Les services publics électroniques sont perçus au sens strict comme des initiatives, des efforts ou des performances, dont l'offre est médiatisée par des technologies de l'information telles qu'Internet, les guichets électroniques et les appareils mobiles (Rowley, 2006, p. 341). Dans un sens plus large, ils sont assimilés à des services Web interactifs axés sur le client et intégrés aux processus organisationnels de soutien à la clientèle et de mise en œuvre de la technologie pour renforcer la relation entre le client/citoyen, le prestataire de services et l'agent de l'administration publique (De Ruyter *et al.*, 2001, p. 186, Lindgren et Jansson, 2013).

De nombreuses innovations des services publics reposent sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication et ces technologies peuvent contribuer de manière significative à la réalisation de l'une des conditions essentielles à la réussite des innovations dans le système des services publics : l'implication directe du citoyen en tant que consommateur de services publics dans le processus d'innovation de ces services (Von Hippel, 2007). L'innovation est stimulée en adoptant l'idée nouvelle qu'il est nécessaire de prendre en compte non seulement tous les acteurs externes impliqués dans la prestation des services publics, donc en renforçant le capital social, mais également tous les individus au sein du corps social lui-même. La difficulté d'adopter une innovation dans les services publics, qui est généralement perçue comme une « tâche supplémentaire » par les fonctionnaires eux-mêmes, est souvent à l'origine de l'échec d'une telle innovation (Considine *et al.*, 2009). De ce point de vue, il est important d'aborder la capacité d'innovation des organismes publics en insistant sur leur rôle de prestataires de services publics qui déterminent l'offre en matière d'innovation dans les services publics. L'étude se concentre sur l'évaluation de la capacité d'innovation des municipalités dans leur rôle de prestataires de services publics locaux en adoptant les TIC.

2. Cadre théorique - Évaluation de la capacité d'innovation des entreprises

L'évaluation actuelle de l'offre en matière d'innovations donne la priorité à l'évaluation de la capacité d'innovation des entreprises. Des recherches sur les caractéristiques des entreprises ayant un impact sur leur capacité d'innovation ont été menées dans de nombreuses études (Burns et Stalker, 1961 ; Damanpour, 1991). Il existe un grand nombre d'études sur les autres caractéristiques des entreprises qui influent sur leur capacité à innover. Une synthèse de 83 études publiées

concernant cette question entre 1980 et 2003 a été tentée par les auteurs Vincent, Bharadwaj et Challagalla (2004) à l'aide d'une méta-analyse ; ils ont défini 15 facteurs de la capacité d'innovation des entreprises : économique (compétitivité (+) turbulence (+), uniformité (-), urbanisation (+), organisationnelle (hiérarchie (+), complexité (+), formalisation (+) coordination fonctionnelle (+), spécialisation (+), démographique (âge (+), formation à la gestion (+), professionnalisme (+), nombre d'employés (+) et processus (évaluation dichotomique de l'innovation (-), évaluation intersectorielle de l'innovation (+).

Plusieurs modèles évaluant la capacité d'innovation d'une entreprise ont été conçus lors de l'évaluation des différentes combinaisons des facteurs susmentionnés : le modèle du diamant (Tidd, Bessant et Pavitt, 2005), le modèle du canal d'innovation (Hansen et Birkinshaw, 2007), le modèle d'entonnoir de l'innovation (Barber, 2011). Le modèle du diamant prend en compte avec cinq domaines d'évaluation : stratégie, processus, organisation, réseautage et formation (Tidd, Bessant, Pavitt, 2005). L'évaluation de chaque domaine est représentée par les axes individuels du diamant. Plus la superficie du pentagone est grande, plus la capacité d'innovation de l'entreprise est élevée (Figure 1).

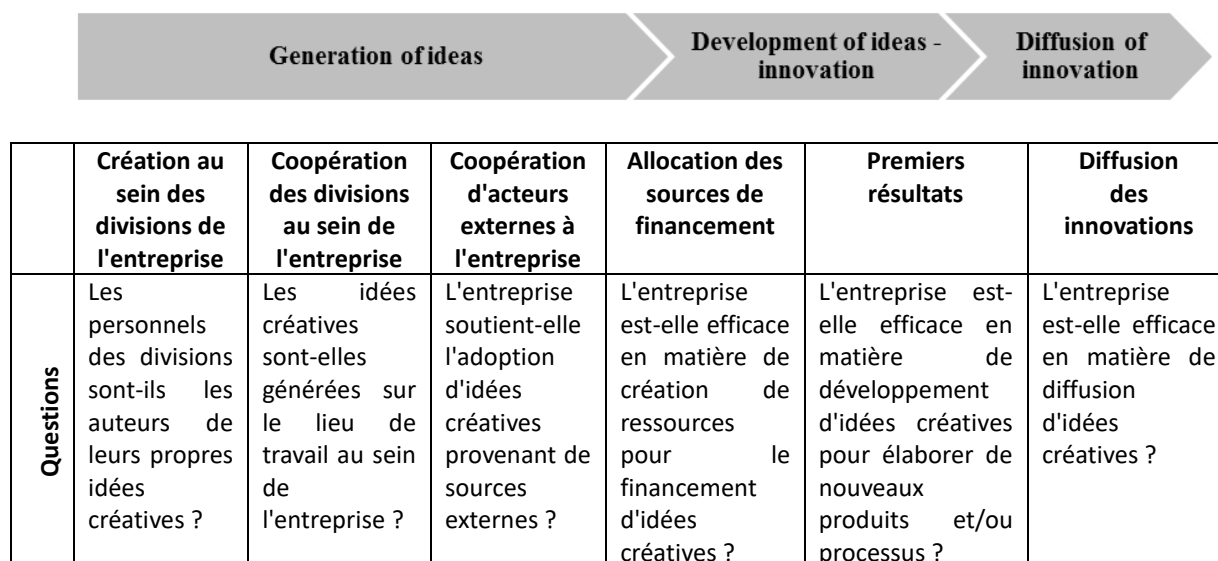
Figure 1. Évaluation de la capacité d'innovation d'une entreprise - Modèle du diamant



Source : Travail de l'auteur basé sur Tidd, Bessant et Pavitt, 2007

Hansen et Birkinshaw (2007) perçoivent le processus d'innovation sous la forme d'une chaîne de valeur. Le processus comporte trois étapes : l'élaboration d'idées, le développement d'idées sous forme d'une innovation et, enfin, la diffusion de l'innovation. La Figure 2 illustre les trois étapes du processus d'innovation ainsi que les questions d'identification et les indicateurs des étapes individuelles.

Figure 2. Le processus d'innovation en tant que chaîne de valeur



Indicateurs	Nombre d'idées créatives au sein de la division	Nombre d'idées créatives au sein de l'entreprise	Nombre d'idées créatives issues de sources externes	Pourcentage d'idées créatives financées par rapport à leur nombre total	Pourcentage d'idées créatives ayant un impact économique par rapport au nombre de celles qui sont financées	Pourcentage de la pénétration des marchés cibles dominés par les groupes de consommateurs cibles
-------------	---	--	---	---	---	--

Source : Adapté de Hansen et Birkinshaw, 2007

Les questionnaires destinés à évaluer la capacité d'innovation d'une entreprise tout au long de la chaîne de valeur (Figure 2) contiennent normalement des affirmations pour 2-3 questions de chaque partie de la chaîne de valeur avec des réponses possibles : Accord = 1 point, désaccord = 2 points. Ils sont complétés par des employés issus des différentes divisions de l'entreprise. Plus le score est faible, plus le résultat de l'évaluation de la capacité d'innovation de l'entreprise est mauvais. Par la suite, la moyenne des réponses pour chaque partie est compilée et le domaine détenant le plus petit nombre de points est celui auquel l'entreprise devrait accorder la priorité lors de l'élaboration de ses capacités d'innovation (Hansen et Birkinshaw, 2007).

3. Méthodologie

L'étude a pour objet l'évaluation de la capacité d'innovation des municipalités slovaques dans leur rôle de prestataires de services publics locaux en adoptant les TIC. Nous utilisons les concepts d'évaluation de la capacité d'innovation de l'entreprise - Modèle du diamant et chaîne de valeur.

En ce qui concerne la réalisation des objectifs énoncés, un contexte scientifique est formulé sous la forme de questions de recherche, dont l'authenticité dépend du volet application de l'étude : Le développement et la mise en œuvre de concepts innovants dans les services publics échouent en raison de la faible capacité d'innovation des prestataires de services publics locaux. En évaluant la capacité d'innovation des prestataires de services publics locaux, qui se traduit par des innovations offertes par ces services, nous utiliserons les concepts du modèle du diamant et de la chaîne de valeur. La capacité d'innovation des administrations locales sera évaluée dans cinq domaines, identifiés par le modèle du diamant (Tableau 1), la transformation des données qualitatives en données quantitatives, comme dans l'évaluation du concept de chaîne de valeur (accord = 2, désaccord = 1).

Tableau 1. Évaluation de la capacité d'innovation de l'organe exécutif des administrations locales

Domaine	Critère
Stratégie	Stratégie de développement d'une municipalité
	L'innovation dans le cadre de la stratégie de développement d'une municipalité
	Mécanismes de mise en œuvre de la stratégie de développement d'une municipalité
Processus	Innovation dans les services publics locaux
	Analyse des besoins des citoyens
Organisation	Élaboration de nouvelles idées pour fournir des services publics via les administrations locales
	Mise en œuvre de nouvelles idées pour la prestation de services publics via les administrations locales
Réseautage	Existence de relations avec des entreprises externes ; apport de nouvelles informations à l'initiative des individus ; échanges d'expériences ; constitution du capital social : mix public/privé/société civile et co-crédation dans le processus d'innovation
Formation	Formation des agents des administrations locales
	Acquisition de l'expérience propre et transférée (par exemple, celle provenant d'autres administrations locales, d'entreprises)

Source : Travail de l'auteur, 2017

Les méthodes de base de la recherche scientifique sont celles de l'analyse de la classification, de la comparaison et de l'abstraction dans le développement du cadre théorique et du cadre méthodologique pour le traitement des données ; les méthodes d'analyse causale et de comparaison dans le volet application de l'étude, ainsi que les méthodes de synthèse et d'induction partielle dans les conclusions tirées de la recherche, sont également employées.

Le sujet de recherche concerne des projets d'innovation spécifiques des services publics locaux qui utilisent les technologies de l'information et de la communication. Plus précisément, il s'agit de projets initiés sous l'initiative « e-Mesto » visant à mettre en œuvre l'électronisation des services municipaux et lancée en 2013 afin d'obtenir des subventions non remboursables (dans le cadre de la nouvelle gouvernance publique) pour fournir un accès aux services électroniques municipaux. L'objectif principal doit être l'électronisation des services des administrations locales qui relèvent véritablement des compétences des administrations locales.

La méthode de collecte des données lors de la phase primaire de la recherche, en ce qui concerne le concept d'évaluation appliqué selon le modèle du diamant, prend la forme d'un questionnaire structuré. Le questionnaire a été distribué aux 32 villes participant à l'initiative « e-Mesto » pour l'électronisation des services municipaux dans le cadre de la nouvelle gouvernance publique. Cependant, seules 25 villes nous ont renvoyé des questionnaires complétés : (Bardejov (BE), Humenné (HE), Košice (KE), Levice (LV), Liptovský Mikuláš (LM), Lučenec (LC), Michalovce (MI), Nitra (NI), Nové Mesto nad Váhom (NM), Nové Zámky (NZ), Partizánske (PE), Piešťany (PN), Považská Bystrica (PB), Prešov (PO), Ružomberok (RK), Senica (SE), Snina (SV), Spišská Nová Ves (SN), Šaľa (SA), Topoľčany (TO), Trebišov (TV), Trnava (TT), Vranov nad Topľou (VT), Zvolen (ZV) et Žilina (ZA). Sept des villes étudiées, en dépit de demandes écrites, téléphoniques et même personnelles répétées pour obtenir les informations demandées, ont refusé de coopérer. L'échantillon de données sélectionné peut néanmoins être considéré comme représentatif. Nous avons transcrit les données reçues sous la forme d'un code numérique auquel nous avons appliqué un traitement en utilisant des méthodes statistiques :

1. Test du khi-carré (évalue la représentativité de l'échantillon sélectionné),
2. Analyse des questions à réponses multiples et coefficient de corrélation de rang de Spearman (évalue la capacité d'innovation de l'organe exécutif de l'administration locale dans le modèle du diamant et l'innovation offerte par les services publics locaux basés sur les technologies de l'information et de la communication).

Pour l'évaluation, nous utilisons le logiciel statistique IBM SPSS Statistics¹⁹ ; pour les tests, nous considérons une valeur de seuil significative de 0,1.

4. Résultats et discussion

L'analyse de la capacité d'innovation des prestataires de services publics locaux conduit à analyser l'hypothèse scientifique de leur faible capacité dans ce domaine, qui est l'une des raisons de l'échec du processus de création et de la mise en œuvre réussie des innovations dans la prestation des services. L'évaluation de la capacité d'innovation de l'organe exécutif des administrations locales dans les domaines suivants constitue l'enjeu essentiel : stratégie, processus, organisation, réseautage et formation, tels que ceux-ci sont identifiés dans l'évaluation du modèle du diamant. Chaque domaine individuel comporte des affirmations pour lesquelles les employés des entreprises évaluées expriment leur accord ou leur désaccord. Les caractéristiques qualitatives exprimées sous la forme d'énoncés/réponses sont transformées en indicateurs quantitatifs, comme dans le concept de chaîne de valeur : accord/oui = 2, désaccord/non = 1. Pour chaque question, en cas de « oui », l'administration locale est invitée à fournir une réponse « ouverte » avec la possibilité de rédiger une description plus détaillée, afin de proposer des exemples concernant les services publics locaux dans lesquels l'innovation est mise en œuvre. Ces réponses sont évaluées séparément.

Nous évaluons la capacité d'innovation de 25 villes parmi les 32 villes participant à l'initiative « eMesto » pour l'électronisation des services publics locaux. Les données obtenues à partir du questionnaire de recherche sont traitées et évaluées au moyen d'une analyse des questions à réponses multiples et elles résultent des réponses aux questions posées aux administrations locales basées sur les concepts d'évaluation de la capacité d'innovation de l'entreprise : chaîne de valeur et modèle du diamant. Le Tableau 2 illustre clairement les réponses des villes aux questions.

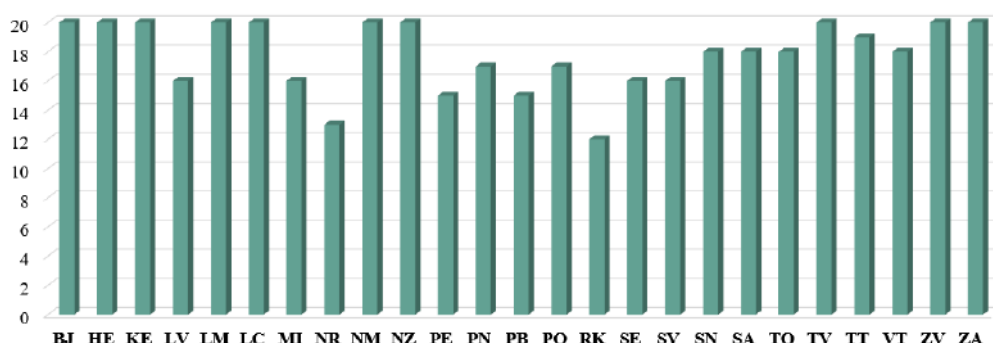
Tableau 2. Évaluation de la capacité d'innovation de l'organe exécutif de l'administration locale : innovation offerte par les services publics locaux.

Domaine évalué	Question	% des villes sondées ayant répondu « OUI » à cette question
Processus	Analysez-vous les besoins de vos citoyens ?	96,00%
Réseautage	Votre administration locale a-t-elle établi des relations avec des organisations externes et/ou des individus qui génèrent de nouvelles informations et échangent des expériences ?	96,00%
Formation	Votre administration locale a-t-elle inspiré d'autres administrations locales grâce à des innovations réussies, des techniques et des projets innovants ?	96,00%
Formation	Des formations sont-elles continuellement proposées aux agents de votre administration locale, etc. ?	92,00%
Organisation	Est-ce que les agents de votre administration locale initient de nouvelles idées pour la prestation des services publics ?	84,00%
Organisation	Est-ce que les agents de votre administration locale mettent en œuvre de nouvelles idées pour la prestation des services publics ?	80,00%
Stratégie	L'innovation fait-elle partie de la stratégie de développement de la municipalité ?	76,00%
Stratégie	Est-ce que votre ville dispose d'une stratégie préparée pour le développement de la municipalité ?	72,00%
Processus	Est-il possible d'affirmer que l'innovation est présente dans les services publics locaux au sein de votre municipalité ?	72,00%
Stratégie	Les mécanismes de mise en œuvre de la stratégie de développement de la municipalité sont-ils innovants ?	52,00%
	Êtes-vous impliqué dans tout autre projet relatif à l'électronisation ?	24,00%
	Avez-vous soumis une demande de nouvelle gouvernance publique dans le cadre de l'initiative « e-Mesto » concernant l'électronisation des services municipaux ?	20,00%

Source : Travail de l'auteur, 2017

La capacité d'innovation des villes individuelles a été évaluée en procédant à une modification du modèle du diamant et de la chaîne de valeur. Dans le cadre de l'évaluation selon le concept de la chaîne de valeur, une ville peut obtenir, selon ses réponses, le score maximal de 20 points si la réponse à chaque question est affirmative (OUI = 2 points) et le score minimal de 10 points si la réponse à chaque question est négative (NON = 1 point). Les résultats de l'évaluation de la capacité d'innovation des municipalités en fonction de leurs réponses suivant le concept de la chaîne de valeur sont illustrés dans le Graphique 1.

Graphique 1. Évaluation de la capacité d'innovation du point de vue des municipalités (concept de la chaîne de valeur)



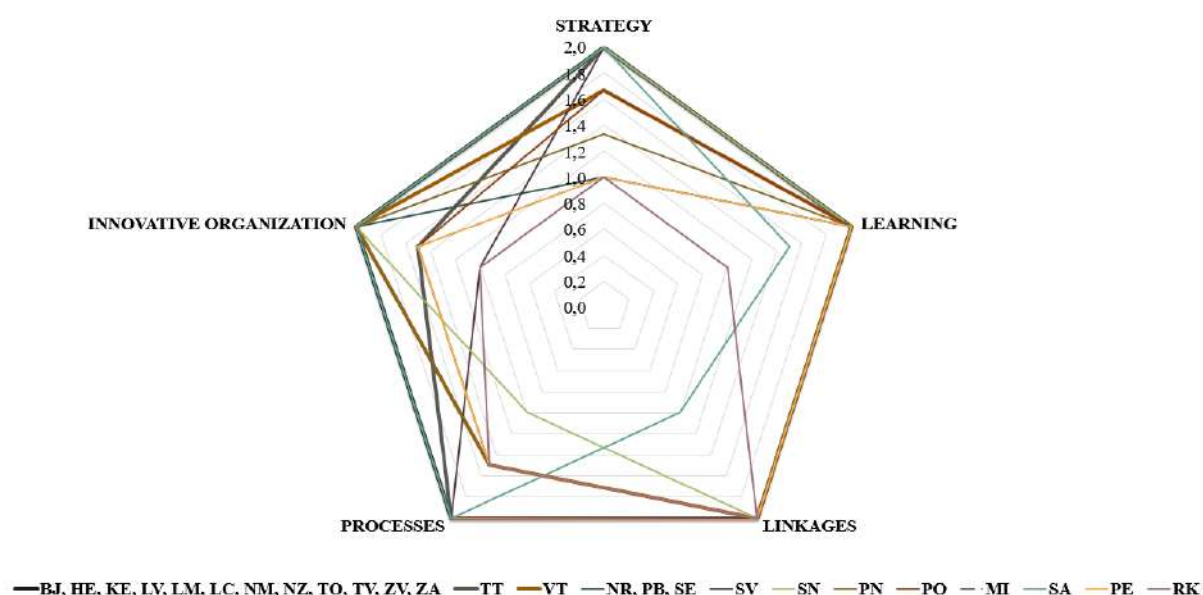
BJ – Bardejov, HE – Humenné, KE – Košice, LV – Levice, LM – Liptovský Mikuláš, LC – Lučenec, MI – Michalovce, NR – Nitra, NM – Nové Mesto nad Váhom, NZ – Nové Zámky, PE – Partizánske, PN – Piešťany, PB – Považská Bystrica, PO – Prešov, RK – Ružomberok, SE – Senica, SV – Snina, SN – Spišská Nová Ves, SA – Šaľa, TO – Topoľčany, TV – Trebišov, TT – Trnava, VT – Vranov nad Topľou, ZV – Zvolen, ZA – Žilina

Source : Travail de l'auteur, 2017

Le score moyen obtenu dans l'évaluation suivant le concept de la chaîne de valeur est de 17,76 points. Le score le plus bas a été obtenu par la ville de Ružomberok (12 points). Les villes ayant obtenu le score maximal sont Bardejov, Humenné, Košice, Liptovský Mikuláš, Lučenec, Nové Zámky, Trebišov, Zvolen et Žilina (20 points).

Nous avons évalué la capacité d'innovation des villes au moyen du modèle du diamant selon les domaines d'étude suivants : stratégie, processus, organisation, réseautage et formation. Les réponses des villes ont été fournies en fonction d'un certain nombre de problématiques liées à chaque domaine. Nous appliquons la moyenne des points obtenus à partir des réponses dans chaque domaine à chacun des axes du modèle du diamant représentant les domaines évalués. Le Graphique 2 illustre les résultats de l'évaluation de la capacité d'innovation du point de vue des administrations locales dans le modèle du diamant.

Graphique 1. Évaluation de la capacité d'innovation du point de vue des administrations locales (modèle du diamant)



BJ – Bardejov, HE – Humenné, KE – Košice, LV – Levice, LM – Liptovský Mikuláš, LC – Lučenec, MI – Michalovce, NR – Nitra, NM – Nové Mesto nad Váhom, NZ – Nové Zámky, PE – Partizánske, PN – Piešťany, PB – Považská Bystrica, PO – Prešov, RK – Ružomberok, SE – Senica, SV – Snina, SN – Spišská Nová Ves, SA – Šaľa, TO – Topoľčany, TV – Trebišov, TT – Trnava, VT – Vranov nad Topľou, ZV – Zvolen, ZA – Žilina

Source : Travail de l'auteur, 2017

Les zones du diamant correspondant aux différentes villes varient en fonction de leur capacité d'innovation dans les différents domaines évalués. Bardejov, Humenné, Košice, Liptovský Mikuláš, Lučenec, Nové Zámky, Trebišov, Zvolen et Žilina comptent parmi les villes les plus innovantes sur l'ensemble des domaines évalués. Les villes disposant d'une capacité évaluée inférieure dans tous les domaines sont Nitra, Michalovce, Považská Bystrica, Senica, Partizánske et Ružomberok. Les villes restantes ont des évaluations différentes selon les domaines.

Les villes évaluées présentent le plus fort potentiel d'innovation dans le domaine de la stratégie. La loi n° 309/2014 Coll., amendant et complétant la Loi n° 539/2008 Coll. au sujet du soutien au développement régional impose l'obligation d'établir un programme de développement économique et social (nommé ci-après PHSR) de la communauté (§ 5) qui, en tant que document stratégique de base pour le développement, peut être accompagné des autres documents de référence suivants : Concept de développement de l'informatisation des administrations locales ; Programme pour le développement urbain ; Stratégie pour le développement du tourisme. Projet communautaire de développement des services sociaux de la ville ; Programme de développement du logement ; Programme de gestion des déchets ; Développement urbain prioritaire et Plans de développement de la ville. Cependant, seules certaines villes ont présenté ces documents. De plus, l'innovation telle qu'elle est exprimée par les administrations locales dans ces documents n'apparaît que de façon sporadique. Les villes introduisent l'innovation, notamment en communiquant avec les citoyens (envoi d'informations par notification via SMS, e-mail ou flux RSS), ainsi qu'en utilisant les énergies renouvelables et en procédant à la gestion des déchets. Plus de 70 % des villes ont déclaré avoir mis en place une stratégie de développement en intégrant des projets d'innovation. Toutefois, la moitié des villes n'appliquent pas les mécanismes pour mettre en œuvre la stratégie. Les efforts déclarés en matière d'innovation dans l'intérêt du développement peuvent donc être en ce cas considérés plus ou moins comme des intentions formelles.

Si nous nous intéressons au domaine d'étude « processus », nous pouvons constater que 96 % des villes analysent les besoins de leurs citoyens et que plus de 70 % de ces résultats sont également obtenus grâce aux innovations mises en œuvre dans les services publics locaux. Parmi les innovations les plus souvent citées par les villes, on trouve l'électronisation des services publics, les forums de discussion électroniques destinés aux administrés, les applications mobiles grâce auxquelles les citoyens peuvent attirer l'attention sur les décharges illégales ou le mauvais état des espaces publics. L'analyse des besoins des citoyens est réalisée via l'application City Monitoring, les sites Web, Facebook, les guichets régionaux et les questionnaires.

La réponse à la question du rôle joué par les agents des administrations locales dans le processus d'innovation est évaluée dans le domaine d'étude « organisation ». 80 % des villes ont affirmé que les auteurs d'idées et d'innovation et les responsables de leur mise en œuvre sont leurs propres employés. Selon les réponses, il s'agit notamment d'innovations en matière de communication avec les citoyens, d'analyse des besoins des citoyens et de fourniture de services aux personnes ayant une résidence permanente.

Selon les déclarations, les agents des administrations locales de plus de 90 % des villes sont formés en permanence (principalement au sujet des changements législatifs, pour améliorer leurs connaissances en informatique, via des cours en ligne, etc.). De même, selon les déclarations de plus de 90 % des villes et des administrations locales, une proportion identique d'agents, dans son ensemble, acquiert des connaissances issues de l'expérience positive de mise en œuvre de projets d'innovation par d'autres administrations locales, non seulement en Slovaquie, mais aussi à l'étranger, par exemple dans le cadre de projets transfrontaliers, de conférences et de forums.

Les administrations locales tirent non seulement parti des expériences positives d'autres administrations locales, mais elles construisent une coopération avec des organisations et des individus externes ; cette démarche est revendiquée par plus de 90 % des villes dans l'évaluation du domaine d'étude « réseautage ». Les villes mettent en avant l'établissement de partenariats avec d'autres municipalités en Slovaquie et à l'étranger, des agences de développement régional, des fournisseurs de systèmes d'information, des entreprises, et ainsi de suite.

Les revendications mentionnées par les administrations locales semblent toutefois être en contradiction par rapport aux activités réelles démontrées sous la forme d'innovations mises en œuvre dans les services publics locaux au moyen de l'électronisation. Seulement 24 % des villes ont été impliquées dans des projets d'électronisation de services publics locaux et seulement 20 % ont réellement mis en œuvre le projet d'électronisation e-Mesto. Trois villes (Košice, Nitra et Žilina) ont mis en œuvre le projet d'électronisation des services publics locaux de l'initiative e-Mesto en 2015 dans le cadre de la nouvelle gouvernance publique. Banská Bystrica a lancé l'électronisation des services publics locaux en 2013 en utilisant ses propres ressources. Les 32 autres villes, en dépit de la possibilité d'obtenir un soutien dans le cadre de la nouvelle gouvernance publique, n'ont pas lancé le projet d'électronisation des services publics locaux. Sept d'entre elles ont même refusé de donner des explications à ce sujet. Les autres villes sondées ont évoqué les raisons suivantes : le manque de temps pour la mise en œuvre du projet et le non-respect des délais du ministère des Finances, la fin prématurée du projet en phase de conception en raison de l'échec des marchés publics ou la résiliation du contrat par le Bureau ministériel pour la nouvelle gouvernance publique pour les villes avec une population de plus de 20 000 habitants. Ainsi, si les villes ont échoué dans l'initiative spécifique e-Mesto d'électronisation des services publics locaux, la demande logique liée à leur effort déclaré pour améliorer les services publics locaux grâce à l'électronisation est de les inciter à s'engager dans d'autres projets du même ordre. Les villes de Levice, Nové Mesto nad Váhom, Banská Bystrica, Ružomberok, Senica et Snina mettent en œuvre leurs propres projets d'électronisation des services publics (électronisation des services municipaux de Levice, de Nové Mesto nad Váhom et de Ružomberok). Les villes de Piešťany et de Trnava ont participé au projet DATA Centrum, ciblant les villages et les villes. Partizánske utilise le système de portail iPoint.

En utilisant le coefficient de corrélation de rang de Spearman, nous pouvons confirmer une corrélation directe modérément forte entre les villes soutenues dans le cadre de la nouvelle gouvernance publique pour la mise en œuvre de l'initiative e-Mesto d'électronisation des services publics locaux et s'engageant dans d'autres projets, leur propre projet ou aucun projet (valeur- $p = 0,017$, $r_s = 0,473$). Si une ville n'a pas reçu de soutien dans le cadre de la nouvelle gouvernance publique, il est très probable qu'elle n'ait pas mis en œuvre son propre projet, et donc qu'elle soit encore en phase préparatoire d'une proposition pour le projet d'électronisation. Les villes de Nové Zámky et Topoľčany sont actuellement dans la phase préparatoire de l'électronisation des services publics. Bardejov, Humenné, Liptovský Mikuláš, Lučenec, Michalovce, Prešov, Trebišov, Vranov nad Topľou, Spišská Nová Ves, Šaľa et Zvolen ont déclaré qu'elles n'avaient pas encore poursuivi l'électronisation.

5. Conclusion

Le cadre législatif pour l'électronisation des services publics est représenté en République slovaque par plusieurs normes juridiques : Loi n° 575/2001 Coll. sur l'organisation des activités du gouvernement et l'organisation de l'administration du gouvernement central - Loi des domaines de compétences), Loi n° 273/2015 amendant et complétant la loi n° 305/2013 Coll. concernant l'étendue des services électroniques offerts par les pouvoirs publics et des amendements à certaines lois (loi sur l'administration en ligne), et qui amende et complète certaines lois et le statut du Plénipotentiaire du gouvernement pour l'informatisation de la société). La Loi des domaines de compétences, en vertu de l'amendement de 2006, précise que le Ministère des Finances de la République slovaque est l'organe du gouvernement central responsable de l'informatisation de la

société. Le rôle du gouvernement est décrit au paragraphe § 24. 2, la coordination des tâches dans le domaine de l'informatisation de la société et la mise en œuvre des politiques de la Communauté européenne et de l'Union européenne.

Pour réaliser l'informatisation de la société, plusieurs documents stratégiques ont été adoptés. Au niveau de l'Union européenne dans un document intitulé Stratégie de Lisbonne (2000), qui est devenu la base du traitement de la Stratégie pour la compétitivité (2010). Une partie de la Stratégie de Lisbonne était représentée par eEurope, une initiative en faveur d'une société de l'information pour tous. Cependant, devant l'échec patent de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, chaque pays devrait élaborer sa propre stratégie de développement de la compétitivité.

En 2013, dans le cadre du Programme opérationnel pour une société de l'information (Operational Programme for an Information Society ou OPIS) pour la période 2007-2013, une aide financière négociée (AFN) non remboursable a été annoncée pour favoriser l'informatisation des services publics locaux : l'initiative « eMesto » (Ministère des Finances, République slovaque, 2013). L'appel à propositions a été lancé le 18. 04. 2013 et clôturé le 21. 08. 2013. La mise en œuvre du projet devait avoir lieu dans la période 01. 01. 2007 - 31. 12. 2015 (Office gouvernemental de la République slovaque, Ministère des Finances (Mdf), 2015). L'objectif était de modifier l'état actuel de la prestation des services publics locaux à des niveaux qui contribueraient de manière significative à réduire la lourdeur administrative pour les citoyens, les entreprises et même le gouvernement, y compris les agents des administrations locales. 32 municipalités ont répondu à l'appel, et la demande d'aide financière négociée a été approuvée pour toutes les municipalités concernées.

L'objectif principal doit être l'électronisation des services publics locaux qui relèvent véritablement des compétences des administrations locales. Les services gouvernementaux locaux électroniques sont divisés en deux types principaux (obligatoires et facultatifs). Les services électroniques obligatoires sont des services qui se sont vu attribuer, sur la base de l'analyse, la priorité de mise en œuvre la plus haute et leur électronique est une étape obligatoire pour les candidats à une demande d'aide financière négociée. En revanche, les candidats ont le droit de choisir autant de cadres de projets susceptibles de faire l'objet d'une électronique parmi les services électroniques facultatifs.

Les candidats éligibles à recevoir l'aide financière négociée sont des municipalités en conformité avec la Loi n° 369/1990 Coll. sur les municipalités (municipalités situées en dehors du territoire de la région de Bratislava) et par la Loi n° 401/1990 Coll. pour ce qui concerne la ville de Košice, pour les villes avec une population dépassant 20 000 habitants en 2011. Toutes les administrations locales ayant soumis les documents nécessaires et le projet traité étaient éligibles pour faire une demande d'aide financière négociée. Les ressources financières du programme OPIS ont été fournies pour des services liés à l'introduction de services électroniques et à l'achat de technologies TIC.

L'aide financière négociée a été fournie sous la forme de préfinancements, de remboursements ou de toute autre combinaison de ceux-ci. 95 % du total des coûts éligibles ont été fournis aux municipalités sous la forme d'une aide financière négociée. Parallèlement, les administrations locales se sont également engagées à financer les systèmes d'information mis en œuvre à partir de leurs propres ressources pendant au moins cinq ans après la fin du projet, même après la clôture du programme OPIS.

50 millions € (ERDF + RS) ont été alloués au projet. Le montant de l'aide financière négociée variait de 10 000 à 4,5 millions d'euros. Le montant total des fonds alloués aux demandeurs d'aide financière négociée s'est élevé à 37 628 871,29 euros, le montant total des coûts éligibles pour les projets s'élevant à 39 609 338,20 euros ; un cofinancement d'un montant de 1 980 466,91 € a été garanti par les demandeurs.

Cependant, les projets d'électronisation des services publics locaux n'ont été couronnés de succès que dans quatre villes de 32 municipalités qui ont répondu à l'appel avec une aide financière

négociée approuvée. La question est donc de savoir pourquoi la plupart des municipalités ont échoué.

L'évaluation de la capacité d'innovation de l'organe exécutif des administrations locales à l'aide du concept de chaîne de valeur et du modèle du diamant nous fournit la réponse à cette question : le processus de développement et de mise en œuvre des concepts innovants dans les services publics échoue en raison des incapacités des prestataires de services publics locaux.

Il est ainsi essentiel de déterminer les éléments de la capacité d'innovation qui ont un impact sur l'offre en matière d'innovation des services publics locaux utilisant les technologies de l'information et de la communication. Il existe une forte corrélation entre les mécanismes de mise en œuvre de l'innovation dans le cadre de la stratégie de développement des municipalités et les innovations existantes dans la prestation de services publics locaux (valeur-p = 0,000, respectivement 0,003, rs = 0,871, respectivement 0,637).

Les innovations permettent aux administrations locales de mieux analyser les besoins de leurs citoyens et de s'adapter à ces besoins par la nature de l'innovation et le déroulement du processus d'innovation (valeur-p = 0,083; rs = 0,361). Outre les besoins des citoyens, la nature de l'innovation est déterminée par la réussite des processus d'innovation dans d'autres municipalités (valeur-p = 0,083; rs = 0,361).

Les éléments initiateurs du processus d'innovation des services publics locaux sont les agents des administrations locales (valeur-p = 0,003 ; rs 0.637), qui trouvent une nouvelle inspiration dans les innovations déjà mises en œuvre dans les services publics locaux d'autres municipalités en Slovaquie et à l'étranger.

On peut dès lors conclure que les administrations locales, parallèlement aux initiatives de leurs agents, analyseront les besoins de leurs citoyens et mettront en œuvre les mécanismes d'innovation des services publics locaux dans leur propre stratégie de développement, qui aboutira à l'innovation des services publics locaux basés sur les besoins des citoyens (valeurs-p de 0,074 ; 0,003 ; 0,013 ; respectivement 0,053 ; rs = 0,389 ; 0,637 ; 0,511 ; respectivement 0,400).

Les projets d'innovations basées sur les TIC dans la prestation de services publics devraient être fondés sur une analyse coûts-bénéfices (ACB), qui démontre la viabilité financière de l'investissement public. Selon la méthodologie de l'ACB, la période de rentabilité économique n'a pas pu excéder la durée de vie de l'investissement. Par ailleurs, des variables contextuelles ou des indicateurs mesurables devraient également être choisis pour mesurer la réalisation de l'objectif, ainsi que la mobilisation des ressources, les réussites et la mesure de la qualité des projets. Dans la phase de préparation du projet, l'administration locale doit définir la fréquence d'utilisation du service (nombre/période), le temps de réponse (par exemple 24 heures, en ligne, etc.), la fréquence des incidents (nombre/période), le coût des services rendus (coûts pour le prestataire), les coûts pour l'utilisation des services (coût d'utilisation), les avantages financiers (par exemple, les coûts et les frais de prestation de services), les avantages monétisés non financiers (par exemple, la quantification des gains de temps et l'impact positif sur l'environnement). Chaque administration locale doit, outre les indicateurs qualitatifs et quantitatifs, indiquer la conformité aux priorités horizontales de développement durable en termes économiques, ainsi qu'en termes d'amélioration de la qualité de l'environnement, d'inclusion sociale, de solidarité et de développement local équilibré.

Partie 4 : Implication des parties prenantes et coproduction

IX

Ouverture des services publics aux parties prenantes

Taco BRANDSEN

Dans l'administration publique classique, l'État dirigeait la production des services publics de bout en bout. Cette période est révolue. Dans les nouvelles philosophies de la gouvernance, non seulement l'État garde une certaine distance, mais laisse souvent les parties concernées par les politiques prendre l'initiative.

Ces nouvelles approches impliquent généralement les éléments suivants (Osborne, 2010 ; Bovaird et Loeffler, 2015 ; Bryson *et al.*, 2014) :

- Un accent renforcé sur les réseaux inter-organisationnels et les relations horizontales, par opposition aux relations verticales, du sommet vers la base.
- Un accent renforcé sur la collaboration plutôt que la compétition ou la hiérarchie.
- Un rôle plus important pour les entreprises et les associations à but non lucratif.
- Un accent renforcé sur la participation des citoyens, en tant que cocréateurs et/ou coproducteurs.

Ces réformes sont alimentées par plusieurs évolutions. Au fur et à mesure que la richesse et l'instruction des citoyens augmentent, ceux-ci deviennent plus indépendants et moins déferents vis-à-vis des pouvoirs traditionnels. Si l'État doit réduire les dépenses publiques, comme cela est le cas depuis peu dans beaucoup de pays en raison de la crise économique et de l'effondrement des recettes fiscales, ils recherchent ce qu'ils pensent être des solutions moins onéreuses. La critique de la façon dont l'État assure la prestation des services publics conduit les citoyens à rechercher des solutions censées être plus efficaces.

L'aspect novateur de ces développements dépend fortement du contexte institutionnel. Du point de vue d'un État classique, administré de façon descendante, il s'agit là d'un type de réforme radical (et, pour certains, suspect). Toutefois, de nombreux pays ont des traditions de collaboration et de participation citoyenne qui remontent à plusieurs siècles. Les pays d'Europe continentale ont développé leur État-providence en association avec des organismes privés à but non lucratif qui, aujourd'hui encore, restent les principaux prestataires de services comme l'éducation et les soins médicaux (Bode et Brandsen, 2014). Le Japon a une longue tradition de participation communautaire. Ces précédents sont souvent ignorés dans l'histoire de l'administration publique, qui a tendance à mettre l'accent sur le rôle moteur du gouvernement central. Pourtant, les politiques publiques se sont fréquemment inspirées d'initiatives ascendantes et les ont intégrées. En ce sens, les nouveaux modes de gouvernance sont autant une reconnaissance des trajectoires historiques alternatives en matière d'élaboration des politiques, que de nouvelles initiatives mises en pratique.

1. Pièges potentiels

Bien sûr, ce n'est pas la première fois que le paradigme classique de l'administration publique est remis en cause. Les préceptes de la nouvelle gestion publique étaient initialement considérés comme des solutions à des problèmes similaires. Dans le monde entier, des États ont commencé (et commencent encore) à créer des quasi-marchés, à privatiser les organismes publics et à mesurer la performance. Les gestionnaires publics étaient considérés comme des héros qui nous délivreraient

de la bureaucratie, du paternalisme et des déchets. Désormais, nous sommes à la recherche de solutions aux solutions. Il serait judicieux, ne pas de tomber dans le même piège en mettant en œuvre les dernières théories à la mode sans esprit critique et sans prendre en compte les théories contraires.

Pour commencer, il n'existe aucune preuve convaincante permettant de conclure que la délégation de tâches à des tiers privées aboutit en soi à une réduction du coût des services. Les réformes peuvent simplement entraîner un transfert des coûts, dans la mesure où la collaboration et la participation possèdent leurs propres coûts de transaction. Le risque est que les parties concernées passent un temps infini en réunions et en consultations, sans valeur ajoutée significative.

Il y a aussi le risque que la nouvelle approche bénéficie à ceux qui en ont le moins besoin. Les entreprises bien établies et des associations à but non lucratif sont plus aptes à s'engager dans des partenariats extensifs que les citoyens non organisés ou les entreprises nouvellement créées. Il est plus facile de participer à des programmes sponsorisés par l'administration publique pour les citoyens ayant un haut niveau d'instruction et de connexion que pour ceux qui se trouvent en difficulté socio-économique. Ces exemples montrent que les nouveaux modes de gouvernance ne font que renforcer les inégalités existantes. Pourtant, des contre-exemples à cette situation suggèrent que les nouvelles approches peuvent être plus inclusives. Les innovations sociales ouvrent et renouvellent les services publics au niveau local et impliquent davantage les habitants que par le passé (Voorberg *et al.*, 2015 ; Brandsen *et al.*, 2016). Des données récentes sur la coproduction suggèrent que celle-ci est plus susceptible d'abaisser le seuil de participation des citoyens que les modes de participation classiques (Alford *et al.*, 2015 ; Bovaird *et al.*, 2015). En cela, les nouvelles technologies peuvent jouer un rôle crucial (voir p. ex. Clark *et al.*, 2013). Bien sûr, au final, l'adoption de ces approches ne dépend pas uniquement de considérations instrumentales. Même si elles devaient s'avérer moins efficaces que les anciennes méthodes, beaucoup voudraient quand même les mettre en œuvre pour des considérations démocratiques.

2. Études de cas incluses

Il appartient aux chercheurs d'étudier la viabilité des nouvelles approches en matière de gouvernance et l'évolution du rôle de l'administration publique. La partie 4 de ce volume présente trois contributions sur ce sujet qui fait l'objet d'une abondante littérature.

La première étude de cas s'intéresse aux nouveaux types de biens, c'est-à-dire les biens relationnels. Leur utilité pour les consommateurs dépend, au-delà de leurs caractéristiques intrinsèques et objectives, des méthodes de communication et de l'interaction mutuelle entre les gens qui produisent ces biens et ceux qui les utilisent en Italie.

La deuxième étude de cas traite de la budgétisation participative en tant que moyen d'améliorer la gouvernance locale en Croatie. Elle examine de façon critique les modèles de budget participatif dans les collectivités locales croates afin d'identifier le ou les modèles appliqués et d'évaluer l'influence des pratiques de budgétisation participative sur la qualité de l'administration locale.

La troisième étude de cas présente la cocréation en tant qu'innovation sociale permettant de fournir des services publics locaux en Slovaquie. Ce nouveau mode de prestation augmente potentiellement la portée, l'efficacité et la qualité des services publics.

Ces nouveaux développements brisent le modèle traditionnel d'administration et de gestion publique. Ils obligent les chercheurs à s'intéresser à des secteurs et des questions jusque-là considérés comme hors de notre domaine. Il s'agit là d'un défi, mais qui fait de l'administration publique un domaine d'étude beaucoup plus passionnant et dynamique.

X

Davantage d'émotion, davantage de croissance : Le composant d'activation les mesures de lutte contre la pauvreté en Italie

Vittoria BERLINGÒ

Cet article présente une réflexion théorique sur l'État-providence et les réformes de la politique publique concernant les mesures de lutte contre la pauvreté et ce qu'elles impliquent.

Ces contributions, qui rétablissent le lien entre un rôle central et une dimension émotionnelle, sont déjà référencées précisément au sein du droit administratif national (comme en Italie) et infranational (dans le Latium), dans la mesure où ledit droit administratif est tenu de garantir un processus visant à définir légalement un type particulier de marchandises, que nous appellerons les biens relationnels.

L'article souligne de quelles façons cette nouvelle perspective de recherche juridique doit être considérée comme étroitement liée au thème de la croissance, dans la mesure où elle touche à la rupture du lien qui associe (*rectius* sacrifie) les droits et services sociaux aux programmes d'austérité.

1. Présentation du cadre juridique Italien

Les deux innovations les plus prometteuses en matière de politiques de lutte contre la pauvreté ont été le lancement du « Revenu Minimum d'insertion » (RMI) sous forme de dispositif pilote en 1998 et l'approbation de la loi-cadre relative à l'assistance sociale en 2000 (loi n° 328).

Celle-ci était d'ailleurs la première loi fournissant un cadre réglementaire complet pour le secteur de l'aide sociale depuis la loi Crispi de 1890. Cette loi définissait un modèle de gouvernance systématique à plusieurs niveaux, impliquant l'État central (dans un rôle réglementaire et d'encadrement), les régions et les municipalités, et prévoyait une nouvelle coordination avec le secteur tertiaire.

Le RMI, introduit par le décret-loi 237/1998, était conçu comme une mesure universelle et non catégorielle destinée aux personnes disposant d'un revenu inférieur à un seuil de pauvreté prédéfini et se composait de deux éléments : une allocation et un programme d'intégration sociale. Il était initialement présenté comme un projet-pilote devant être testé pendant 2 ans dans un nombre limité de municipalités, choisies dans certaines des régions plus défavorisées du pays. La loi budgétaire pour l'année 2000 a prolongé de deux ans l'expérimentation du RMI et a augmenté le nombre de municipalités participant au projet pilote. Des prorogations successives visant à épuiser les ressources disponibles ont permis à certaines municipalités de mettre en œuvre le RMI pilote jusqu'au 30 juin 2007.

L'aspect novateur du RMI résidait non seulement dans le test des moyens, mais également dans sa composante d'activation, car aucun autre transfert financier en Italie n'était complété par des programmes d'intégration visant à lutter contre l'exclusion sociale à stimuler l'autonomie des bénéficiaires. La loi prévoyait que dans les trente jours suivant l'acceptation de la demande, un programme d'intégration sociale personnalisé soit élaboré et signé entre le travailleur social et le bénéficiaire. La composante d'activation consistait principalement à demander un effort actif d'intégration social et pas toujours à s'engager immédiatement à chercher un emploi. Elle favorisait

plutôt la participation à des programmes de formation et/ou réhabilitation sociale, ainsi qu'à des missions sociales et/ou de bénévolat, selon les spécificités et le contexte socio-économique territorial.

La réforme du titre V de la Constitution (Loi C. n°3 de 2001) d'octobre 2001 a modifié le cadre institutionnel dans lequel la Loi d'Assistance sociale tant attendue a été conçue, attribuant une compétence exclusive aux régions en matière d'aide et de services sociaux. Cette évolution a miné la réforme en la rendant partiellement obsolète.

Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, les trois niveaux d'administration italiens interviennent dans le secteur de la lutte contre la pauvreté, sans aucune coordination verticale ni horizontale.

Par conséquent, l'absence d'une approche systématique et cohérente de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale semble claire, le manque de coordination entraînant de surcroît des lacunes dans la couverture et des chevauchements fonctionnels. En 2015, le revenu minimum d'insertion en Italie peut être considéré comme un puzzle constitué de différents programmes qui demeurent fragmentaires et ne sont pas en mesure de garantir un niveau minimal de protection aux citoyens, comme l'a révélé l'augmentation du taux de pauvreté relative et absolue.

Cet article présente les recherches visant à évaluer comment les nouvelles perspectives d'étude s'efforcent de donner une réponse aux besoins sous-jacents dans l'adoption des Objectifs du millénaire pour le développement 2015 en s'intéressant à un nouveau type de bien, c'est-à-dire les biens relationnels dont l'utilité pour les consommateurs dépend, au-delà de leurs caractéristiques intrinsèques et objectives, des méthodes de communication et de l'interaction mutuelle entre les gens qui produisent ces biens et ceux qui les utilisent.

Il s'ensuit que ces biens ne peuvent être identifiés dans la prestation « à froid » d'un avantage financier par l'État à destination des individus, parce qu'il est exclu que ces biens puissent être produits, consommés ou acquis par le sujet en tant qu'individu.

Étant liés au rapport de proximité entre les entités du secteur tertiaire (travail volontaire, organisations non gouvernementales, entreprises sociales, entreprises coopératives, coopératives sociales, etc ..) et les utilisateurs des services, les biens relationnels deviennent coessentiels des services, même s'ils sont caractérisés par des dimensions matérielles comme les soins à domicile, la gestion d'un centre de logement pour mineurs ou un centre de jour éducatif pour les personnes handicapées, lorsqu'ils sont rendus par des particuliers (les entités du troisième secteur), permettant au destinataire (ou à l'utilisateur) d'interagir activement pour se racheter d'une condition purement passive, anonyme et impersonnelle.

Afin d'explorer ces questions et ces hypothèses, cet ouvrage combine une étude de cas et des observations associées, à savoir une analyse historique et une analyse détaillée des processus concernant des cas régionaux en Italie.

Cette recherche présente d'abord brièvement le débat national sur le revenu minimum en Italie et se concentre ensuite sur l'échelle infranationale. Un cas en particulier a fait l'objet de recherches approfondies : le Latium. Les données qualitatives sont tirées d'une variété de sources : archives parlementaires, publications, données ouvertes de l'administration nationale et locale.

2. Le revenu minimum garanti dans le Latium

Située dans le centre de l'Italie, la région du Latium n'est pas la plus étendue en termes de couverture territoriale, mais compte une population de presque 6 millions de personnes et est la deuxième région la plus peuplée d'Italie. Rome, capitale de l'Italie et plus grande ville du pays avec plus de 2,6 millions d'habitants, est responsable de la densité de population élevée et de la structure d'emploi de la région. Le secteur tertiaire représente environ 80 % de l'économie du Latium, soit 10

% de plus que le reste du pays. Outre le commerce, la logistique et le transport, le secteur du tourisme joue un grand rôle. Par rapport au reste de l'Italie, et en particulier aux autres régions du centre-nord, l'industrie est le secteur le moins développé, notamment la production industrielle et la construction.

Au début des années 2000, le Latium (dont le PIB était le plus élevé d'Italie juste après la Lombardie, la vallée d'Aoste et le Trentin Haut-Adige) a connu une période de croissance économique faible, mais continue. Entre 2000 et 2005, le PIB de la région en valeur réelle a augmenté de 8,5 %, soit 4,6 points de plus que la moyenne nationale (3,9 %). En 2005, l'emploi affichait une tendance favorable, avec un taux d'emploi de 58,6 % (en hausse de 6,6 % par rapport à 2000), mais toujours inférieur à celui des autres régions du centre-nord (-6,8 %). Le taux de chômage (7,7 %) avait diminué au cours des années précédentes (-3 % par rapport à 2000), en cela conforme à la moyenne nationale, mais restant nettement plus élevé que la moyenne des régions du centre-nord (4,2 %). L'emploi des femmes en particulier a connu une croissance positive, augmentant de plus de 10 points entre 2000 et 2005 pour atteindre 48,2 %, ce qui pourrait expliquer en partie la bonne performance de la région en matière d'emploi.

En ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion sociale, le taux de pauvreté 2005 dans le Latium, constant dans la période précédant la crise économique, était significatif, mais encore nettement inférieur à la moyenne des régions du sud. Les personnes à risque de pauvreté représentaient 16,2 % de la population, soit un pourcentage plus élevé que dans les autres régions du Centre (3 % de plus) et du Nord (6 % de plus), mais assurément plus faible que dans le Sud (16 % de moins). Le taux de privation matérielle (3,9 %) est une indication de la présence de la pauvreté absolue dans la région, même si elle n'est pas aussi répandue que dans le Sud (12,8 %). Malheureusement, les données fournies par l'ISTAT, qui utilise une méthodologie très différente pour calculer la pauvreté absolue, ne peuvent être ventilées par région, mais révèlent un taux égal à 3 % en Italie centrale, juste en dessous de la moyenne nationale (3,6 %).

Dans les années 1990, en l'absence de loi-cadre régionale sur l'assistance sociale, le Latium n'a pas pris de direction claire dans la lutte contre la pauvreté. Les mesures étaient rares et se réduisaient à mettre des fonds d'urgence destinés aux politiques sociales des diverses municipalités à la disposition de maires et de conseillers qui avait un pouvoir discrétionnaire sur l'attribution de ces maigres ressources en réponse aux situations d'urgence.

La première rupture avec le modèle initial a eu lieu à la fin des années 1990, quand un certain nombre de municipalités de la région du Latium ont été incluses dans un projet pilote de revenu minimum (PRM). Les 41 communes concernées se situaient dans la région de Frosinone et ont également participé au deuxième programme pilote avec la municipalité principale.

Alors que les mesures européennes étaient destinées à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dans le Latium, elles visaient à en contrer les effets négatifs, c'est-à-dire à offrir un « salaire de réserve » aux travailleurs à faible revenu, embauchés avec des contrats atypiques. Ceci avait pour but de garantir aux travailleurs une source de revenu indépendante afin qu'ils ne soient pas obligés d'accepter des offres d'emploi injustes et/ou dégradantes.

Comme l'ont souligné les créateurs et promoteurs de la loi, la différence sous-jacente entre l'expérience dans le Latium et le PRS mis en œuvre dans d'autres régions de l'Italie et à travers l'Europe réside dans quatre éléments : les bénéficiaires de la loi, la gestion du service, la coordination avec les services sociaux et les politiques de l'emploi, et la relation entre le bénéficiaire et les institutions publiques chargées de la prestation du service.

En ce qui concerne le premier élément, la loi n° 4 de 2009 a établi que les bénéficiaires de la mesure devaient être sans emploi, inactifs ou sous contrat précaire et avoir eu un revenu imposable inférieur à 8 000 euros pendant l'exercice fiscal précédant le dépôt de la demande. La mesure s'adressait donc à des personnes, et non à des foyers. En d'autres termes, l'accès à cette mesure dépendait uniquement de la situation de l'individu sur le marché de l'emploi. Une personne au

chômage, à la recherche d'un premier emploi ou employée en vertu d'un contrat de travail atypique pendant moins de 8 mois l'année précédente pouvait bénéficier de la mesure, quel que soit le revenu de son conjoint et/ou ses parents. La générosité de la mesure, qui permettait à ces personnes de toucher 7 000 euros par an (soit 580 euros / mois) est remarquable.

En ce qui concerne la gestion de la mesure, les programmes de RMG dans le Latium ont été organisés par les centres d'emploi et pas, comme dans la plupart des régions d'Italie (et d'Europe), par les services sociaux des municipalités. Cette décision est compréhensible si l'on considère que la mesure de RM a plutôt été introduite pour favoriser l'emploi que pour lutter contre la pauvreté. Toutefois, il est difficile de comprendre la raison de cette décision au vu du faible nombre de centres d'emploi sur le territoire et des difficultés notoires auxquelles ils sont confrontés pour réaliser des missions intermédiaires ordinaires liées à l'offre et à la demande d'emplois. Il est également difficile d'imaginer qu'à ressources égales, il soit possible d'attribuer aux centres d'emploi italiens une nouvelle fonction similaire à celle qui leur est attribuée aux Pays-Bas. Sans surprise, toutes les autres propositions présentées au Conseil régional donnaient aux municipalités un rôle beaucoup plus important ; sur ce point, toutefois, le ministre régional du travail a refusé de bouger.

En outre, si la région avait mis en place une autre ligne spéciale de financement, la loi (Article 3.6) aurait permis aux bénéficiaires de profiter d'une série d'avantages indirects tels que la gratuité des transports publics, des activités et services culturels, récréatifs et sportifs et des manuels scolaires. En réalité, cela ne s'est jamais produit. Les bénéfices « indirects », pour reprendre le terme du législateur, n'ont pas inclus l'accès privilégié aux services de protection sociale de la région, pas même dans les zones où des systèmes éducatifs et des politiques actives de l'emploi étaient en place. Ceci est en partie dû au fait qu'il s'agissait de créer un système de protection du revenu inconditionnel, c'est-à-dire un système qui n'exigeait pas la participation à des programmes d'insertion sociale et/ou professionnelle. En revanche, le fait qu'un accès privilégié aux services sociaux n'ait jamais été ne serait-ce que considéré est sans aucun doute dû au fait que la mesure a été créée, souhaitée et promue par le ministre régional du travail, et non par l'ensemble du gouvernement régional. Du coup, l'intégration avec le ministère régional des Politiques sociales ou celui de l'Éducation, par exemple, n'a pas eu lieu. Si cela avait été le cas, il ne fait aucun doute qu'un bien plus grand nombre de services aurait été mis à la disposition des bénéficiaires. La loi, par conséquent, s'est limitée à fournir un soutien financier plutôt généreux, comparé à d'autres, ainsi que différentes déductions spécifiques, même si le financement n'a été jamais fourni pour celles-ci. En d'autres termes, le débat entre experts et législateurs n'a que très peu fait évoluer les choses. Les situations précaires ont simplement été interprétées comme un manque de ressources économiques. Aucune place n'a été accordée aux politiques socio-sanitaires qui permettaient d'éliminer certains des obstacles à la réintégration du monde du travail, ni aux politiques éducatives et/ou de l'emploi facilitant la coopération entre l'offre et la demande et permettant d'améliorer la qualification des bénéficiaires pour répondre aux besoins du marché du travail.

Enfin, comme indiqué à plusieurs reprises, les bénéficiaires dont les demandes ont été acceptées n'étaient pas tenus de signer des accords avec l'administration. Toutefois, ils devaient s'inscrire dans des centres d'emploi pour pouvoir remplir leur demande initiale. S'ils n'étaient pas tenus de participer à des programmes d'insertion sociale ou d'emploi, les bénéficiaires étaient obligés d'être immédiatement disponibles pour un emploi. Cette exigence a été assouplie avec les Articles 6.5 et 6.6, qui précisent que la prestation est retirée si le bénéficiaire a refusé une offre d'emploi du centre dont il dépend, « dans laquelle le centre prend en compte le précédent salaire gagné par l'intéressé, ses compétences professionnelles, son niveau d'étude et la reconnaissance de ses compétences formelles et informelles ». Les bénéficiaires n'étaient donc tenus d'accepter une offre d'emploi que si le poste était conforme à leurs compétences et leur niveau d'emploi précédent.

Dans ce contexte, après l'approbation de la loi n°4 de 2009, le gouvernement régional a commencé à travailler en collaboration avec les partenaires sociaux et les différentes administrations ayant potentiellement un rôle dans la mise en œuvre de la loi, les provinces et les centres d'emploi

qui, selon le cadre législatif, avaient pour mission la sélection des destinataires et la distribution du revenu. Ce processus de coopération qui, pour la première fois, incluait les organismes émetteurs, n'a duré que deux mois. Pendant cette courte période, cependant, un problème spécifique a été traité : comment mettre en œuvre la mesure, compte tenu des contraintes budgétaires serrées ? Une première vérification a révélé que plus de 500 000 personnes auraient pu bénéficier de la loi parmi celles inscrites dans des centres d'emploi dans le Latium. Ce nombre était bien trop élevé pour les maigres ressources de la région. Il a donc été décidé d'introduire une grille à points qui permettrait de donner la priorité à certains groupes sociaux. Compte tenu des restrictions budgétaires de la région, il a été décidé qu'une annonce spécifique serait faite chaque année pour indiquer les ressources affectées à chaque zone territoriale et les indices de sélection des bénéficiaires. Ce système a également cherché à éviter les erreurs du processus de sélection appliqué en Campanie.

Mis en place après le processus de coopération avec les syndicats et approuvés par la résolution n°426 du 24 mai 2009, ces critères initiaient un mouvement dans le sens contraire de la Loi. Davantage de points étaient accordés aux chômeurs de longue durée, aux femmes, aux familles monoparentales avec personnes à charge et aux foyers comptant des membres handicapés ou qui avaient clairement besoin d'un hébergement d'urgence. La priorité a donc été donnée aux personnes vivant dans une situation claire de pauvreté absolue et d'urgence sociale. Si la décision est compréhensible et raisonnable à plusieurs niveaux, elle allait à l'encontre de l'objectif initial de la mesure. Surtout, si les bénéficiaires ciblés par cette politique étaient des personnes socialement marginalisées, il était d'autant plus nécessaire de combiner l'assistance économique à un accès privilégié aux services sociaux. Mais comme nous l'avons vu plus tôt, des services sociaux n'ont joué aucun rôle dans la mesure. Qui plus est, le montant mensuel de 570 euros était le même quelle que soit la situation ou la taille du foyer. Une restriction étrange, surtout si l'on considère que la grille a été présentée comme devant favoriser les grandes familles (et à juste titre).

L'introduction de nouvelles conditions d'admissibilité a rendu le processus bureaucratique (collecte des demandes et sélection des candidats) particulièrement complexe, long et fastidieux. La loi établissait que les centres d'emploi devaient gérer l'organisation et leur a confié le processus de sélection. De ce fait, les centres d'emploi ont été soudainement chargés d'une nouvelle fonction, sans avoir reçu aucune préparation étant donné que la procédure a été décidée à la dernière minute, et sans ressources humaines ou organisationnelles supplémentaires. De plus, la province se retrouvait elle-même aux prises avec de nouvelles responsabilités. Premièrement, toutes les demandes devaient être cataloguées, la documentation vérifiée et la déclaration de revenus déposée. Deuxièmement, l'administration devait ajouter les points pour chaque demande en fonction de la grille et organiser un système de classement pour les bénéficiaires. Les centres d'emploi ont donc dû se débattre avec ces missions entièrement nouvelles, en plus de leur travail habituel. Dans plusieurs provinces, des commissions ad hoc ont été mises en place pour établir et certifier le processus de sélection. Enfin, une fois les classements provisoires publiés, toute réclamation émise par les citoyens doit être traitée et l'administration devait mener de nouvelles vérifications. Un autre aspect qui ne doit pas être sous-estimé, c'est qu'en raison de leurs nouvelles fonctions, les centres d'emploi avaient besoin d'outils et de compétences spécifiques dont ils n'étaient pas tous équipés.

La région s'attendait à recevoir environ 50 à 60 000 demandes (Gobetti, 2012) alors qu'elle en a reçu près de 110 000, dont 70 000 ont été déclarées recevables. Finalement, les ressources réservées pour la première année du projet pilote n'ont permis d'accepter que 10,000 demandes, c'est-à-dire environ 14,3 % des ayants droit et 0,17 % de la population du Latium.

En outre, sous la pression de citoyens exaspérés et afin d'essayer de rattraper les longs délais, l'administration a décidé de regrouper le versement des prestations, qui dans certains cas ont été payées en deux fois au lieu de 12 mensualités. Cette décision, qui allait complètement à l'encontre de la logique du PRM, a également fait l'objet de nombreuses critiques. En effet, les bénéficiaires ne

percevaient pas cette assistance en période de nécessité, mais sous la forme d'un versement unique pour répondre à une situation de crise, qui, soit dit en passant, avait été déclarée deux ans plus tôt.

Comme on pouvait le prévoir, étant donné la structure de la loi, une fois les bénéficiaires informés de leur droit à un soutien financier, leur contact avec l'administration se limitait exclusivement à la réception d'un chèque envoyé tous les mois par la poste. Quand ils avaient reçu la lettre les informant qu'ils pouvaient percevoir le RMG pendant 12 mois, les bénéficiaires n'avaient plus aucun contact avec les centres d'emploi ni les services sociaux de la municipalité, qui, comme expliqué précédemment, n'avait aucun rôle dans la gestion de la mesure. Cette procédure a donné des résultats paradoxaux. Dans les cas où le bénéficiaire ne se présentait pas, l'administration remettait le chèque mensuel en circulation chaque mois. Ainsi, en 2013, un fonctionnaire de la région remettait encore en circulation chaque mois un chèque non perçu. Encore plus absurde, le chèque pouvait être encaissé quatre ans après que la validation de la situation de nécessité de la personne, quelle que soit sa situation actuelle.

Officiellement, la loi n°4 de 2009 est restée en vigueur mais sans financements, les procédures d'appel d'offres ayant cessé à partir de 2011.

La décision des pouvoirs publics de ne pas refinancer le RMG reposait sur leur souhait de contenir les dépenses publiques et d'adopter une série de politiques restrictives, qui concernaient surtout le secteur des soins médicaux.

En 2011, les départements Politiques sociales et Famille du gouvernement régional ont lancé le premier plan familial régional (*Primo Piano Famiglia*), avec un financement de 60 millions d'euros. Ce plan incluait une prime à la naissance, des services dédiés à la petite enfance et un service d'assistantes *maternelles*. En ce qui concerne les politiques de lutte contre la pauvreté, le nouveau gouvernement a abandonné le système de soutien public au revenu et a préféré renforcer ses relations avec le secteur tertiaire, particulièrement les organisations catholiques et religieuses. Quelques mois après son arrivée au pouvoir, le nouveau gouvernement a signé un protocole d'accord avec Comunità di Sant'Egidio pour la création d'un « observatoire régional pilote pour l'étude et le développement des politiques de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».

Par la suite, la première loi de finances signée par le nouveau gouvernement a investi une partie des fonds initialement prévus pour le RMG, soit 10 millions d'euros, dans le *Piano contro la Povertà* (Plan de lutte contre la pauvreté). Le plan mettait des lignes de financement à disposition des organisations du secteur tertiaire offrant une assistance sociale. Un accord a été conclu avec 18 associations catholiques à but non lucratif afin de financer une série de services (centres de jour, soins de nuit, aide alimentaire fournie grâce à un accord avec « Banco Alimentare Emporio della Solidarietà » et cantines) offerts à certaines catégories à risque de pauvreté et d'exclusion sociale (personnes âgées non autonomes, jeunes en détresse, mères de jeunes enfants).

3. Le débat national et les propositions de réforme

Selon le rapport 2017 sur l'Italie, qui inclut un « examen approfondi de la prévention et de la correction des déséquilibres macroéconomiques » {COM(2017) 90 final} {SWD(2017) 67 final à SWD(2017) 93 final}, le taux de pauvreté en Italie est élevé et en augmentation, surtout chez les enfants. En 2015, le nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a légèrement augmenté pour atteindre 28,7 % (17,5 millions de personnes) et reste bien supérieur à la moyenne de l'UE (23,7 %) ; 16,7 % de la population ayant un emploi était en danger de pauvreté ou d'exclusion sociale (moyenne de l'UE : 12,5 %). Le fait d'avoir un emploi réduit le risque de pauvreté de 39 % en Italie (45 % dans l'UE) ; 47,7 % des personnes de plus de 18 ans nées hors de l'UE sont considérées comme étant à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (25,7 % des personnes nées dans l'UE). Le pourcentage de personnes de plus de 18 ans nées hors UE confrontées à de graves privations matérielles était plus de deux fois supérieur à celui des personnes nées dans l'UE (23,9 %, contre 10 %). Les chiffres nationaux relatifs à la pauvreté masquent une importante fracture Nord-Sud.

En 2008, le gouvernement national a présenté une carte sociale pour lutter contre la pauvreté. Cette carte était une mesure d'urgence visant à fournir un soutien économique limité à un segment restreint de familles à faible revenu (moins de 1,2 % des familles italiennes). En 2011 le gouvernement a redessiné la carte sociale (la nouvelle carte sociale 2.0) en lui donnant une portée universelle et en associant allocations et services sociaux.

En 2013, le gouvernement a lancé le programme de soutien à une insertion active (Sostegno par inclusione attiva, SIA) qui ciblait les familles avec enfants résidant dans les villes de plus de 250 000 habitants. En 2016, le SIA a été étendu à l'ensemble du pays. Avec la loi de stabilité de 2016, l'Italie a lancé un Plan national triennal contre la pauvreté en mettant en place le Fonds pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Après plus d'un an de débat parlementaire, le Sénat italien a approuvé la loi n°33 du 15 mars 2017 pour lutter contre la pauvreté, réorganiser les services de protection sociale et améliorer la coordination entre les services sociaux. Avec cette loi, l'Italie rejoint plusieurs pays de l'UE qui ont adopté un système universel d'assistance sociale destiné aux citoyens en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

La disposition instaure une nouvelle contribution sociale appelée Revenu d'insertion (REI), destinée à remplacer le SIA et versée en novembre dernier et ce mois-ci, qui permet à 70 000 foyers italiens comptant deux mineurs de bénéficier d'un crédit mensuel de 320 € par le biais d'une carte de crédit rechargeable tous les deux mois. Avec la nouvelle loi, le nombre de personnes bénéficiant d'une aide augmentera considérablement : de fait, le REI sera versé à 400 000 familles par an, soit un total de 1,7 million de personnes, dont 800 000 enfants. Le REI sera attribué sous conditions (familles dont le revenu total imposable est inférieur à 3 000 € par an, présence d'une personne à charge ou handicapée ou d'au moins deux enfants, et soutien de famille âgé de plus de 55 ans).

Il est important de souligner que la prestation ne sera accordée que si le chef de la famille suit un programme personnel d'insertion sociale et professionnelle établi par les administrations locales. En effet, la législation prévoit de répartir la prestation entre les foyers concernés et les coûts de gestion et d'organisation pour les autorités locales, notamment les administrations régionales et l'économie civique impliquées dans le programme.

4. Discussion et conclusion à la recherche d'un cadre théorique

Dans ce cadre, la recherche offre des pistes intéressantes et pertinentes pour une réflexion approfondie. L'étude de cas montre que l'importance juridique de la sphère émotionnelle est considérée comme étroitement liée au thème de la croissance, dans la mesure où elle touche à la rupture du lien qui associe (*rectius* sacrifie) les droits et services sociaux aux programmes d'austérité et considère uniquement le fait que les droits sociaux, étant onéreux, doivent être nécessairement soumis à un principe de progressivité dans leur mise en œuvre pratique.

En effet, si l'on suppose qu'ils ne peuvent être satisfaits que par le biais d'un organisme offrant des services, objets de ces droits, une intervention fiscale de l'État ou des pouvoirs publics d'une façon générale serait indispensable, avec le risque d'altérer l'équilibre délicat entre la liberté et égalité, et avec un sacrifice excessif des règles de concurrence et de marché.

À cet égard, il convient de noter que ce risque d'altération peut être sans aucun doute considéré uniquement en référence à la mise en œuvre des droits sociaux pour lesquels il est nécessaire de recourir à des services publics de base et à l'utilisation de biens inclusifs (tels que les réseaux médicaux et certaines formes de transports en commun, généralistes et universalistes), bien que contraire aux biens exclusifs en raison d'initiatives du secteur privé et aux objets des droits dominicaux (par exemple, l'assurance-maladie, la propriété des véhicules à moteur, etc.).

Le risque envisagé ci-dessus devrait être considéré comme mineur ou nul dans le cas de la protection des droits sociaux liés aux biens relationnels, en grande partie en raison des initiatives

libres et spontanées de solidarité des citoyens et seulement très peu de l'intervention des autorités. Entre autres, les coûts de ces dernières interventions seraient en grande partie couverts par les services sociaux et les avantages complémentaires, résultant des synergies de réciprocité induites par les relations particulières qui se développent entre les prestataires de services et leurs utilisateurs. Si nous voulons aller au-delà de la protection de la personne en tant que sujet, pris individuellement, et s'attacher à ses intérêts dans l'utilisation ou la jouissance des biens, objet des services relatifs aux droits sociaux, il est essentiel d'insister sur un aspect légal qui valorise également la production de nouveaux types de biens ou de services, résultant des sentiments d'empathie et de réciprocité entre les prestataires et les utilisateurs des services impliquant la circulation de biens relationnels.

Dans un système légal basé sur la synthèse des valeurs générées par les principes de solidarité et d'égalité, comme ceux contenus dans les articles 2 et 3 de la Charte italienne et coordonnés de façon vertueuse avec d'autres textes fondamentaux tels que la Constitution italienne et les différentes chartes transnationales, des données suffisantes sont disponibles pour garantir une protection maximale (et non minimale) des droits de l'être humain.

Dans cette perspective, le relief offert à la production de biens relationnels, fruit de la vitalité et des initiatives spontanées de la société civile, peut offrir un soutien précieux, également sur le plan théorique également, à l'argument selon lequel la valeur de la solidarité peut (doit) se trouver dans le principe (horizontal) subsidiaire typique d'un système pluraliste, en tant qu'outil précieux pour donner une pertinence juridique à la dimension émotionnelle.

Le manque de valorisation des synergies vertueuses de la dimension horizontale avec la solidarité, souvent constaté dans les mesures prises jusqu'à présent en ce qui concerne le niveau de base des avantages liés au revenu minimum, devrait être considéré, par conséquent, comme une omission impardonnable du législateur. Pour relever le défi qui nous attend, la chance d'un soulagement aussi fort ne peut être négligée pour les objectifs de formation d'une citoyenneté active et participative au développement économique et social de la collectivité.

XI

Budgétisation participative en Croatie : Un moyen d'améliorer la qualité de la gouvernance locale ?

Jasmina DŽINIĆ

Depuis quelques années, l'intérêt porté à la qualité des produits est en train de se réorienter sur la qualité de la gouvernance (Bovaird et Löffler, 2001). Contrairement à la nouvelle gestion publique (NGP), axée sur la relation entre le prestataire et l'utilisateur, la qualité de la gouvernance s'intéresse à l'amélioration de la qualité des relations entre l'État et les citoyens. On parle alors de macro-qualité qui, selon Pollitt et Bouckaert (1995, p. 15), vise à « rétablir la confiance du public... dans l'État et le système de gouvernance ». D'après Berman (1997), en adaptant les meilleures stratégies de communication et en améliorant la participation publique au processus décisionnel, les agents publics pourraient réduire le niveau de cynisme des citoyens et renforcer leur confiance dans l'administration publique. Les citoyens et autres utilisateurs ont un contact direct et quotidien avec les prestataires de services publics dans leur communauté locale et sont donc particulièrement intéressés par la qualité des services publics locaux. En outre, le niveau local est également plus adapté à la participation des citoyens en ce qui concerne l'élaboration des politiques publiques et la coopération dans la prestation de services.

Le report sur la gouvernance de l'intérêt autrefois porté à la NGP se manifeste notamment dans la mise en œuvre de processus transparents et d'un dialogue démocratique, l'élaboration des budgets avec la participation active de représentants de toutes les parties prenantes, la prestation de services publics non seulement par des équipes de spécialistes et d'encadrement, mais aussi par les citoyens et la collectivité (coproduction de services), permettant ainsi à la communauté de planifier et gérer ses propres affaires (développement des communautés), etc. (Bovaird et Löffler, 2001). D'une façon générale, ces activités peuvent être englobées dans un concept plus large de coproduction qui repose sur différentes formes de participation citoyenne, depuis la planification, la conception, la mise en service, la gestion et la prestation, jusqu'au suivi et à l'évaluation des services (Bovaird, 2007, p. 847).

Une méthode de coproduction de plus en plus populaire, qui engage les citoyens dans le processus de planification des services, est la budgétisation participative (BP). La BP associe généralement une approche traditionnelle de la prestation de services par des spécialistes, avec la consultation des utilisateurs / de la communauté au sujet de la planification de ces services. À ce titre, elle offre un grand potentiel pour la qualité de la gouvernance. La BP consiste à informer et impliquer les citoyens dans le processus d'élaboration des budgets en leur donnant la possibilité de soumettre leurs propositions, qui sont intégrées dans la version finale du budget. Elle peut également inclure la participation des citoyens au processus de mise en œuvre du budget et au contrôle de l'utilisation des ressources budgétaires. Mise en pratique pour la première fois dans la ville de Porto Alegre en 1989, elle s'est répandue dans le monde entier au cours des 25 dernières années.

Cet article est une revue critique du modèle de BP utilisé dans les unités locales croates, visant à identifier le ou les modèles mis en œuvre et à évaluer l'influence des pratiques de BP sur la qualité de la gouvernance locale en Croatie.

1. Modèles de budgétisation participative

Depuis sa première mise en œuvre au Brésil, à Porto Alegre, la BP s'est répandue dans d'autres pays (surtout en Amérique latine et en Europe) et différentes expériences ont été enregistrées jusqu'à présent. La variété des solutions en termes des financements envisagés, du mode de participation des citoyens, de la relation avec l'administration locale, du degré d'institutionnalisation et de la durabilité du processus permet d'identifier différents types de BP (Cabannes, 2004). De même, Sintomer *et al.* (2008) distinguent six modèles de BP : « Porto Alegre adapté à l'Europe », « Participation des intérêts organisés », « Fonds communautaires au niveau local et municipal », « Table des négociations public/privé », « Consultation sur les finances publiques » et « Participation de proximité ».

Quand on associe ces modèles avec les principes de bonne gouvernance, notamment le renforcement de la responsabilisation, de la transparence, de la légalité et de la participation significative, et l'orientation des nouvelles politiques publiques exigées en fonction des besoins des gens ordinaires (Santiso, 2001), il semble que le modèle « Porto Alegre adapté à l'Europe » soit le plus approprié pour la contribution de la BP à la qualité de la gouvernance (Džinić *et al.*, 2016, p. 53).

En pratique, la plupart des caractéristiques de la BP se situent quelque part entre les types idéaux décrits. Néanmoins, plusieurs « zones de distinction » essentielles, qui représentent les éléments fondamentaux de chaque processus de BP et constituent une base distinctive pour les différents types de BP, ont été identifiés par Cabannes (2004, pp. 28-29).

Pour définir les règles du processus de BP, un groupe spécial est établi (comme dans la plupart des cas brésiliens) ou le *rôle d'organe décisionnel* est attribué à une organisation ou association existante. Cet organisme est chargé de déterminer les formes de participation des citoyens, les thèmes et la fréquence des discussions, la proportion du budget soumis à discussion, etc...

Ensuite, le *degré de formalisation et d'institutionnalisation* va du simple caractère informel à une réglementation détaillée, au niveau local et/ou national.

Les processus de BP peuvent varier quant à la *forme de participation*, qui peut être directe ou indirecte. La première concerne toutes les formes de démocratie directe, y compris la participation des citoyens par le biais de réunions de quartier ou municipales thématiques ou régulières, ainsi que le contrôle direct des citoyens sur l'utilisation du budget. La seconde forme de BP est mise en œuvre par l'intermédiaire de délégués et porte souvent le nom de démocratie représentative de proximité (cf. Bovaird, 2007). Toutefois, au sein de chaque forme de participation, les citoyens disposent de moyens d'engagement très différents : courrier électronique ou postal, réunions publiques, enquêtes publiques, diffusion dans les médias, forums, etc...

D'autres différences peuvent découler du *niveau de participation*, qui peut se limiter à l'échelon inframunicipal, c'est-à-dire la communauté ou le quartier, ou bien concerner toute la ville.

La question suivante a trait à la *proportion du budget* dont les citoyens sont autorisés à débattre et qu'ils peuvent valider. Elle est comprise, selon les cas, entre moins de 1 % et jusqu'à 100 % du budget total. Certains sujets peuvent être exclus du processus décisionnel des citoyens, notamment les salaires des fonctionnaires.

En outre, le *contenu de la discussion* peut être très général et porter sur certains secteurs des services publics locaux, ou il peut être lié à des projets spécifiques.

Le *rôle des citoyens* peut se limiter à une simple consultation ou autre forme de participation qui n'engage pas l'organe représentatif. À l'inverse, il arrive que les citoyens et leur communauté soient considérés comme ayant ont une réelle capacité co-décisionnelle, parce que le conseil municipal est tenu d'accepter les propositions présentées par les citoyens ou que les sommes en jeu sont indépendantes du budget local (Sintomer *et al.*, 2008, p. 171). Dans certains cas, les citoyens

sont impliqués en tant que coproducteurs dans la mise en œuvre des projets par le biais du bénévolat.

Une fois le budget accepté, le processus de sa mise en œuvre est lancé. C'est alors qu'intervient la dernière problématique liée au processus de BP : les différences de forme et de niveau de *contrôle des citoyens sur la mise en œuvre du budget*.

Le chapitre suivant présente une analyse des pratiques de PB mises en œuvre à l'échelon local en Croatie, en soulignant les « zones de distinction » décrites.

2. La budgétisation participative en Croatie

En Croatie, très peu de communes impliquent les citoyens dans l'élaboration des budgets locaux. En outre, la participation du public se limite souvent à un simple rôle consultatif et les citoyens ne jouent qu'un faible rôle dans le processus décisionnel (Džinič *et al.*, 2016, p. 36). Par ailleurs, dans la plupart des communes, les « zones de distinction » ne sont pas spécifiées et le processus de BP n'est pas encore institutionnalisé. En général, la BP ne fait l'objet d'aucune réglementation détaillée au niveau local ou national. Toutefois, le processus de consultations publiques est prescrit par la loi sur le Droit d'accès à l'information (Journal officiel 25/13, 85/15) et le Code de pratique sur la consultation du public intéressé dans le cadre du processus d'adoption des lois, politiques et autres réglementations (Journal officiel 140/09). Au niveau local, le financement des petites mesures d'intérêt général est voté par le Conseil municipal⁴.

En matière de BP, Pazin est la ville la plus notable de Croatie. Le projet pilote de BP « Budget Pazi(n) ! » a été lancé avec le soutien de plusieurs ONG en février 2014 afin d'impliquer les citoyens dans les décisions liées à l'élaboration du budget local pour 2015. Une fois les agents administratifs locaux prêts au lancement du projet, les citoyens ont été invités à soumettre leurs propositions sur les mesures d'intérêt public qu'ils souhaitaient voir mises en œuvre au sein de leur secteur inframunicipal. Le projet a été présenté à grand renfort de brochures, d'émissions de radio, d'un site web spécial, de contacts personnels et d'informations au sein des quartiers de la ville pour inciter les citoyens à s'engager dans le processus. Après analyse des propositions, une évaluation financière a été réalisée et 12 réunions publiques organisées. Les citoyens ont été invités à un débat et un vote sur les propositions de mesures d'intérêt public au niveau inframunicipal. De plus, cinq débats publics ont été organisés. Toutes les propositions de petits projets d'intérêt public et une partie des autres propositions ont été incluses dans le budget local. 6,8 % des 7 000 résidents adultes de la ville ont participé à la PB. Ils ont été autorisés à décider de 0,4 % du budget local total qui, pour l'année 2015, était d'environ 9 900 000,00 €. Dans le cadre du projet, un site web visant à informer le public sur la préparation transparente et participative du budget a été créé, ainsi qu'un forum de discussion en ligne. Afin de contrôler la réalisation des petits projets d'intérêt public proposés, un conseil de citoyens doit être formé. Trois cycles de BP ont été mis en œuvre jusqu'à présent à Pazin, et le quatrième est en cours d'élaboration.

Un nouveau projet de BP « Budgétisation participative : les citoyens surveillent le budget local » a été lancée fin 2014 dans trois villes : Mali Lošinj, Karlovac et Pula. Un site Web général et trois sites web pour les villes ont été créés afin d'informer les citoyens sur le projet et le processus budgétaire, mais aussi pour leur permettre de participer à ce processus.

Les habitants de Mali Lošinj ont ainsi pu gérer un certain montant du budget alloué aux petits projets d'intérêt public. En 2016, les citoyens ont validé des projets pour un montant représentant 0,23 % du budget local total. Sur les 24 propositions de projets et d'économies, les deux plus populaires ont été soumises au conseil local. Environ 7 % des habitants ont participé à la discussion

⁴ Par exemple, le financement des petites mesures d'intérêt général proposées par les citoyens de la ville de Rijeka est régi par le Décret sur le mode de financement des mesures prises par les conseils inframunicipaux sur le territoire de la ville (Journal officiel du comté de Primorje-Gorski Kotar 41/08, 44/09, 46/12, 14/13 et 13/15).

sur les projets proposés. Les citoyens ont également été invités à participer à la mise en œuvre des projets sélectionnés, notamment pour déterminer l'emplacement du « street workout » et pour participer au nettoyage et la préparation de l'emplacement choisi. L'année suivante, 18 nouvelles propositions ont été soumises et environ 10 % de la population a participé à la discussion et à la prise de décisions sur les projets proposés. Afin de contrôler les politiques locales, un comité de citoyens indépendant a été créé (Genov, 2017). En outre, à travers le processus de consultations publiques, les citoyens ont réussi à influencer indirectement sur des montants plus élevés des finances publiques. Étant donné que les ressources budgétaires sont inévitablement liées aux politiques locales les citoyens, par leurs attitudes vis-à-vis de certaines politiques, ont un impact sur le processus décisionnel à l'échelon local. Ainsi, les habitants de Mali Lošinj ont pu exprimer leur insatisfaction vis-à-vis des aménagements urbains prévus et éviter que des montants élevés de ressources publiques (environ 200 000 €) soient dépensés pour certains projets d'urbanisme (Genov, 2017). Toutefois, certaines insuffisances ont été relevées dans les processus locaux. Bien que les propositions de budgets locaux soient publiées sur le site web de Mali Lošinj, le délai accordé est trop court pour étudier les documents présentés. Les rapports financiers des entreprises financées par la ville ne sont pas transparents et les citoyens ne sont pas impliqués dans des investissements financièrement plus importants. Mali Lošinj ne comporte aucune structure inframunicipale, ce qui limite la possibilité de participation du public (Genov, 2017).

À Karlovac, deux cycles du projet ont été mis en œuvre jusqu'à présent. Au début, les habitants se sont familiarisés avec des processus budgétaires à travers des orientations budgétaires et des réunions publiques qui les ont incités à participer à l'élaboration du budget local. En deux ans, 57 réunions publiques ont eu lieu et les habitants ont été invités à soumettre des propositions en ligne. Les responsables du projet ont soumis 22 des 68 propositions citoyennes au conseil local. Le conseil les a toutes rejetées. Toutefois, plusieurs projets proposés par les habitants ont récemment commencé à être mis en œuvre après la réaction négative du conseil (Mužar, 2017). D'une part, on note un manque de volonté politique d'inscrire les citoyens dans les décisions sur les finances locales et d'autre part, les citoyens eux-mêmes également n'ont pas suffisamment d'intérêt, d'informations et de connaissances de participer (Mužar, 2017).

La ville de Pula implique les habitants dans la préparation du budget local depuis 2012 en réalisant des consultations par le biais de communications électroniques et de réunions publiques annuelles à l'échelon inframunicipal (Džinič *et al.*, 2016, p. 38). Comme à Karlovac, la participation au projet « Budgétisation participative : les citoyens surveillent le budget local » n'a pas permis d'améliorer la transparence des finances locales et de renforcer l'engagement des citoyens dans le processus décisionnel (Matić, 2017)⁵. Ni les propositions des citoyens, ni les réponses de la ville ne sont accessibles au public. De plus, les citoyens ne sont pas invités à décider des priorités des projets proposés (Matić, 2017). Le Conseil municipal décide des propositions qui seront éventuellement acceptées. Jusqu'à présent, la plupart des propositions ont été rejetées et les projets acceptés avaient déjà été inclus dans le budget (Matić, 2017). Afin de rendre le processus plus transparent et plus participatif, les responsables du projet sur les BP ont suggéré les mesures suivantes : désignation de montants fixes sur lesquels les citoyens pourraient se prononcer, documents budgétaires transparents (publiés dès que possible, dans des formats détaillés et ouverts), coopération avec les agents administratifs locaux à un stade précoce du processus afin d'identifier les activités déjà prévues ou inapplicables, publication de toutes les propositions des citoyens, explications des rejets et publication continue de la mise en œuvre des projets acceptés (Matić, 2017).

La ville de Rijeka, qui est la plus grande unité locale autonome de Croatie ayant développé des pratiques de BP, offre trois modèles d'implication des habitants dans la planification et l'utilisation

⁵ En 2015, sur 25 projets ou économies suggérés, le conseil en a accepté 5 pleinement et 3 partiellement, et en a rejeté 17. En 2016, 9 propositions ont été pleinement acceptées, 2 ont été partiellement acceptées et 12 ont été rejetées (Matić, 2017).

des ressources budgétaires : les petits projets d'intérêt public, le programme de partenariat local et un jeu éducatif en ligne. Les petits projets d'intérêt public peuvent être proposés par les conseils inframunicipaux et les citoyens à titre personnel, en tant qu'association et par l'intermédiaire de représentants des habitants. Les ressources financières pour la mise en œuvre des petits projets d'intérêt public sont planifiées dans le budget à hauteur de 80 % du revenu obtenu, sur la base du taux d'utilité pour le territoire inframunicipal concerné. Les conseils inframunicipaux proposent les plans de mise en œuvre des petits projets d'intérêt public, les services administratifs de la ville analysent les propositions, déterminent les éléments techniques des mesures proposées et préparent le plan d'allocation, puis le Conseil municipal approuve ou non le plan de répartition proposée. Pendant la mise en œuvre des projets acceptés, les conseils inframunicipaux sont autorisés à avoir un aperçu du processus de financement. L'administration locale établit des rapports sur les mesures terminées pour le Conseil municipal. Lorsqu'un projet ne peut être réalisé comme prévu, il est prolongé l'année suivante. Afin d'encourager la participation active des citoyens dans la résolution des problèmes et de développer la coopération et la responsabilité commune de la ville et des habitants, le programme de partenariat local a été introduit en 2004. Les propositions de projets peuvent être soumises par les conseils inframunicipaux ou par des groupes de citoyens. Les propositions admissibles sont les projets viables et réalisables en six mois avec la contribution de la communauté locale (bénévolat, parrainage, etc.) pour au moins 10 %. Les décisions sur les propositions de projets sont prises par le comité de trois membres, puis l'administration locale élabore et envoie les rapports de mise en œuvre au Conseil municipal. En 2014, la valeur totale des projets était d'environ 76 000,00 €, dont 46 % financés par le budget local et le reste à la charge de la communauté locale. En jouant à un jeu en ligne, les citoyens peuvent gérer fictivement les dépenses et les revenus publics. Ce jeu explique les différents éléments et montants du budget réel, contient des liens vers des ressources juridiques et les documents pertinents et permet aux citoyens de proposer des projets en gérant les ressources financières pour leur mise en œuvre (Džinič *et al.*, 2016 : 38). Les propositions de projets et d'économies soumises sont recueillies par l'administration locale et transmises au maire et aux responsables municipaux afin d'être associées aux besoins, idées et considérations du public sur l'utilisation des finances locales. Malgré un développement précoce des pratiques de BP, ce n'est que récemment que Rijeka les a rendues plus transparentes et plus reconnaissables en tant que telles, grâce à la création d'un site Web.

Plusieurs autres municipalités croates ont adopté certaines pratiques qui pourraient être qualifiées de BP, au sens large, mais qui n'impliquent pas un véritable engagement des citoyens dans l'attribution d'un montant défini de ressources financières. Crikvenica organise des réunions publiques sur le budget local depuis 2002. Chaque année les citoyens sont informés de la structure et du montant des finances locales de façon simple et compréhensible. Toutefois, les réunions sont organisées au niveau municipal, qui est parfois « trop élevé » pour les problèmes quotidiens des citoyens (Džinič *et al.*, 2016, p. 37). Même si des consultations publiques ont été menées concernant le budget et les amendements proposés pour 2017, le délai accordé pour les commentaires n'était que de 7 à 13 jours, et donc trop court. Aucun commentaire ni aucune proposition n'ont été soumis pendant le processus de consultation. En 2014, Labin a offert la possibilité de commenter la proposition de budget local par le biais d'une consultation électronique, mais personne n'a exprimé de suggestions ou d'opinions. Comme dans d'autres villes, le délai accordé était trop court (10 jours). En outre, on ne sait pas pourquoi la ville a abandonné la consultation en ligne lors des projets de budget ultérieurs. À Slavonski Brod, les citoyens sont invités à soumettre des propositions en ligne par e-mail, mais aucune information sur les propositions recueillies, leur traitement et les décisions prises ne sont disponibles.

Les principales caractéristiques des projets de BP mis en œuvre à l'échelon local en Croatie sont indiquées dans le tableau 1. L'analyse montre que les modèles « Porto Alegre adapté à l'Europe » et « Consultation sur les finances publiques » sont les plus utilisés en Croatie. Cependant, bien que formellement acceptés, ils ne sont pas toujours entièrement appliqués et soutenus par les autorités

locales. En outre, un certain nombre de facteurs externes empêchent la BP d'améliorer la qualité de la gouvernance locale en Croatie. Ils seront exposés dans la sous-section suivante.

Tableau 1: Budgétisation participative dans les villes croates

Ville	Organe décisionnel	Forme de participation	Niveau de participation	Proportion du budget	Contenu de la discussion	Rôle des citoyens	Contrôle sur la mise en œuvre	Nombre de citoyens engagés
Pazin	administration locale en coopération avec des ONG	directe (consultations électroniques, forums internet, réunions publiques)	inframunicipal	environ 40 000,00 € (0,4 % du budget total)	petits projets d'intérêt public 5 discussions publiques thématiques (sécurité sociale et santé, économie et tourisme, culture et tourisme, éducation et sport, sport)	collaboration - les propositions des citoyens sont incluses dans la proposition de budget finale	conseil des citoyens	488 (6,8 % des personnes ayant le droit de vote)
Crikvenica	administration locale en coopération avec des ONG	directe (consultations électroniques, réunions publiques)	local	non précisé	non précisé	information et consultation	pas de contrôle spécial	-
Rijeka	administration locale, comité spécial dont les membres sont issus de la société civile et des médias	directe (petits projets d'intérêt public, programme de partenariat local, jeu en ligne)	inframunicipal et local	petits projets d'intérêt public - 80 % des revenus obtenus sur la base du taux d'utilité ; programme de partenariat local - jusqu'à 90 % de la valeur du projet	non précisé	collaboration, coproduction dans la prestation de services, information, éducation, consultation	petits projets d'intérêt public - étude des documents financiers par le conseil inframunicipal, rapports présentés au conseil municipal par l'administration locale ; programme de partenariat local – rapports présentés au conseil municipal par	programme de partenariat local – 401 bénévoles et 9 projets (en 2014) ; jeu en ligne - 7 000 visites/an 1 500 jeux faits en entier

							l'administration locale ;	
Pula	administration locale (en coopération avec des ONG depuis 2015)	directe (consultations électroniques, forums internet, réunions publiques)	inframunicipal	non précisé	non précisé	information et consultation	pas de contrôle spécial	250 (audiences publiques) 120 propositions par e-mail en 2012
Mali Lošinj	administration locale en coopération avec des ONG	directe (réunions publiques, consultations en ligne)	local	environ 25 000,00 € (0,23% du budget total)	petits projets d'intérêt public	collaboration, coproduction dans la prestation de services, consultation	conseil de citoyens indépendant	7 à 10 % des habitants
Karlovac	administration locale en coopération avec des ONG	directe (réunions publiques, propositions en ligne)	local	non précisé	non précisé	information et consultation	pas de contrôle spécial	33 idées proposées en 2015, 35 idées proposées en 2016
Labin	administration locale	directe (consultations électroniques)	inframunicipal	non précisé	non précisé	consultation	pas de contrôle spécial	aucun 2014
Slavonski Brod	administration locale	directe (consultations électroniques)	local	non précisé	non précisé	consultation	pas de contrôle spécial	-

Source : Travail de l'auteur

3. Quelques conditions prérequis pour une gouvernance locale de qualité grâce à la budgétisation participative en Croatie

L'analyse a montré que très peu de villes en Croatie avaient une expérience de la BP, et que celle-ci n'était pas toujours bien élaborée et entièrement mise en œuvre. Par ailleurs, d'autres facteurs freinent actuellement l'impact de la participation des citoyens sur les décisions liées aux finances locales et leur contribution efficace à la mise en œuvre des projets locaux.

Comme l'ont montré certaines études sur la transparence budgétaire locale, les budgets des villes croates ne sont pas assez transparents (y compris le contenu de leur site Web officiel), le processus budgétaire est relativement transparent, l'opposition politique n'a que peu de possibilités d'influencer le budget et la plupart des citoyens ne s'intéressent pas ou n'ont pas le temps pour participer au processus budgétaire de ville (Bronić *et al.*, 2012, pp. 357-358). La forte centralisation fiscale à l'origine de la faiblesse des capacités financières et les coûts élevés de la transparence expliquent en partie le manque de transparence et de participation des citoyens aux politiques publiques et aux affaires locales. Néanmoins, la transparence est une condition préalable à la participation effective des citoyens, et doit donc être encouragée et améliorée afin que les processus de BP donnent des résultats positifs.

En outre, la capacité fiscale des échelons locaux détermine l'ampleur d'une éventuelle participation des citoyens dans la gestion des dépenses et revenus publics. Celle-ci est en partie conditionnée par l'importance de l'échelon local, dans la mesure où le nombre de personnes en âge de travailler revêt une importance clé pour l'obtention des ressources financières. La Croatie est constituée de 127 villes, 428 municipalités et la ville de Zagreb, qui dispose des pouvoirs et fonctions à la fois d'une ville et d'un comté (unité régionale autonome). Selon le recensement de 2011, chaque unité locale compte en moyenne 7 706 habitants. Toutefois, cette moyenne masque de fortes disparités. Ainsi, le rapport est de 1:50 entre la plus petite municipalité et la plus grande et de 1:118 entre la plus petite ville et la plus grande (sans compter Zagreb) (Koprić, 2013, pp. 8-9). Bien que la capacité financière des unités locales ne soit pas forcément en rapport avec leur taille, la tendance européenne actuelle visant à procéder à des fusions territoriales confirme l'idée largement répandue d'un lien entre la taille des unités locales et leur rôle dans la prestation des services publics locaux via un modèle d'administration publique décentralisée (Koprić, 2012).

En outre, l'importance de la participation des populations locales dans la gestion des finances publiques par le biais de la BP dépend également du taux des dépenses et revenus locaux par rapport aux dépenses et revenus généraux, c'est-à-dire du degré de décentralisation fiscale. Bien que la Croatie ait lancé un processus de décentralisation depuis 15 ans, le faible taux des coefficients de décentralisation (avec et sans la ville de Zagreb) indique que le pays est centralisé sur le plan fiscal (IJF, 2014, pp. 4-5). En 2013, le rapport entre le total des dépenses des municipalités, villes et comtés et les dépenses totales de l'État était de 16,1 %, tandis que le rapport entre le revenu total des municipalités, des villes et des comtés et les revenus de l'État total était de 18,2 % (IJF, 2014, pp. 4-5). Certains services publics (enseignement primaire et secondaire, services sociaux, services médicaux et services de lutte contre l'incendie) ont été transférés à certaines unités locales, mais sans le transfert des ressources financières adéquates pour la prestation des fonctions décentralisées (Koprić, 2011, p. 21). De plus, la part de l'impôt sur le revenu revenant aux unités locales pour le financement de ces fonctions a été divisée fin 2014.

L'élargissement des unités locales ne menace pas forcément la démocratie locale. Afin d'ouvrir la voie à la participation politique, il est possible d'établir différentes formes d'entités inframunicipales. L'expérience des villes présentées précédemment a confirmé l'importance du rôle des entités inframunicipales dans la gouvernance locale. Toutefois, la position générale de l'échelon inframunicipal s'est affaiblie après l'accession de la Croatie à l'indépendance (Koprić, 2013). Bien qu'ayant leur propre statut juridique, les entités inframunicipales dépendent des conseils locaux sur

nombre d'aspects. Ces derniers sont, entre autres, fondés à définir les formes de gouvernance inframunicipales et à déterminer le montant des ressources financières pour leur fonctionnement⁶.

4. Conclusion

Afin d'améliorer la qualité de la gouvernance locale, divers instruments ont été introduits dans le but d'impliquer les différentes parties prenantes dans les décisions qui affectent leur vie. Sous le concept général de coproduction, différents types de collaborations entre agents du secteur public et citoyens sont mis en place. Des dispositifs de coproduction, comme la participation à la planification, à la conception ou à la gestion des services publics semblent appropriée lorsqu'il s'agit de répondre au déclin de la capacité de gouvernance. La BP est l'un de ces dispositifs et représente une forme de plus en plus populaire d'implication des citoyens dans la préparation du budget public local et la prise de décision sur les finances locales. Cependant, les différentes combinaisons des éléments de la BP ont entraîné diverses formes de BP dans la pratique.

L'analyse de la BP en Croatie a montré que très peu de villes mettaient en œuvre les modèles « Porto Alegre » ou « Consultation », et que pas toutes réussissaient à impliquer efficacement les citoyens dans la préparation du budget local et la prise de décision sur les projets locaux. Les pratiques se limitent essentiellement à des efforts insuffisants dans les processus de consultation, sans possibilité pour les citoyens de se prononcer sur un montant financier prédéfini. En dépit de quelques exemples dignes d'éloges, les processus de BP dans les villes croates présentent généralement les lacunes suivantes :

- introduction formelle de la BP sans réelle volonté d'impliquer les citoyens dans la préparation du budget local et les décisions sur les projets locaux,
- délais trop courts pour la soumission des commentaires et propositions sur le budget local envisagé,
- pratiques de BP mises en œuvre de façon générale et au niveau de la commune (comme à Mali Lošinj, où aucun échelon inframunicipal n'a été créé),
- transparence insuffisante de toutes les entités locales (y compris les sociétés publiques locales),
- manque d'intérêt et méconnaissance du public vis-à-vis des processus participatifs.

Outre, la capacité fiscale relativement faible des entités locales peut empêcher la BP d'avoir un effet d'entraînement à un niveau élargi. L'organisation territoriale actuelle se caractérise par un espace assez fragmenté et un grand nombre de petites unités sans une capacité suffisante pour financer des activités locales régulières ou de développement. Même si de nombreuses entités locales ont mis en œuvre un système de BP, on peut douter que les citoyens gèrent une part importante des finances publiques en raison de la faible décentralisation fiscale. En outre, la définition des différentes formes de gouvernance inframunicipale est déléguée aux conseils locaux. Alors que celle-ci pourrait jouer un rôle important en étant le canal de la participation citoyenne, elle est limitée par la réglementation juridique actuelle et l'autorité des conseils locaux.

Toutefois, les pratiques de BP en Croatie n'en sont encore qu'à leurs débuts. Les leviers et freins potentiels restent donc à découvrir. On peut supposer que la mise en avant des avantages de la BP et l'échange des bonnes pratiques inciteront de nouvelles entités locales à impliquer les citoyens dans la planification des budgets locaux, mais de vastes réformes sont nécessaires afin d'améliorer la gouvernance locale d'une façon générale.

⁶ La gestion centralisée des échelons inframunicipaux est susceptible d'affaiblir leur capacité à agir en tant que forme de participation des citoyens à la gouvernance publique et à offrir de petits services publics. Par exemple, l'échelon inframunicipal dans la ville de Zagreb n'est pas en mesure d'exercer son autorité du fait de la gouvernance centralisée et des ressources financières modestes transférées par le gouvernement local (Koprić 2013, pp. 13-14).

XII

La Cocréation dans la prestation de services locaux : Etude de cas de la Slovaquie

Maria Murray Svidroňová

Les études de cas présentées dans ce chapitre font partie du projet de recherche « Apprendre de l'innovation dans les environnements du secteur Public » (LIPSE), qui étudie les leviers et les freins au succès de l'innovation sociale dans le secteur public.

En matière d'innovation sociale, la production des services publics est réputée être un processus ouvert, avec la participation des utilisateurs finaux dans la conception et le développement de produits et services (Chesbrough, 2003 ; Silva et Buček, 2014 ; Von Hippel, 2007) ; on considère également qu'elle représente un changement dans les relations entre les acteurs impliqués (Bekkers *et al.*, 2013). L'un des éléments clés du concept d'innovation sociale est la participation active des citoyens et des organisations locales dans le but de produire des résultats sociaux qui ont un véritable impact (Bason, 2010).

La participation des citoyens à l'élaboration d'une innovation, puis à sa mise en œuvre (cocréation), est très importante pour la réussite du processus d'innovation dans les services publics (Borins, 2008 ; Fuglsang, 2008 ; Von Hippel, 2007).

Dans ces études de cas, nous nous sommes intéressés au rôle des différents acteurs dans la prestation de services publics au niveau des collectivités locales et aux différents types de cocréation, y compris les leviers et freins qui interviennent dans la réussite ou l'échec du processus de cocréation dans deux domaines : la protection sociale et l'environnement. Le terme cocréation désigne une approche de la prestation des services publics qui implique les citoyens, non seulement en tant que consommateurs, mais également en tant que producteurs de ces services, afin d'augmenter tant leur portée que leur qualité mesurée par le biais de la satisfaction des consommateurs (Voorberg, Tummers, Bekkers 2015).

Nous avons utilisé des méthodes qualitatives pour analyser la cocréation dans le cadre de l'innovation en matière de prestation de services publics. Pour dresser l'inventaire des pratiques pertinentes impliquant les citoyens ou autres intervenants, nous avons effectué une analyse approfondie des documents, bases de données et sites Web réglementaires ad hoc. Nous avons également réalisé plus d'une dizaine d'entretiens qui ont permis de compiler dix études de cas. Cinq d'entre elles sont des exemples de cocréation dans le secteur de la protection sociale et cinq autres, dans le secteur environnemental, tel que résumé dans le Tableau 1.

Tableau 1. Liste des cas de cocréation à l'échelon local

Cas	Objectif de l'initiative de cocréation	Principaux acteurs/intervenants
1. Conseils de conciliation	Aider les citoyens à résoudre tout type de conflit, en particulier les conflits ethniques	Citoyens, ONG PDCS, C.S. Mott Foundation, municipalités dans certains secteurs
2. Logement social à Kojatice	Fournir des logements sociaux pour les Roms avec une certaine garantie de maintenance grâce au cofinancement et à la	Étudiants universitaires, citoyens Roms, collectivité locale et son maire, ONG ETP Slovakia

Cas	Objectif de l'initiative de cocréation	Principaux acteurs/intervenants
	coconstruction avec la population Rom	
3. Mairaines	Fournir un soutien matériel et non matériel aux jeunes mères en détresse sociale pour faciliter leur insertion dans la société	ONG « Sanca pre nechcenyh », Fondation SPP, Fondation VUB, Fondation Orange, municipalités qui ont décidé de soutenir le projet
4. Surveillance électronique	Améliorer la vie des personnes âgées handicapées grâce à la téléassistance et aux technologies associées	Collectivités locales impliquées, entreprise d'informatique privée YMS, entreprise de télécommunications privée Orange
5. Parcours de relaxation de Martin	Améliorer la vie des citoyens seniors en construisant une infrastructure de relaxation accessible au public : un sentier naturel	Municipalité de Martin, plusieurs initiatives citoyennes (Joga v dennom živote, DIAMART – Club des diabétiques et Club des retraités de Martin)
6. « Patrouille verte » à Bratislava	Renforcer la participation et la responsabilité des citoyens vis-à-vis de la propreté des espaces verts et d'un environnement urbain de meilleure qualité	Initiative citoyenne « Patrouille verte », municipalité de Bratislava et ses quartiers, habitants de Bratislava
7. Portail interactif « Patrouille verte »	Améliorer et entretenir la qualité de l'environnement urbain, renforcer la collaboration entre les citoyens, les organisations participantes et la ville	Initiative citoyenne « Patrouille verte », municipalité de Bratislava, citoyens sur les réseaux sociaux
8. Élimination des déchets	Améliorer l'environnement physique et la collaboration entre tous les secteurs	Collectivités locales impliquées, ONG environnementales (Greenpeace, Let's do it, Enviweb cz, Emerald Planet, Priatel'ia zeme, Greenoffice sk), entreprises chargées du traitement des déchets, ministère de l'Environnement de la République slovaque et Fonds pour l'environnement de la République slovaque
9. Ville mobile	Faciliter la participation des citoyens et améliorer l'environnement physique	Société privée Datalan, a.s, municipalités de la région autonome de Bratislava et leurs habitants
10. PrieStory	Réaliser des projets d'investissement dans des infrastructures physiques peu onéreuses grâce à des bénévoles habitant dans le secteur, améliorer la collaboration entre les secteurs	Fondation Ekopolis, citoyens, municipalités participantes, banque CSOB, entreprises locales (en tant que sponsors fournissant un financement supplémentaire)

Source : Nemec, J., Mikušová Meričková, B., Svidroňová, M. 2015a

La première partie de notre analyse visait à créer une liste de cas admissibles et pouvant être comparés les uns aux autres dans le secteur de la protection sociale et dans celui des politiques de réaménagement urbain/rural. Trois principaux critères de sélection ont été appliqués pour identifier les cas admissibles :

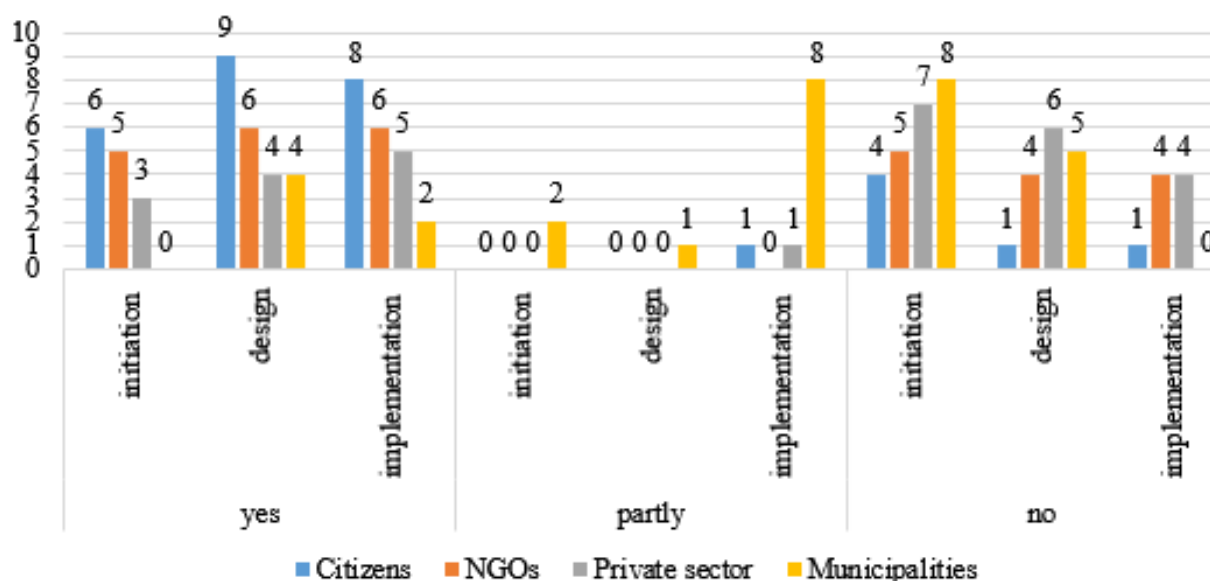
1. *Cas relevant du secteur des politiques de protection sociale ou de réaménagement urbain/rural* : Nous avons mené nos recherches dans deux secteurs différents : la protection sociale et le réaménagement urbain/rural (environnement). Les innovations dans le secteur de la protection sociale avaient pour but d'améliorer l'infrastructure sociale, y compris les innovations destinées à un groupe cible spécifique (personnes âgées, jeunes, immigrés, etc.). Dans le secteur du réaménagement urbain/rural, nous nous sommes

concentrés sur les innovations au sein de l'infrastructure physique. Dans ces cas-là, les innovations visent principalement à améliorer l'habitabilité des quartiers, par exemple au niveau des logements ou par la (re)décoration des espaces publics. Le réaménagement urbain concerne les zones (topographiques) qui doivent faire face à une évolution de la population en raison de l'évolution sociale et économique (par exemple, un nombre croissant de personnes âgées).

2. *Possibilité de déterminer le résultat des processus de cocréation* : Les résultats des processus de cocréation en matière d'innovation sociale sont relativement peu connus. Afin de tirer des conclusions à partir de ces résultats, les cas sélectionnés devaient concerner des initiatives cocrées qui n'étaient plus en phase initiale, mais avaient déjà produit des résultats.
3. *Citoyens impliqués en tant que coconcepteurs ou initiateurs* : En nous basant sur un examen systématique de la documentation relative à la cocréation et la coproduction dans le secteur public, nous avons déterminé qu'il existe trois types d'engagements citoyens : 1) les citoyens sont coexécutants, 2) les citoyens sont coconcepteurs et 3) les citoyens sont initiateurs. Dans la mesure où nous nous intéressons à la cocréation dans le cadre des processus d'innovation sociale, nous avons concentré nos recherches sur la participation des citoyens en tant qu'initiateurs et coconcepteurs. Ainsi, dans les cas sélectionnés, les citoyens étaient impliqués au moins du début de l'initiative de cocréation.

En nous appuyant sur l'analyse des cas étudiés, nous avons résumé les rôles des différents acteurs participant aux innovations basées sur la cocréation, comme illustré par le diagramme ci-après :

Figure 1. Participation des acteurs dans la cocréation en Slovaquie



Source : Elaboration propre d'après Nemec, J., Mikušová Meričková, B., Svidroňová, M. 2015b

La figure 1 montre qu'à partir de la liste des cas analysés, aucune des administrations locales n'a participé pleinement à l'initiation de la cocréation ; seules deux municipalités se sont partiellement impliquées. La situation est légèrement meilleure en ce qui concerne la conception : au moins la moitié des municipalités ont participé à la coconception d'une solution de service publique novatrice, soit pleinement (quatre municipalités), soit partiellement (une municipalité). Enfin, deux administrations locales ont participé pleinement à la mise en œuvre de l'innovation sociale, et huit y ont participé en partie.

Nous pensons que le problème principal réside dans l'intérêt très limité des municipalités pour des activités proposées et conçues par d'autres partenaires/acteurs. Les acteurs qui initient la cocréation en Slovaquie se classent en deux catégories : le secteur privé et les structures formelles ou informelles de secteur tertiaire (ONG ou citoyens). Les ONG, en tant que groupements formalisés de citoyens, ont une position plutôt importante dans les initiatives cocrées ; des recherches complémentaires sont nécessaires dans ce domaine (Kuvíková et Vaceková, 2009 ; Nemec in Osborne, 2008 ; Svidroňová et Vaceková, 2012). Le secteur privé est actif en particulier au niveau des technologies de l'information, dans la mesure où la mise en œuvre d'initiatives cocrées dans ce domaine lui permet également d'augmenter les ventes et les profits réalisés.

Malgré les recherches menées dans d'autres pays (Bekkers *et al.*, 2013) indiquant qu'entre autres facteurs, les administrations locales devraient utiliser la qualité des services comme une source d'avantage compétitif pour être attrayantes, ce n'est pas le cas en Slovaquie. Comme l'a expliqué Vesely (2013), transparence et responsabilité sont des caractéristiques de bonne gouvernance peu répandues à tous les niveaux d'administration en Europe centrale et de l'Est. Ce fait, associé à une persistance des habitudes de l'époque communiste, peut expliquer le comportement des administrations locales en Slovaquie. Les valeurs et principes des politiciens et bureaucrates locaux restent influencés par la vision socialiste selon laquelle l'État, à tous les niveaux, est un « souverain » et non un « serviteur » (voir également Bunčák *et al.*, 2008).

La plupart des politiciens et bureaucrates ne voient pas la cocréation comme une innovation ou un progrès mais comme un fardeau, en particulier si elle révèle les failles existantes du système au sein duquel les administrations locales opèrent et la façon dont elles sont organisées. Cela semble être le principal obstacle et il est responsable de l'échec des processus de cocréation au niveau des administrations locales en Slovaquie.

En nous basant sur les cas étudiés dans le Tableau 1, nous pouvons affirmer que le rôle de l'administration locale dans la cocréation en Slovaquie est assez limité ; en matière de prestation de services, ce sont principalement des organismes tiers ou les citoyens eux-mêmes qui sont à l'origine d'innovations.

Le Tableau 1 présente toutefois plusieurs initiatives novatrices intéressantes lancées en cocréation à l'échelon local en Slovaquie. Nous présentons une étude de cas sélectionnée dans laquelle les citoyens et les ONG sont à l'origine d'un programme de services publics qui a inspiré les municipalités, lesquelles ont alors participé au processus de cocréation. Cette initiative cocrée a été lancée en raison de l'absence et/ou l'insuffisance des équipements publics.

1. Programme PrieStory

Le programme PrieStory associe le prestataire du service public (municipalités / administrations locales), les coconcepteurs du service public (citoyens), les initiateurs du programme (Fondation Ekopolis et Partners for Democratic Change Slovakia PDCS, ONG) et le cofinanceur du programme (banque CSO, société privée). Ces différents acteurs ont été identifiés en analysant les documents réglementaires et en interviewant les initiateurs du processus de cocréation : la fondation Ekopolis.

Le programme PrieStory répond pleinement à nos critères d'admissibilité pour la cocréation de services publics :

- A) Les citoyens sont impliqués en tant que coconcepteurs : ce programme de services publics implique citoyens et administrations, ainsi que des ONG et des organismes privés en raison de leurs ressources et/ou compétences spécifiques. Nous désignons cette multitude d'acteurs sous le terme de réseau d'innovation collaboratif.
- B) Ce cas inclut des exemples de cocréation dans le cadre du réaménagement rural / urbain : les innovations apportées à l'infrastructure physique visent principalement à améliorer

l'habitabilité des quartiers en transformant les logements ou en (re)décorant les espaces publics.

C) Ce cas a fourni des résultats qui permettent d'examiner les effets des initiatives cocréées.

Le programme PrieStory vise à impliquer la population dans l'amélioration du cadre de vie, à accroître la participation publique (qui est l'une des tendances de la prestation des services publics) et à renforcer la communauté. Le programme se présente comme une compétition ouverte, où des communautés peuvent présenter une demande de subventions et d'assistance technique. En tant qu'initiateur du programme de services publics, la Fondation Ekopolis fournit un soutien financier et technique.

Pour obtenir les informations nécessaires à l'analyse, nous avons interrogé tous les types d'acteurs impliqués (gestionnaire du programme de la Fondation Ekopolis, représentants des municipalités et autres organismes du secteur public, bénévoles d'ONG et citoyens). Nous avons suivi un protocole d'entretien (préparé par le chef de projet LIPSE) avec tous les acteurs impliqués. Ce protocole d'entretien semi-structuré contenait à la fois des questions ouvertes (inductives) et des questions fermées (déductives) et son objectif était d'étudier scientifiquement la cocréation dans le cadre de l'innovation sociale. Le questionnaire portait sur les éléments suivants : description de l'initiative de cocréation ; facteurs contribuant au processus de cocréation ; résultats du processus de cocréation et espace permettant aux personnes interrogées d'exprimer leur opinion sur un sujet pertinent non traité. Les entretiens ont été réalisés en personne avec tous les acteurs mentionnés précédemment, sous garantie d'anonymat.

Comme l'ont confirmé les deux responsables du programme dans leurs déclarations, le programme PrieStory a été lancé suite aux demandes des citoyens eux-mêmes, insatisfaits du manque d'espaces et/ou d'équipements publics et de leur entretien par les administrations locales. Sur la base de ces demandes, une méthodologie adaptée à la situation de la République slovaque a été développée en s'inspirant de programmes étrangers (Projet pour les espaces publics aux USA).

Dans le cadre de ce programme, le processus de cocréation est divisé en plusieurs étapes importantes :

1. Établissement de partenariats locaux (environ un mois)
2. Préparation de la planification (environ deux mois)
3. Première réunion de planification (réunion sur un week-end)
4. Évaluation des résultats de la réunion de planification et conception architecturale du lieu (deux mois maximum)
5. Deuxième réunion de planification (réunion d'une journée)
6. Construction du nouvel espace public avec la participation de bénévoles (environ trois mois)
7. Inauguration du nouvel espace public (un jour)

Chaque projet devait durer au maximum un an et ces étapes devaient être mises en œuvre pendant ce délai. Entre 2005 et 2011, les donateurs ont financé sept cycles de subventions et soutenu 33 projets, dont les 19 cas disponibles que nous avons analysés (Tableau 2).

Tableau 2. Vue d'ensemble de certains projets pris en charge dans le cadre du programme PrieStory

Municipalité	Projet	Initiateur	Subvention	Valeur totale du projet	Pourcentage subventionné	Pourcentage cofinancé
Banská Bystrica	Espace de quartier	Groupes informels de citoyens « Green	5 000 €	10 000 €	50	50

Municipalité	Projet	Initiateur	Subvention	Valeur totale du projet	Pourcentage subventionné	Pourcentage cofinancé
Fončorda		Fončorda »				
Banská Bystrica Sásová	Parc rose	Groupes informels de citoyens de la rue Ružová	5 000 €	11 159 €	44,81	55,19
Banská Štiavnica	Les coins de la culture de Dolna Ruzova	Groupes informels de citoyens de l'association Banskoštiavnický	5 000 €	7 830 €	63,86	36,14
Bátovce	Jardin artistique	Theater Pôtoň – ONG	5 000 €	13 070 €	38,26	61,74
Bratislava Petržalka	Labyrinthe	Centre for community development - ONG	4 066 €	8 266 €	36,97	63,03
Bratislava Rusovce	Les Romains sur le Danube	Natura Rusovce – association civique	5 000 €	13 525 €	49,19	50,81
Handlová	Ravivons les relations au sein de la communauté	Groupes informels de citoyens de Handlova	5 500 €	5 500 €	100	0
Hrušov	Une scène sous les poires à Hrušov	Association civique de Kortvélyes Hrušov	5 000 €	6 200 €	80,65	19,35
Kežmarok	Petit jardin aux escargots	Slimáčík – association civique	5 000 €	5 472 €	91,37	8,63
Levice	Jardin magique	Medulienka – association civique	5 000 €	7 450 €	67,11	32,89
Nitra	Zone principale - quartier	Citoyens en action Nitra – association civique	5 000 €	5 000 €	100	0
Nové Zámky	Venez jouer	Vláčík – association civique	3 097 €	3 097 €	100	0
Pezinok Grinava	Jardin de Grinava	Groupes informels de citoyens de Grinava	5 000 €	5 666 €	88,25	11,75
Prša	Zone de relaxation dans le village de Prša	Municipalité de Prša	5 500 €	5 500 €	100	0
Rajec	Zone de relaxation et d'éducation Tilia	Association civique Tilia	5 000 €	14 466 €	34,56	65,44
Rimavská Sobota	Un lieu pour tous - Lieu de rencontre pour une large communauté	Groupes informels de citoyens de Rimavská Sobota	5 000 €	9 979 €	50,11	49,89
Tesáre	Zone de relaxation et d'éducation Tesáre	Groupes informels de citoyens de Tesáre	5 833 €	9 934 €	58,72	41,28
Trstená – Ústie nad	Un lieu pour tous	Groupes informels de citoyens de	5 833 €	13 438 €	43,41	56,59

Municipalité	Projet	Initiateur	Subvention	Valeur totale du projet	Pourcentage subventionné	Pourcentage cofinancé
Priehradou		Trstená				
Veľké Kapušany	Notre quartier – notre lieu	Groupes informels de citoyens de Veľké Kapušany	5 500 €	5 709 €	96,34	3,66
TOTAL			95 329 €	161 261 €	x	x

Source : Propre élaboration basée sur des rapports relatifs aux projets, 2014

Outre un aperçu des types de projets qui ont été soutenus, le Tableau 2 montre également que ces projets ont créé un espace pour une plus grande participation des citoyens. Les citoyens ont pu s'impliquer par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales (9 cas), mais également de groupes informels de citoyens. C'est d'ailleurs ce format qui a prévalu (47,4%), les groupes informels ayant été créés par des membres de la communauté qui souhaitent tirer parti de la possibilité offerte et créer une solution de service public novatrice et un espace public pour tous. Dans un seul cas, l'initiateur du processus de cocréation était une municipalité (en l'occurrence, la municipalité de Prša). Le Tableau 2 souligne également qu'en plus de la subvention accordée par la Fondation Ekopolis (principalement un montant de 5 000 € accordé à tous les projets), les candidats ont utilisé leurs propres ressources pour cofinancer les projets. Seuls 4 des 19 cas analysés n'ont fait l'objet d'aucun cofinancement. Les ressources propres représentaient en moyenne 31,92 % du financement des projets et 41 % de la valeur totale des projets soutenus. Les ressources propres se présentaient essentiellement sous la forme de travail bénévole, de contributions matérielles non financières (équipement, collations), mais aussi de contributions intangibles (services, intervention gratuite des exécutants du projet comme les architectes) et de dons des sponsors (particuliers, entreprises et collectivités locales).

Il ressort de tout cela que la plupart des initiateurs ne se sont pas contentés des subventions et se sont efforcés d'obtenir des fonds supplémentaires pour mener à bien les projets prévus, de façon à offrir un service public à la fois de plus grande portée et de meilleure qualité. En même temps, l'objectif du programme visant à impliquer les citoyens dans l'amélioration de leur environnement a été atteint.

La notion de valeur publique est moins tangible lorsque les services publics relèvent du seul secteur public. Dans le cadre de la cocréation, il suffit de constater que le secteur privé est à l'origine des projets pour réaliser l'importance de la notion de valeur. L'innovation en matière de services publics doit suivre la logique de conséquence et la logique de pertinence. Dans la logique de conséquence, la valeur fait référence au niveau des réalisations rationnelles d'une intervention spécifique, comme la quantité produite, la qualité de la production, l'efficacité formelle, l'efficience et la satisfaction des citoyens. Le Tableau 3 souligne ces cinq effets de la logique de conséquence, ainsi que les six effets de la logique de pertinence, tels qu'illustrés par le programme PrieStory.

Tableau 3. Présentation schématique des effets de la cocréation (programme PrieStory)

1. Quantité produite	Entre 2005 et 2011, 33 espaces publics ont été redessinés.
2. Qualité de la production	La qualité des espaces publics s'est améliorée (les citoyens, en tant que coconcepteurs, sont davantage satisfaits du service qu'avant l'initiative cocrée).
3. Efficacité formelle	Des services publics qui n'existaient pas ont été fournis et les besoins des citoyens ont été mieux pris en compte.
4. Efficience	Des équipements publics ont été installés à moindre coût, en termes de finances publiques. Entre 2005 et 2011, plus de 174 000 € ont été distribués par le biais de la fondation Ekopolis. Un effort bien supérieur a été fourni sous forme de travail bénévole, qui est difficile à quantifier et à exprimer en valeur financière. D'autres dons, financiers et non financiers, ont été faits par le secteur privé (matériel, savoir-faire, etc.).

5. Satisfaction des clients	Le fait d'impliquer les citoyens en tant que coconcepteurs a permis de prendre en considération leurs besoins. Grâce à leur participation bénévole, les citoyens ont joué un rôle essentiel dans le processus de cocréation, ce qui s'est traduit par une plus grande satisfaction à l'égard des équipements publics fournis.
6. Responsabilité	Une initiative cocréée a permis de préciser qui est responsable de quelle partie du service.
7. Égalité	La cocréation a conduit à une répartition plus équitable des services publics.
8. Réactivité	Les espaces publics répondent mieux aux besoins et aux critères des citoyens.
9. Équité	La cocréation a conduit à une répartition plus juste des services publics.
10. Confiance	La confiance dans les institutions publiques s'est renforcée.
11. Participation du public	La participation du public a augmenté.

Source : Mikušová Meričková, B., Svidroňová, M. 2014

Le Tableau 4 montre les effets en termes de logique de conséquence et de logique de pertinence, tels qu'ils sont perçus par les personnes interrogées qui ont exprimé leur opinion, que les résultats aient été atteints ou non.

Tableau 4. Évaluation des résultats par intervenant et par valeur (programme PrieStory)

Personne interrogée / valeur	Logique de conséquence				Logique de pertinence				
	Produits concrets	Efficacité	Efficiency	Satisfaction	Responsabilité accrue	Égalité accrue	Réactivité	Équité	Confiance
Responsable 1 du programme PrieStory (ONG Ekopolis, initiateur de la cocréation dans la prestation de services publics et cofinanceur des projets)	Oui	Oui	Ne sait pas	Oui	Non	Non	Ne sait pas	Non	Ne sait pas
Responsable 2 du programme PrieStory (ONG Ekopolis, initiateur de la cocréation dans la prestation de services publics et cofinanceur des projets)	Oui	Oui	Ne sait pas	Oui	Non	Non	Ne sait pas	Non	Ne sait pas
Représentant 1 de la bibliothèque publique régionale de Žilina (initiateur du projet de cocréation, coconcepteur, coproducteur d'un nouvel espace public)	Oui	Oui	Oui	Oui	Ne sait pas	Non	Oui	Non	Ne sait pas
Représentant 2 de la bibliothèque publique régionale de Žilina (initiateur du projet de cocréation, coconcepteur, coproducteur d'un nouvel espace public)	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non	Ne sait pas
Représentant de l'administration locale à Handlová (initiateur du projet de co-création, co-concepteur, coproducteur d'un nouvel espace public)	Oui	Oui	Ne sait pas	Oui	Oui	Ne sait pas	Oui	Ne sait pas	Oui
Représentant de l'administration locale à Pohorelá (initiateur du projet de cocréation, coconcepteur, coproducteur du nouvel espace public)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Représentant de l'administration locale à Handlová (initiateur du projet de cocréation, coconcepteur, coproducteur du nouvel espace public)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui
Représentant de l'association de bénévoles Tilia à Rajec (initiateur du projet de co-création, co-concepteur, coproducteur d'un nouvel espace public)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Ne sait pas	Oui	Non
Citoyen 1 en tant que coproducteur du nouvel espace public	Oui	Ne sait pas	Ne sait pas	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Ne sait pas
Citoyen 2 en tant que coproducteur du nouvel espace public	Oui	Oui	Ne sait pas	Oui	Non	Ne sait pas	Oui	Ne sait pas	Ne sait pas
Citoyen 3 en tant que coproducteur du nouvel espace public	Oui	Ne sait pas	Ne sait pas	Oui	Ne sait pas	Ne sait pas	Oui	Ne sait pas	Ne sait pas

Source : Mikušová Meričková, B, Rapport LIPSE, 2015

2. Conclusion

En se basant sur l'analyse des projets sélectionnés, on peut conclure que la coproduction sous forme de cocréation dans le cadre du programme PrieStory a eu plusieurs avantages.

Si les investissements publics dans la construction et la restauration des espaces publics sont insuffisants au regard des besoins de la population, c'est souvent en raison de l'importance limitée des ressources publiques dans les budgets des collectivités locales. Les ressources privées et le bénévolat ont permis de surmonter cet obstacle.

Le rapport coût-efficacité de la prestation de services publics s'est amélioré - les représentants des différentes municipalités ont confirmé que les budgets consacrés aux projets du programme PrieStory (Tableau 2 : Valeur totale des projets) n'auraient pas permis à eux seuls de construire l'espace public selon la méthode interne traditionnelle.

En outre, l'efficacité de la prestation des services publics s'est renforcée - la participation directe des citoyens au processus de création du contenu du service public, c'est-à-dire la conception de l'espace public, a permis d'adapter le caractère du nouvel espace public aux besoins des citoyens. Ainsi, si l'on se base sur l'évaluation de la satisfaction de ses utilisateurs, la qualité du service public s'est accrue.

On note également un accès plus égalitaire à l'utilisation des services publics. Tous les projets réussis dans le cadre du programme PrieStory étaient axés sur la polyvalence des espaces publics, de façon à ce que les nouveaux espaces puissent être utilisés par le plus grand nombre possible de citoyens.

La cocréation, en tant que nouveau mode de prestation des services publics peut potentiellement renforcer leur portée, leur efficacité et leur qualité. La mesure dans laquelle ce potentiel est utilisé dépend de l'environnement spécifique dans lequel il s'exerce, qui est à la fois un levier et un frein au développement de la cocréation.

L'analyse a identifié plusieurs atouts, mais également des obstacles au développement de la cocréation au niveau des municipalités slovaques. L'un des facteurs positifs pour le développement des activités de cocréation est la présence d'une communauté locale active de citoyens ayant un lien fort et solidaire avec leur environnement et leur territoire. La cocréation est fortement portée par l'existence de liens positifs entre les composantes du territoire (citoyens, administrations locales, entreprises privées et ONG). En revanche, l'absence de tels liens limite le développement de la cocréation du fait d'une communication problématique, voire de conflits entre les acteurs concernés par la mise en œuvre des projets. Les conflits les plus fréquents se sont produits d'une part entre des citoyens et l'administration locale, et d'autre part entre les initiatives de certains citoyens par rapport à d'autres.

Partie 5 : Obstacles organisationnels et impacts de L'APSD, L'APSD a-t-elle tenu ses promesses ?

XIII

Modes alternatifs de prestation des services publics : Aspects organisationnels, résultats et facteurs déterminant les résultats

Juraj NEMEC et Michiel S. De VRIES

Les modes alternatifs de prestation de services (ASDA) s'accompagnent d'attentes élevées, que ce soit en termes d'efficacité, d'efficience ou de renforcement potentiel de l'égalité. Néanmoins, les méta-évaluations montrent essentiellement que leurs effets sont mitigés et que les preuves de leur efficacité ne sont pas concluantes. Ces études font également ressortir que ce n'est pas le « qui » (public ou privé), le « quoi » (basées sur les TIC ou non), le « quand » (en période de crise financière ou au contraire, de prospérité), ni le « où » (centralisé ou décentralisé) en tant que tels, mais le « comment » de la mise en œuvre de ces modes alternatifs de prestation de services qui a la plus grande influence sur leur impact.

Il semble impératif d'analyser si ces modes sont adaptés aux conditions contextuelles existantes, s'il y a un engagement politique et managérial, si les conditions institutionnelles existantes suffisent et, dans le cas contraire, « comment » faire face à de telles circonstances défavorables lors de l'introduction des ASDA. Par conséquent, cette partie du livre ne s'écarte pas de la pensée idéologique qui affirme que le « qui », le « où », le « quoi » et le « quand » sont des questions prédominantes et que l'une ou l'autre est préférable en général, mais adopte un point de vue plus pragmatique en considérant que certains modes alternatifs de prestation de services peuvent fonctionner dans certains contextes et sous certaines conditions et devraient être exploités plus avant en raison de leurs effets positifs, alors que ces mêmes modes peuvent échouer dans d'autres contextes et d'autres conditions.

Ce postulat de départ amène à se demander « comment » les modes alternatifs de prestation de services sont conçus et mis en œuvre et des conséquences que cela a sur l'impact de ces ASDA. Les trois cas présentés ici traitent de cette question.

La documentation analysant les objectifs concrets de la mise en œuvre de différents types d'ASDA est particulièrement riche et expose des dizaines de micro et macrofacteurs qui influent sur la performance de ces ASDA. Cette partie du livre présente trois nouveaux cas spécifiques.

1. Contenu des études de cas

Le premier cas analyse les processus d'introduction des ASDA au Brésil. En 1995, le gouvernement fédéral a commencé à examiner et concevoir un nouveau cadre pour l'administration publique du pays en se fondant sur les idées du mécanisme national de prévention. Un département spécifique intitulé ministère de l'Administration et de la réforme de l'État a été créé pour élaborer une réforme qui devait amener l'administration publique brésilienne à adopter une gestion davantage axée sur la performance. Ce ministère a notamment proposé un nouveau cadre pour réorganiser l'administration publique basé sur la privatisation, l'externalisation et le partenariat avec des ONG (des projets de partenariats public-privé ont été ajoutés à cette stratégie par la suite en réaction à la crise financière). Le point clé de la réussite institutionnelle de cette réforme était la mise en œuvre prudente des ASDA. Les états et municipalités ont donc commencé à tester différents modes de services publics afin de trouver un nouveau modèle *adapté à leurs propres besoins*.

Le deuxième cas met l'accent sur les différences entre la libéralisation de certains marchés spécifiques et la délégation sous contrat / l'externalisation en tant que formes spécifiques d'ASDA. Les marchés libéralisés ont quand même besoin d'une certaine implication de l'État. Abandonnant son rôle de propriétaire et d'opérateur actif sur le marché, celui-ci en devient le superviseur et le protecteur de la libre-concurrence. La délégation sous contrat / l'externalisation des services publics modifie le rôle de l'État d'une autre façon : celui-ci perd son rôle de prestataire de services (et le rôle associé de propriétaire de l'infrastructure et des ressources, y compris les ressources humaines) et adopte d'une part un rôle de client (récepteur des services) et d'autre part un rôle d'organisateur du marché. Une bonne compréhension du rôle de l'État, des similarités et des différences dans les différents ASDA est l'un des facteurs organisationnels déterminants pour la réussite.

Le troisième cas traite directement des différents modes institutionnels relatifs au fonctionnement des entreprises publiques. Cet exercice comparatif met l'accent sur les avantages et les inconvénients de chaque expérience en soulignant les points communs et les différences de chaque pays afin d'en déduire les perspectives futures de la gouvernance publique. Les auteurs profitent de cette occasion pour réaliser une vingtaine d'entretiens avec des directeurs et des dirigeants d'entreprises publiques. Ils commencent avec le cadre général de la gouvernance des entreprises publiques, puis établissent un comparatif de la gouvernance dans des entreprises publiques françaises, espagnoles, allemandes, canadiennes et britanniques, avec des illustrations pratiques (SNCF en France, STM au Canada et NIW au Royaume Uni) pour tirer des leçons et des perspectives de recherches futures.

Le quatrième cas présente des résultats de recherches très spécifiques et ciblées. L'objet de la recherche est de déterminer dans quelle mesure l'information peut aider à surmonter les problèmes liés au manque de confiance dans l'introduction des partenariats publics-privés (PPP). Cette question est cruciale car l'expérience de l'Union européenne montre qu'une résistance publique ex ante particulière peut entraîner le report ou l'échec de tels projets. De même, « l'échec » ex post des PPP peut être la conséquence d'un manque de confiance, et non de problèmes de performance. Les auteurs élaborent un plan expérimental qui peut être utile pour définir des stratégies visant à surmonter ce manque de confiance.

Le cinquième cas traite des ASDA au niveau des collectivités locales en Afrique du Sud. Les citoyens sont particulièrement insatisfaits de la qualité des services locaux – par exemple au cours des neuf premiers mois de l'année 2014, 134 manifestations (actions collectives déclenchées par une communauté et dirigées contre une municipalité locale pour protester contre des services de base insuffisants ou inadaptés) ont été enregistrées. Le recours à d'autres mécanismes de prestation de services est donc devenu un moyen populaire pour tenter de renforcer le volume et les normes des services offerts aux communautés locales. Les cas se concentrent sur les principaux facteurs, c'est-à-dire les actions susceptibles de satisfaire les besoins des clients et donc d'améliorer la capacité de l'administration locale dans un environnement existant difficile. Les principales suggestions recommandent d'axer les services sur les citoyens (en tant que clients locaux), d'améliorer de façon significative les pratiques de gestion financière et d'introduire une responsabilisation globale (y compris juridique). Dans le cadre des mécanismes alternatifs de prestation de services, tous ces facteurs sont essentiels pour améliorer la capacité organisationnelle de l'administration locale en matière de services, et contribuer ainsi à la vision du Plan national de développement 2030 qui consiste à servir les communautés par le biais de structures étatiques compétentes.

Le dernier cas présente les facteurs stratégiques qui permettent la réussite de l'externalisation en analysant la documentation existante sur le sujet. La partie centrale se base sur les données slovaques afin de déterminer pourquoi l'externalisation ne produit pas les résultats escomptés et peut même avoir des effets pervers. Il s'agit notamment de vérifier le lien entre la performance de la sous-traitance et certains facteurs liés à la gestion des marchés, comme la concurrence, l'évaluation des soumissionnaires, le suivi des marchés, le paiement des contrats et les sanctions. Les résultats indiquent que plusieurs facteurs importants limitent la réussite, le plus important étant de loin le

degré de concurrence pour l'obtention du contrat. En effet, si le nombre de contrats est trop faible, le processus d'appel d'offres est concurrentiel entre les prestataires potentiels.

XIV

Présentation des modes alternatifs de prestation de services dans le cadre de la réforme du secteur public au Brésil

Cibele FRANZESE

1. Introduction

C'est en 1995 que les directives de nouvelle gestion publique (NGP) ont commencé à être sérieusement considérées comme un cadre viable pour la réforme du gouvernement fédéral brésilien. Les crises économiques et budgétaires ont contribué à créer un sentiment d'urgence en faveur de cette réforme. L'un des diagnostics était que le gouvernement devait être plus efficace et améliorer sa performance pour surmonter les crises. Dans ce panorama, la méthode NPM (conçue et mise en œuvre à l'étranger depuis le début des années 1980) apparaissait comme une voie prometteuse.

Compte tenu de ce scénario d'endettement budgétaire, on pouvait s'attendre à ce que les politiques de réduction des effectifs et la mise au point d'outils de gestion visant à rendre l'administration publique plus efficace soient considérées comme les principales mesures à adopter. Bien que ces sujets aient fait partie du projet, on constate après vingt ans que la mise en œuvre des modes alternatifs de prestation des services a davantage progressé. Cette tendance a également été observée dans l'ensemble des administrations étatiques et municipales au cours des années 2000 et reste à l'ordre du jour politique et administratif.

Nous pensons que la principale raison en est la conception institutionnelle de la Constitution brésilienne de 1988, qui a établi les obligations gouvernementales en matière de prestation de services publics. Le choix de conférer un statut constitutionnel à la promotion du service public est né d'une préoccupation politique, à savoir que celle-ci pouvait garantir la continuité de l'action gouvernementale dans la mise en œuvre des droits sociaux, très peu pris en compte pendant le précédent régime de dictature.

Bien que conçue dans le contexte d'un grave déficit économique et financier, la Constitution de 1988, en raison de la redémocratisation et d'une défense solide des droits civils et sociaux, a établi un cadre juridique obligeant l'État à offrir un accès universel et gratuit à la santé, l'éducation et la protection sociale, au lieu de soutenir des mesures de rationalisation et d'efficacité. En d'autres termes, la Constitution brésilienne de 1988 a établi des lignes directrices pour un État-providence social-démocrate, précisément au moment où celui-ci était réformé dans de nombreux pays qui l'avaient mis en œuvre dans les années 1950-60.

En ce qui concerne le cadre administratif, la Constitution est également allée à l'opposé de la NGP. Elle a établi un régime juridique unique pour l'ensemble de la fonction publique, y compris tous les ministères et agences gouvernementales au sein du modèle administratif bureaucratique. De ce fait, alors que la NGP préconise une recherche de souplesse, une gestion axée sur la performance un pluralisme institutionnel, la Constitution a restreint la flexibilité dont bénéficiaient certains organismes publics depuis 1967 et a renforcé les contrôles bureaucratiques tels que la supervision, les procédures et la réglementation détaillée.

Toutefois, si la plupart des directives constitutionnelles ont entravé la mise en œuvre de la NGP au Brésil, une caractéristique institutionnelle l'autorisait, et même la favorisait, en particulier dans la prestation de services publics. Il s'agissait du cadre fédéral qui décentralisait la politique

sociale en la confiant aux États et aux municipalités, leur permettant ainsi de tester différentes modes de prestation de services dans tout le pays.

Compte tenu de ce scénario, nous soutenons que contrairement aux autres pays où les nouveaux modes de prestation de services publics ont été présentés comme consécutifs à la mise en œuvre de la NGP, les ASDA ont joué un rôle fondamental au Brésil dans la mise en œuvre de la réforme elle-même. En d'autres termes, les nouveaux modes de prestation de services ne sont pas seulement le domaine dans lequel la réforme est allée le plus loin au Brésil, mais aussi celui par l'intermédiaire duquel la réforme est en train de pénétrer la structure de l'Administration publique, apportant des changements progressifs qui peuvent peu à peu amener l'administration publique brésilienne à un nouveau modèle de gestion.

Pour étayer cet argument, nous commençons par expliquer comment les propositions de NGP sont parvenues au Brésil par le biais du Plan fédéral de réforme de l'État, et nous montrons dans quelle mesure elles ont été mises en œuvre. Après cela, nous explorons en détail le cadre fédératif instauré par la Constitution de 1988 pour l'exercice de la politique sociale, en indiquant comment la répartition des domaines de compétence a stimulé la décentralisation des services publics et, par conséquent, encouragé l'adoption de nouveaux modes de services publics par les États et les municipalités. En conclusion, nous prenons le cas de l'état de São Paulo, où la mise en œuvre des nouveaux modes de services publics est l'une des plus avancées, pour expliquer comment ces évolutions ont aidé l'État à intégrer d'autres outils de gestion recommandés par la réforme de la NGP.

2. Le Plan National pour la réforme de l'État et la NGP au Brésil

Les lignes directrices de la NGP ont fait leur apparition dans l'ordre du jour du gouvernement brésilien il y a environ 20 ans, en 1995, quand celui-ci a commencé à examiner et concevoir un nouveau cadre pour l'administration publique du pays. Un département spécifique intitulé ministère de l'Administration et de la réforme de l'État a été créé pour élaborer un nouveau cadre global couvrant les différents domaines de gestion, en se concentrant exclusivement sur le passage de l'administration publique brésilienne à une gestion davantage axée sur la performance.

À cet effet, le ministère a proposé un nouveau cadre pour réorganiser l'administration, basé sur la privatisation, l'externalisation et le partenariat avec des ONG. Ce cadre est reproduit dans le Tableau 1.

Tableau 1. Stratégie de réforme de l'administration publique

		Type de propriété			Type d'administration	
		gouvernementale	non gouvernementale	privée	bureaucratique	managériale
1	noyau stratégique (législatif, judiciaire, cabinet présidentiel)	●			●	
2	activités gouvernementales réservées (police, réglementation, sécurité sociale)	●				●
3	activités gouvernementales non réservées (universités, hôpitaux, centres de recherche, musées)	publicisation →	●			●
4	production du marché	privatisation →		●		●

Comme nous pouvons le voir dans la dernière ligne du Tableau 1, la principale suggestion pour les entreprises publiques produisant des biens marchands (par exemple, l'acier, la pétrochimie, les engrais, le caoutchouc, les avions, etc.) a été la privatisation. Le transfert de la propriété de l'entreprise de l'État au marché garantirait une administration de type managérial puisqu'une fois privatisée, l'entreprise commencerait à travailler selon les règles et les valeurs du marché. Cette stratégie entraînerait également une réduction des effectifs de la fonction publique en concentrant les activités de l'État sur les trois autres secteurs. Suite aux deux mandats du Président Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 et 2002, plusieurs entreprises industrielles publiques ont été privatisées pour un peu plus de 15 milliards de dollars US (données internes du ministère de l'Administration et de la réforme de l'État).

Le programme de privatisation a également touché des secteurs du service public, mais pas avec la même stratégie. En 1995, une nouvelle réglementation a été votée en faveur de l'engagement privé dans les services publics, créant un nouveau cadre juridique pour permettre des contrats de concession à long terme, afin de stimuler l'investissement privé dans le développement de l'infrastructures et des services. Cette nouvelle réglementation a été suivie par la concession des services d'électricité en 1996. En 1997, une loi spécifique sur les télécommunications (Lei n.9472/97) est entrée en vigueur, suivie de la concession du service en 1998. L'une des principales conséquences de la concession a été l'élargissement de la couverture. De ce fait, le nombre de lignes mobiles a sensiblement augmenté depuis 1998.

Des contrats de concession ont également été signés dans d'autres secteurs d'infrastructure tels que les transports (routes et rails), les ports, le gaz et les services d'assainissement. En termes de recettes, la stratégie de concession a rapporté près de 74 milliards de dollars US au budget fédéral (données internes du ministère de l'Administration et de la réforme de l'État).

La privatisation est devenue une grande question politique au Brésil et une pratique avec laquelle le principal parti politique d'opposition, le PT (le Parti des travailleurs), n'était pas du tout d'accord. Lors des élections présidentielles de 2002, il a défendu âprement l'État en tant que propriétaire d'entreprises, plaçant pour leur rôle stratégique dans l'économie et la nécessité de protéger le pays contre l'influence des capitaux extérieurs. Le parti des ouvriers a remporté cette élection, et la critique de la privatisation est devenue majoritaire dans l'agenda politique national.

Comme on pouvait s'y attendre, le gouvernement fédéral a suspendu la privatisation des entreprises publiques pendant les deux mandats du président Lula (2003-2010). Curieusement, une autre stratégie a toutefois été appliquée pour l'engagement privé dans la prestation des services publics par le biais de contrats de concession. Durant cette période, huit routes fédérales ont été privatisées, selon le cadre juridique créé en 1995. Les contrats établissaient des obligations privées pour les investissements dans les infrastructures et une rémunération des capitaux privés grâce à des péages, payés directement par les citoyens.

Pendant l'administration Lula, un nouveau cadre élargissant la portée de l'engagement privé dans la prestation de services publics a également été créé : la loi sur les partenariats public-privé (loi n°11.079/2004). Des partenariats public-privé ont été conçus comme un nouveau type de concession, où le partenaire privé est responsable de la construction de nouvelles infrastructures pour le service public et de la prestation des services. Les capitaux privés sont rémunérés non seulement par les péages, mais aussi par des fonds provenant du budget de l'État, transférés après la livraison du nouveau service. La nouvelle loi a rendu la prestation de services publics plus attrayante pour les capitaux privés, en établissant un nouveau partage des risques au sein du contrat et en prévoyant des fonds publics pour garantir le paiement en cas de défaut de l'État. Le premier contrat fédéral de PPP a été signé six ans plus tard, en 2010.

En 2010, la présidente Dilma Rousseff, également issue du Parti des travailleurs, a été élue en promettant de poursuivre la politique de Lula. Là encore, il n'y a pas eu d'autres privatisations, mais le secteur privé a continué de s'engager dans la prestation des services publics par le biais de contrats de concession. Le programme de concession a été appliqué à deux autres routes et cinq aéroports. Dans le dernier cas, le contrat établissait une entité sociale unissant l'État et le capital privé, qui partageaient le contrôle de la nouvelle entreprise. Actuellement, nous attendons l'annonce d'une nouvelle série de concessions et de nouveaux projets de PPP sont en cours d'étude par le gouvernement (ministère de la Planification, 2015).

En ce qui concerne le Plan de réforme de l'État de 1995, nous constatons que l'administration de type managérial n'a pas été suggérée uniquement pour les entreprises privatisées et les concessions de services publics. En ce qui concerne les activités gouvernementales non réservées (par exemple les universités, les hôpitaux, les centres de recherche et les musées), l'idée était de promouvoir une sorte de processus de *publicisation* pour les services publics devant être fournis par des organisations sociales.

Le terme *publicisation* a été créé pour établir une distinction claire avec la privatisation. En d'autres termes, l'objectif était de transférer la gestion des hôpitaux publics, universités, musées et centres de recherche à des ONG spécialisées dans la santé, l'éducation, la culture et la technologie. Il ne devait pas y avoir de profit privé. Le gouvernement maintiendrait le financement des services publics, mais par le biais d'un « contrat de gestion » signé entre les ministères et les organisations sociales, en fixant des objectifs de performance à atteindre en échange de ce financement. Cette nouvelle façon de mettre en œuvre des services non réservés serait semblable aux *quangos* britanniques.

Le principal avantage des organisations sociales était leur flexibilité d'embauche de personnel et d'achat de biens et de services. Comme elles devraient être gérées par les ONG, les appels d'offres et passations de marchés conformément aux lois de l'administration publique devenaient inutiles. Il s'agissait de permettre aux hôpitaux, aux universités, aux musées et aux centres de recherche d'être gérés selon des règles plus souples, malgré l'utilisation de fonds publics. Au cours de l'administration Cardoso, sept organisations sociales fédérales ont été créées dans le domaine de la recherche et de la technologie.

Le système politique brésilien admet la révision judiciaire des lois. Même après l'approbation d'un projet de loi par le pouvoir législatif, il est possible d'interjeter appel devant la Cour suprême en arguant que la nouvelle loi est inconstitutionnelle. Le Parti des travailleurs a revendiqué l'inconstitutionnalité de la loi créant les organisations sociales dès son adoption en 1998. Les litiges ont duré plus de quinze ans et, en avril 2015, la Cour suprême a finalement décidé que la loi était constitutionnelle.

Comme on pouvait s'y attendre, l'action en justice et l'incertitude constitutionnelle au sujet de la réglementation fédérale ont empêché la création d'organisations sociales tant que le Parti des travailleurs était au pouvoir. Le scénario a toutefois changé de façon surprenante en 2013, lorsque la présidente Dilma a créé une nouvelle organisation sociale liée à la recherche en innovation industrielle. Comme nous le voyons, les nouveaux modes de prestation des services publics perpétuent le cadre de la NGP, même lorsque les conditions politiques semblent plutôt défavorables.

Pour en revenir au Tableau 1, nous pouvons voir que le deuxième sujet de la réforme de 1995 est lié à ce que l'on appelle les « activités gouvernementales réservées », c'est-à-dire la police, la réglementation et la sécurité sociale. La stratégie de migration de l'administration bureaucratique vers une administration managériale dans ce secteur impliquait une agencification. L'idée était de signer un « contrat de gestion » entre un ministère et l'organe gouvernemental directement responsable de l'activité réservée, en transformant celui-ci en un type particulier d'agence gouvernementale (appelée « agence exécutive ») afin de lui donner davantage d'autonomie. Cette autonomie et cette souplesse nouvellement accordées seraient énoncées dans le contrat de gestion,

de même que les objectifs de performance à atteindre par l'agence. En ce sens, le contrat de gestion devait être un instrument clé de la réforme : un mécanisme bidirectionnel offrant une certaine souplesse en échange d'un engagement à atteindre des objectifs de performance.

Depuis 1995, une seule agence exécutive fédérale a été créée : l'Institut national de la métrologie, la normalisation et la qualité industrielle, chargée de réglementer et de superviser les produits industriels. Comme nous pouvons le voir, il s'agit simplement d'un secteur qui n'est pas directement lié à la prestation de services publics, mais étroitement lié à l'introduction de changements importants dans le modèle bureaucratique de l'administration gouvernementale. Pour cette raison, ce type d'agencification s'est très peu développé.

Enfin, nous arrivons à ce qui s'appelait le premier secteur dans les propositions du plan de réforme et qui impliquait des changements au sein du noyau stratégique de l'État : le cabinet présidentiel et les branches législative et judiciaire. L'idée était d'instaurer des outils de gestion dans le gouvernement central, de réduire les formalités administratives et une partie des contrôles bureaucratiques, tels que la supervision, les procédures et la réglementation détaillée, et d'introduire une gestion axée sur la performance.

Malgré sa pertinence politique, le noyau stratégique de l'État n'est pas directement responsable de la prestation des services publics. La réforme de ce secteur propose de transformer le mode de fonctionnement du gouvernement en le rattachant à des objectifs définis, et de modifier la façon dont sont gérés le budget, le personnel, les achats et les contrôles institutionnels. Il n'y a eu que des changements mineurs au fil des ans et la majeure partie du cadre bureaucratique constitutionnel continue d'être appliquée, tel que le régime juridique unique de la fonction publique.

Après avoir terminé notre brève exploration du cadre du Plan de réforme et de sa mise en œuvre au niveau fédéral pendant ces 20 dernières années, commençons maintenant l'analyse du contexte infranational.

3. Contexte infranational : le rôle de l'État et des municipalités dans la mise en œuvre de nouveaux modes de service public

Comme indiqué précédemment, la Constitution de 1988 a conçu un nouveau cadre pour notre fédération. En répartissant les responsabilités, elle a permis que les politiques soient élaborées en coopération grâce à l'établissement de compétences communes dans les domaines de l'éducation, la santé, la protection sociale, la culture, la recherche et la technologie, l'agriculture, le logement, l'assainissement et les transports au sein de chaque territoire.

La Constitution, toutefois, contient non seulement des articles sur l'organisation politique (institutions et organisation de l'État) mais également sur les choix réglementaires. Elle définit les priorités d'action, la façon dont certains services devraient être mis en œuvre (accès et gratuité), ainsi que la façon dont ils devraient être financés. Elle détermine, par exemple que 12 % des budgets de l'État et 15 % des budgets municipaux devraient être consacrés à la santé, et 25 % des budgets de l'État et municipaux à l'éducation.

Comme nous pouvons le constater, la conception constitutionnelle a entraîné une expansion forcée de la prestation des services publics afin d'en universaliser l'accès. Cette ligne directrice, associée au renforcement de l'autonomie fédérative des États et municipalités, a transformé les administrations infranationales en acteurs stratégiques de la mise en œuvre des politiques sociales relatives à la prestation des services publics. Plus de 25 ans plus tard, les unités fédérales infranationales ont vraiment renforcé leur participation à la prestation des services publics et ce, en testant différents modes organisationnels basés pour la plupart sur les modèles de développement créés par le Plan de réforme fédéral de 1995.

En ce qui concerne l'engagement privé dans les services publics par le biais de contrats de partenariat public-privé, le modèle s'est largement diffusé à travers le pays. Si le gouvernement

fédéral n'a signé qu'un seul contrat de PPP, les États et les municipalités en sont déjà à 86 (RADAR PPP, 2015). Si l'on considère les projets encore en cours de modélisation, ce chiffre s'élève à 430 à l'échelle du pays. Parmi ceux-ci, 386 sont en fait d'administrations infranationales.

Les projets développés touchent différents services publics, tels que les routes, le rail, le métro, l'assainissement, la collecte et le recyclage des ordures, les sites d'enfouissement, l'éclairage public, ainsi que les services sociaux comme les hôpitaux, les prisons et l'entretien des écoles.

En ce qui concerne les services non réservés, les États et les municipalités sont également allés plus loin que le gouvernement fédéral. Bien que le débat judiciaire sur la constitutionnalité des organisations sociales soit toujours en cours, 17 des 26 États et plus de 40 municipalités ont élaboré leurs propres lois, basées sur le règlement fédéral général, ce qui a permis de créer des organisations sociales au niveau local et régional.

De ce fait, le nombre d'organisations sociales a fortement augmenté depuis leur création en 1998. En 2009, le pays en comptait déjà 186 au sein des États et municipalités, chargées de la prestation des services publics dans le domaine de la santé, de la culture, des sports, de la protection sociale et de plusieurs autres services sociaux (PUBLIX, 2009). Par rapport aux 7 organisations sociales fédérales, ce chiffre semble assez élevé.

En ce qui concerne les activités gouvernementales réservées et le gouvernement central, les résultats sont beaucoup moins spectaculaires. Le modèle « d'agence exécutive », qui devrait être une organisation bénéficiant d'une sorte de souplesse administrative et respectant des objectifs de performance, n'a été mis en œuvre dans aucune des unités fédérales infranationales. En ce qui concerne la fonction publique, des agences de régulation ont été créées pour surveiller et superviser les contrats de concession de services publics. Contrairement au modèle de l'agence exécutive, cependant, elles n'avaient aucune marge de manœuvre et étaient incluses dans le régime de la loi unique instauré par la Constitution.

Quant à l'évolution managériale au sein du noyau stratégique, elle n'a également que très peu progressé, comme nous le voyons au niveau fédéral. Seuls deux États ont mis en œuvre intégralement les lignes directrices de la NGP : le Minas Gerais et le Pernambouc. Dans ces deux États, le schéma de la bureaucratie administrative a légèrement évolué grâce à la création d'une nouvelle gouvernance axée sur la performance. Des outils de gestion privés, tels que le tableau de bord équilibré, ont été mis en œuvre au sein du gouvernement central afin de définir des objectifs, rendements, résultats et indicateurs pour différents départements administratifs. Les contrats de rendement et de résultat se sont également répandus au sein des différents départements administratifs, notamment la rémunération basée sur la performance pour les fonctionnaires, en fonction d'objectifs individuels et organisationnels. On peut dire que ces deux États sont ceux qui représentent le mieux le passage d'une administration bureaucratique à l'administration managériale recommandée par le Plan de réforme pour le noyau stratégique (PACHECO, 2012).

Bien que certains résultats positifs dans les deux cas aient été largement commentés, ce dispositif n'a pas rencontré le même succès que les organisations sociales, les PPP et les contrats de concession. Alors que ces nouveaux modes de services publics s'appuient sur les mêmes outils de gestion de base (puisque les contrats sont basés sur les objectifs, avec une rémunération variable en fonction de leur réalisation), ils se sont beaucoup plus répandus au Brésil.

Ainsi, en dépit du fait que le Plan de réforme de 1995 n'ait pas instauré une couverture complète du Brésil, la mise en place de nouveaux modes de services publics permet d'introduire la NGP de façon progressive et continue à différents niveaux d'administration. À titre d'exemple, nous présentons ci-dessous la mise en œuvre des organisations sociales dans l'État de São Paulo.

4. Les organisations sociales dans l'État de São Paulo : une vitrine de la réforme NGP

L'État de São Paulo est le plus grand état de la fédération en termes de population et le plus riche en termes de revenus. Environ un quart de la population vit au Brésil dans cet état qui réalise près d'un tiers du PIB du pays.

Au cours des années 1990 et 2000, l'État a développé un important programme de concessions routières qui comprenait la privatisation de plus de 5 300 km. Après 2004, le gouvernement de l'État a signé huit contrats de PPP dans différents secteurs de la fonction publique, tels que les trains, les lignes de métro, les hôpitaux, le logement et les médicaments.

Le modèle d'organisation sociale a été adopté par l'État juste après le vote de la loi fédérale, en 1998, et a commencé par la politique de santé. Comme mentionné précédemment, la Constitution de 1988 a établi la gratuité et l'universalité des soins médicaux dans le pays, à la charge des trois niveaux d'administration. Afin d'augmenter le nombre d'hôpitaux, le gouvernement a choisi le modèle d'organisation sociale.

La mise en œuvre de ce modèle a commencé avec l'ouverture de seize nouveaux hôpitaux, tous gérés par des organisations sociales et financés par l'État grâce à des contrats de gestion fondés sur des objectifs de qualité et de résultat. Il existe désormais 28 organisations sociales, chargées de gérer 87 unités de prestation de services publics, incluant non seulement les hôpitaux mais également des centres de soins ambulatoires et des laboratoires. L'apport financier de l'État varie en fonction des résultats et du respect des normes de qualité (90 % du financement est lié aux résultats et 10 % aux normes de qualité).

Même si le modèle s'est beaucoup développé dans le secteur médical, il a été utilisé exclusivement pour l'expansion du service. L'État a maintenu les services préexistants qui fonctionnaient selon le modèle bureaucratique traditionnel. Du fait de ce pluralisme institutionnel, les outils de gestion utilisés par les organisations sociales privées ont commencé à être introduits au sein du ministère de la Santé de l'État.

Ceci s'est traduit notamment par la création de « contrats de programme de santé » en 2008. Il s'agit d'une sorte de contrat axé sur la performance, signé entre le responsable du ministère de la Santé de l'État et le directeur d'un hôpital sous administration de l'État. Le contrat, très semblable à celui signé par les organisations sociales, établit des normes de qualité et de résultat pour les hôpitaux. Selon Perdicaris (2011), le nouveau contrat axé sur la performance est clairement une transposition du modèle des organisations sociales aux hôpitaux publics.

La principale différence réside dans le fait que l'hôpital, étant sous contrôle de l'État, est naturellement financé par le budget public. Il n'est donc pas possible d'utiliser les transferts financiers en tant que mécanisme d'incitation. Le ministère de la Santé a donc décidé d'élaborer des incitations spécifiques pour ces hôpitaux et a créé un bonus équivalent à 1% du budget de chaque hôpital, versé chaque fois que celui-ci atteint ses objectifs. La Direction de l'hôpital est libre de décider de l'utilisation de ces fonds, à l'exclusion d'une rémunération du personnel (en raison de contraintes bureaucratiques prévues dans la législation). 14 des 25 hôpitaux publics ont déjà signé ce contrat, toujours sur une base volontaire.

Le modèle des organisations sociales a également permis la mise en œuvre d'une pratique axée sur la performance dans les politiques culturelles. La première organisation sociale culturelle a été créée en 2004, principalement pour disposer d'un moyen de gestion plus souple de la politique culturelle. Les règles du régime constitutionnel de la loi unique pour le personnel se sont avérées plutôt inadéquates pour les activités culturelles. Il est très difficile d'organiser des manifestations culturelles et de gérer des artistes en appliquant les mêmes règles de recrutement que pour des juges, des policiers et des fonctionnaires administratifs, par exemple. En d'autres termes, les règles

générales d'appel d'offres public et de stabilité des fonctionnaires ne paraissent pas répondre correctement aux besoins de ce secteur. L'introduction du modèle des organisations sociales dans la politique culturelle correspond, en pratique, au remplacement de la supervision et des contrôles de procédure par des contrats axés sur la performance. Comme dans le secteur de la santé, le modèle s'est fortement développé et il existe actuellement 21 organisations sociales culturelles chargées de gérer 43 centres culturels, tels que des musées, des théâtres, des orchestres, des bibliothèques, compagnies de danse, etc.

Ce modèle a apporté un changement important aux politiques culturelles : l'établissement et la surveillance systématiques des objectifs. Le secteur devait développer ses propres indicateurs et commencer à s'habituer à une mesure constante des activités culturelles qui n'étaient pas mesurées et comparées auparavant. Ce sujet reste un grand défi, avec des indicateurs qui doivent être constamment améliorés pour essayer de dépasser le simple résultat, sans normaliser les activités qui sont faites pour être uniques. Le fait est que, comme pour la politique de santé, le nouveau mode de prestation de services publics a fini par introduire la NGP au sein du ministère de la Culture de l'État.

5. Conclusion

Cet article avait pour objectif de souligner le rôle important des nouveaux modes de services publics dans la mise en œuvre de la NGP au Brésil.

À cet effet, nous sommes partis du Plan de réforme de l'État créé il y a 20 ans par le ministère fédéral de la Réforme de l'État et nous avons examiné la façon limitée dont ses directives ont été appliquées à l'échelon fédéral de l'administration publique.

Nous avons ensuite souligné l'importance du cadre constitutionnel fédéral créé en 1988, qui transférait aux États et aux municipalités la responsabilité de la prestation des services publics. C'est pour cette raison que les États et les municipalités ont commencé à tester différents modes de services publics afin d'identifier un nouveau modèle adapté à leurs propres besoins. Il en est résulté une expansion de différents types de contrats et d'interactions public-privé, qui ont concrétisé le Plan de réforme de 1995. Les plus utilisés sont les PPP et concessions de services publics et le modèle des organisations sociales.

En revanche, les propositions de NGP liées à la réforme du gouvernement central n'ont pas fait les mêmes progrès et se sont surtout attachées à renforcer l'importance de la performance au sein de l'administration publique. Même au niveau des États et des municipalités, les exemples comme le Minas Gerais et de Pernambouc sont rares.

Pour finir, nous avons souligné la façon dont l'adoption de nouveaux modes de services publics permet d'introduire au sein de l'administration publique de nouveaux outils de gestion qui influent sur le fonctionnement du schéma bureaucratique. Pour illustrer cette situation, nous avons analysé le cas de l'état de São Paulo, où les contrats passés avec des organisations sociales ont amené des changements managériaux au sein des services de l'Etat. Même si cette transformation est progressive et lente, elle semble plus viable à long terme.

XV

Comparaison entre la délégation des services publics et la libéralisation des marchés

Agata JURKOWSKA-GOMULKA

1. Introduction

Le point de départ de cet article est une affirmation selon laquelle le processus de délégation des services publics présente des similarités fondamentales avec le processus de libéralisation des marchés de certains services (en réseau généralement). Les marchés libéralisés, par exemple les services postaux, les services de transport ou les services énergétiques, même s'ils sont généralement ouverts à la pression du marché, conservent un certain degré de participation de l'État. Abandonnant son rôle de propriétaire et d'opérateur actif sur le marché, celui-ci en devient le superviseur (autorité réglementaire) et le protecteur de la libre-concurrence (autorité de la concurrence / antitrust). L'intervention de l'État peut se faire soit au niveau législatif, soit au niveau exécutif. Dans le premier cas, l'État établit de nouvelles « règles du jeu » qui organisent le marché et impose une série de règles aux acteurs de ce marché, alors que dans le second cas, l'État joue le rôle de superviseur et en quelque sorte « d'arbitre » du marché.

La délégation des services publics peut également être considérée comme une modification du rôle de l'État : celui-ci perd son rôle de prestataire de services (et le rôle associé de propriétaire de l'infrastructure et des ressources, y compris les ressources humaines) et adopte d'une part un rôle de client (récepteur des services) et d'autre part un rôle d'organisateur du marché.

Cet article vise à déterminer si le concept général de régulation des marchés libéralisés par les pouvoirs publics peut être appliqué avec succès en tant que modèle de fonctionnement dans les secteurs (marchés) où les services sont délégués (c'est-à-dire actuellement fournis par des entités privées, où au minimum opérant selon le droit privé, mais anciennement assurés par les pouvoirs publics). Pour répondre à cette question, il est nécessaire de souligner les caractéristiques des marchés de services libéralisés et délégués et d'identifier des similitudes et des analogies entre deux marchés. Il est ensuite nécessaire d'identifier les compétences des pouvoirs publics sur les marchés des services libéralisés et délégués, ainsi que des outils qu'ils peuvent utiliser pour remplir leur mission. Enfin, il est nécessaire de définir les pouvoirs potentiels de l'administration publique envers les entités fournissant des services délégués. Cet article se termine par la confirmation qu'un modèle de fonctionnement des marchés libéralisés en termes du rôle que joue l'administration publique en leur sein, peut dans une certaine mesure être appliqué aux marchés des services délégués.

Le fait que les responsables du secteur public semblent incertains, voire perdus dans une réalité fondée sur la délégation (Kakabadse, Kakabadse, 2001) peut s'expliquer par l'absence de directives claires sur le rôle des pouvoirs publics au sein et en direction des marchés de services délégués. L'identification d'une analogie entre la position et les tâches des autorités réglementaires d'une part, et les organes administratifs des marchés des services publics délégués d'autre part, peut permettre de combler cette lacune.

2. Libéralisation des marchés et délégation des services publics : les points communs

Toutes les analyses de potentiel devraient commencer par identifier les similitudes et les différences entre les deux processus examinés : la libéralisation des marchés et la délégation des services. Afin d'identifier des analogies et des divergences, il est recommandé d'étudier les deux processus à travers le prisme de leurs raisons / racines, méthodes et résultats.

Le premier point commun est la raison pour laquelle les marchés sont libéralisés et les services publics délégués. On peut déduire de leur définition que la libéralisation des marchés et la délégation des services sont toutes deux issues d'une recherche d'efficacité économique. Toutes deux reflètent essentiellement une intention d'améliorer (ou dans les situations critiques, de mettre en place) une efficacité et une efficacité économique dans la prestation de services spécifiques. La concurrence entraîne une pression sur les prix, la qualité et la productivité, et donc une grande pression en faveur de la délégation des services se produit généralement en période de récession. Les bénéficiaires de ces deux processus sont soit des entreprises qui peuvent désormais accéder à un marché qui était jusqu'alors fermé, au moins en partie, soit les clients qui bénéficient de services de meilleure qualité dans un environnement (plus) concurrentiel. La délégation et la libéralisation ouvrent également un accès à des capitaux privés (Funkhouser, 2012, pp. 900-901). Bien sûr, la délégation de service peut être mise en œuvre de différentes façons : un volume total de services peut être commandé à un seul prestataire, ce qui ne constitue alors qu'un changement de monopole de prestation de ces services (entreprises privées au lieu de l'État) ou assuré par plusieurs entreprises. Toutes les considérations présentées dans l'article concernent ce deuxième cas.

Compte tenu des raisons qui justifient les deux processus étudiés, on ne peut restreindre la libéralisation des marchés et la délégation des services publics à leur seule dimension économique. Il est essentiel de prendre en compte leur dimension sociale. Dans le cadre de la délégation des services publics, l'aspect social est important, dans la mesure où ces services étaient auparavant fournis directement par l'État (administration publique) aux citoyens. La libéralisation concerne principalement les marchés de services d'intérêt social significatif. Les fonctions sociales de la réglementation sectorielle sur les marchés libéralisés sont largement évoquées dans la documentation spécialisée (Przybylska, 2012, pp. 200-205). Dans les deux cas, il est important que tous les changements et activités économiques garantissent aux individus ordinaires (citoyens) ou à certains groupes sociaux (par exemple, les personnes handicapées) l'accès à un service de suffisamment bonne qualité et à un prix raisonnable.

La libéralisation et la délégation des services publics sont censées contribuer à une augmentation du bien-être général. Le transfert des avantages de la transformation à l'ensemble de la société aussi bien qu'à chaque client/consommateur représente donc un véritable défi pour ces processus. G. Paquet présume à juste titre que « les politiques publiques ne doivent pas se contenter de faire les choses de façon correcte à moindre coût. Il convient de s'assurer que les choses sont bien faites » (Paquet, 1996, p. 12).

Il existe des similitudes entre la libéralisation des marchés et la délégation des services publics en ce qui concerne les méthodes de mise en œuvre de ces idées économiques et organisationnelles. L'établissement d'un « ordre nouveau » (ce qu'une libéralisation est le plus souvent) signifie, tout d'abord, la privatisation et la séparation verticale (fonctionnelle) des secteurs potentiellement concurrentiels d'un marché (production, distribution, livraison aux utilisateurs finaux). La séparation juridique et organisationnelle des sous-secteurs d'un marché entraîne une intensité concurrentielle différente selon le niveau de commerce (gros / détail). Deuxièmement, il est nécessaire de mettre en place un nouvel ordre réglementaire (juridique) afin de résoudre les questions épineuses là où une concurrence saine n'est pas en mesure de fonctionner (par exemple, lorsque la mise à disposition de services ne peut être rentable). Troisièmement, il est nécessaire de créer un organisme réglementaire indépendant chargé de superviser le marché libéralisé (Geradin, 2006, pp. 4-7 ;

Jamasb, Pollitt, 2005, pp. 3-13). Dans cet article, le concept d'autorité de régulation (ou organisme de réglementation) est utilisé dans le sens communément approuvé par le droit de l'UE : les caractéristiques générales de régulateur en tant qu'institution supervisant un marché libéralisé sont présentées dans les préambules 33 à 41 de la Directive du Parlement européen et du Conseil 2009/72/CE du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (JO L 211/55) et les dispositions correspondantes de la Directive : Art. 35 et 36. Cette Directive sera également utilisée dans la suite de cet article comme point de référence pour confirmer certaines hypothèses concernant le rôle des régulateurs sur les marchés libéralisés.

Les modes alternatifs de prestation de Services ont aussi beaucoup en commun avec la privatisation, mais dans un sens différent de la libéralisation des marchés. La délégation des services publics n'entraîne généralement pas un changement fondamental dans la propriété de l'infrastructure nécessaire pour fournir un certain type de services qui restent financés par des fonds publics. Mais la délégation est une « privatisation par les faits » parce que les services sont offerts par des entreprises privées (ou au minimum des entreprises publiques opérant sous un régime de droit privé). La délégation sous contrat des services publics peut se faire dans le cadre de marchés totalement privés ou en attribuant des contrats de services par le biais d'appels d'offres concurrentiels (De Panet, Trebilcock, 1998, p. 25), mais également sous la forme de contrats de gestion, leasing, projets greenfield ou concessions (Pessoa, 2009, pp. 21-23). Les partenariats public-privé sont également utilisés. De fait, la délégation des services publics, comme la libéralisation, implique (ou tout au moins, devrait impliquer) une séparation (de type vertical pour la libéralisation) : la production des services est totalement séparée de leur gestion.

Ces deux modes de fonctionnement sont également assez similaires en ce qui concerne le statut juridique, organisationnel et économique des entités qui démarrent leurs activités sur ces marchés dans de nouvelles circonstances. Dans les deux cas, il peut s'agir d'une entité nouvellement créée (même si elle appartient à l'État à 100 %) qui est censée opérer conformément aux règles de l'économie de marché. L'autre méthode consiste à donner à des prestataires de services « alternatifs » un accès à un marché. Dans ce contexte, il s'agit d'entités autres que les titulaires actuels (qui peuvent également être des organes de l'administration publique qui fournissaient auparavant certains services). Il convient de souligner que dans les deux secteurs étudiés, le concept « d'alternativité » est perceptible. Un changement dans un mode de prestation des services publics est souvent appelé « mode alternatif de prestation de services » et dans le contexte de la libéralisation, le terme « opérateur alternatif » est fréquemment utilisé pour décrire les nouveaux concurrents des titulaires (Darr, 1991).

Suite à la libéralisation et à la délégation des services, un nouveau marché « tout neuf », généralement privatisé, voit le jour. Dans les deux cas, avant cette évolution, le marché fonctionnait plus ou moins, mais il s'agissait d'un monopole non concurrentiel, appartenant à l'État ou sous son contrôle dans la plupart des cas. Un nouveau marché, censé être bénéfique pour toute la société, exige des changements de comportement importants de la part des acteurs des anciens monopoles (dans le cas de la délégation, l'État, représenté par l'administration publique, doit être considéré comme l'un de ces acteurs). Il requiert également une nouvelle réglementation et un nouveau *modus operandi* des organes de l'administration publique, dont les compétences couvrent un marché émergent.

3. Le rôle de l'administration publique sur les marchés libéralisés

Le schéma classique de la libéralisation des marchés prévoit la création d'organismes de réglementation. Leur principale caractéristique est leur indépendance, fortement soulignée par les chercheurs. L'indépendance des autorités réglementaires doit être comprise essentiellement comme une séparation des droits de propriété et du pouvoir de supervision de l'État sur un marché libéralisé. Un organisme de réglementation ne peut pas disposer à la fois de pouvoirs de

réglementation et de droits de propriété (sur une entreprise active sur un marché libéralisé). On considère qu'une autorité réglementaire devrait être indépendante des opérateurs de marché (spécialement les titulaires) et de l'État qui, en outre, conserve très souvent certains intérêts économiques dans une entreprise titulaire. Comme le stipule par exemple la Directive européenne 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité « (...) il convient que les régulateurs de l'énergie soient en mesure de prendre des décisions concernant tous les aspects réglementaires pertinents et qu'ils disposent d'une indépendance totale par rapport aux autres intérêts publics ou privés. Ceci n'empêche ni l'exercice d'un contrôle juridictionnel, ni l'exercice d'un contrôle parlementaire conformément au droit constitutionnel des États membres. » (préambule 34). Après une libéralisation, les ministères (de l'Énergie, des Infrastructures, etc.) ne peuvent plus exercer les fonctions réglementaires qui leur étaient traditionnellement dévolues sur les marchés monopolisés (Geradin, 2006, p. 6). De nos jours, les autorités réglementaires n'exercent pas (ou tout du moins, ne devraient pas exercer) les mêmes activités politiques qu'un gouvernement ou des ministres, mais elles gèrent le marché « pour garantir des objectifs d'intérêt public, notamment un processus plus ouvert par lequel une autorité publique indépendante (technocratique) interagit avec une multitude d'acteurs publics et privés (réglementés) pour définir des normes, les appliquer et les juger dans un secteur de politique publique spécifique » (Chowdhury *et al.*, 2012, p. 337). Si l'autorité de régulation ne bénéficie pas d'une indépendance suffisante, il y a un risque qu'elle accorde des traitements de faveur aux entreprises dans lesquelles l'État détient des participations par rapport aux autres acteurs du marché. Il convient de souligner que les autorités réglementaires doivent exercer leur indépendance envers les entreprises individuelles en les traitant de façon administrative. Une série d'outils variés permet de garantir un niveau d'indépendance adéquat : administration publique présentant une structure organisationnelle globale adaptée, caractère collectif plutôt que monocratique des organismes de réglementation, règle *d'incompatibilitas* (interdiction de combiner la fonction de membre d'un conseil d'administration et de membre d'un organisme réglementaire sur un marché où une entreprise particulière est active), procédure de recours contre les règlements, etc.

Pourtant, une indépendance totale des autorités réglementaires vis-à-vis des autres organismes administratifs est relativement illusoire parce qu'elles sont généralement sous la direction de ministres (Szydło, 2005, pp. 306-308). Notons qu'il n'existe pas de modèle universel à l'échelle mondiale, ou même européenne, pour les autorités réglementaires : elles diffèrent d'un pays à l'autre et même d'un marché à l'autre. Même si les directives européennes concernant les marchés assujettis à la réglementation sectorielle imposent aux États membres l'obligation d'établir un organisme de réglementation indépendant, elles ne fixent aucune directive spécifique concernant cette indépendance.

Les fonctions des autorités réglementaires sont liées à la dimension économique et sociale d'un secteur / marché particulier. Pour réglementer les marchés d'un point de vue économique, il est nécessaire d'établir des règles en ce qui concerne non seulement le démarrage d'une activité dans un secteur donné, mais également l'accès à l'infrastructure nécessaire (services publics de distribution, installations) pour offrir des services. Les organismes de réglementation peuvent être responsables de l'organisation, de la surveillance et du contrôle de la procédure d'appel d'offres visée - une telle compétence a d'ailleurs été attribuée au régulateur des marchés du gaz et d'électricité par l'Art. 8.5 de la Directive 2009/72/CE (mentionnée ci-dessus) en ce qui concerne les appels d'offres pour nouvelles capacités.

L'aspect social de la réglementation des marchés libéralisés se limite à l'élaboration de critères pour la prestation de services dits d'intérêt général ou universels : ces deux notions, même si elles ne sont pas clarifiées et définies de façon absolue, existent dans la réglementation de l'Union européenne, notamment par la directive relative au service universel (Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, J.O. L 108/51) ou la

directive relative aux services postaux (Art. 4 de la Directive du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, modifiée par la Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la Directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux, JO L 52/3).

Un autre type de tâche qui relève des autorités de réglementation est l'introduction de normes de sécurité pour la production et la prestation de services aux clients (par exemple, voir Art. 4 et Art. 37.1(h) de la Directive 2009/72/CE). Ces fonctions supplémentaires de la réglementation sectorielle sont immanentes pour les marchés libéralisés qui, en raison de leur caractère tertiaire, ne permettent pas une concurrence suffisante.

L'une des missions importantes confiées à l'autorité réglementaire est la restriction du titulaire qui se trouve en position de force sur le marché parce qu'il possède la meilleure infrastructure, des dossiers clients, une marque bien établie, une trésorerie importante et des liens avec le gouvernement national (Geradin, 2000, p. 181). Dans le cadre de cette mission, l'objectif principal est d'établir des conditions concurrentielles équitables malgré le déséquilibre initial entre le titulaire et les nouveaux entrants sur le marché. L'autorité réglementaire fait alors office d'organisateur du marché et garantit l'accès aux nouveaux venus que l'entreprise titulaire ne souhaitait pas forcément voir arriver. Les organismes de réglementation jouent un rôle fondamental dans la protection des nouveaux venus contre un ancien détenteur de monopole.

C'est ici qu'intervient le rôle essentiel des autorités antitrust : les organismes chargés de la concurrence doivent être très sensibles aux abus de position dominante par les titulaires. La législation antitrust, et son arsenal de sanctions, favorisent le processus de libéralisation des marchés et soutiennent ses résultats économiques. Si les organismes chargés de la concurrence réagissent aux pratiques anticoncurrentielles ex post, les autorités réglementaires indépendantes agissent ex ante en imposant aux entités supervisées les règles qu'elles devront suivre à l'avenir. Ce mode de fonctionnement est réputé créer un niveau de sécurité juridique élevé pour les acteurs du marché (Szyszczak, 2007, p. 143), ce qui peut être considéré comme un argument important pour appliquer un modèle de marché réglementaire libéralisé aux marchés délégués.

Les fonctions de régulation économiques et sociales sont mises en œuvre grâce à des textes réglementaires qui pointent en effet les domaines et types d'activités économiques susceptibles d'être influencés sous contrainte par les autorités réglementaires. Ces instruments définissent essentiellement la réglementation relative à la participation à un marché, telle que les règles permettant d'entrer sur un marché et de le quitter ; les règles d'accès aux installations essentielles ; la structure organisationnelle d'une entité (par exemple, voir l'article 37.1(f) de la Directive 2009/72/CE). Le deuxième instrument réglementaire important est une réglementation des prix qui limite la liberté économique des entreprises en imposant différents types de prix : prix fixes, minimum, maximum, ou prix plafonnés uniquement (voir par exemple les articles 37.1(a) et (i) de la Directive 2009/72/CE). D'autres outils réglementaires peuvent être combinés avec la réglementation des prix, tels que la limitation de la production ou des ventes ainsi que les exigences en matière de qualité (par exemple, voir l'article 7 de la Directive 2009/72/ce relatif à une capacité dans le secteur de l'énergie).

En ce qui concerne les méthodes opérationnelles des autorités réglementaires, il faut souligner que les organismes étudiés sont en relation avec les entités opérant sur les marchés contrôlés principalement par le biais de procédures administratives standard, avec toutes les conséquences que cela implique en termes de compétences des autorités et de droits des entités. Les outils spécifiques dont disposent les organismes de réglementation sont principalement les sanctions administratives qui peuvent être imposées aux entreprises.

Lors de la réforme de secteurs anciennement monopolisés, un cadre réglementaire adéquat associé à des autorités réglementaires indépendantes est généralement considéré comme la garantie d'une libéralisation réussie (Joskow, 2008, pp. 23-25).

4. Le rôle de l'administration publique sur les marchés de services délégués

La délégation sous contrat des services publics, qui consiste à commander des services publics à un tiers (sur un marché libre) au lieu que l'administration publique en assure elle-même la prestation, conduit à un changement fondamental : un organisme public, anciennement prestataire de services, se transforme en acheteur de ces services (publics).

Les motifs d'indépendance des organismes de réglementation s'appliquent également lorsqu'ils sont chargés de superviser et d'organiser un système de services délégués. Un marché de services délégués ne peut fonctionner correctement et offrir l'efficacité et les résultats escomptés que si l'institution publique auparavant responsable de la prestation des services et actuellement impliquée dans le marché en tant qu'organisatrice et, parfois, entreprise publique désireuse de rivaliser avec les autres acteurs du marché, s'abstient de toute influence administrative sur ce marché. Ainsi, l'une des conditions de base pour qu'un marché de services délégués soit efficace (ce qui est, en fait, l'un des principaux motifs de la délégation des services publics) consiste à séparer le rôle d'acheteur et le rôle d'organisateur/superviseur de ce marché. Attribuer chaque rôle à des institutions totalement différentes serait probablement une solution idéale, mais dans la plupart des cas impossible, voire inutile. Il suffit de confier la responsabilité de l'achat des services à une seule unité (par exemple un service) de l'institution administrative publique et de charger les autres d'organiser et de superviser le marché des services délégués. On peut ici faire référence à un célèbre arrêt de la Cour de Justice de l'UE, l'affaire C 199/11 *Europese Gemeenschap / Otis NV et al.*, dans lequel la Commission européenne (agissant en tant qu'acheteur de biens) a engagé des poursuites au tribunal civil de Bruxelles avec demande de dommages-intérêts contre plusieurs fabricants d'ascenseurs qui avaient précédemment été reconnus coupables d'entente, toujours par la Commission européenne (en sa qualité d'autorité de la concurrence). La Cour, dans un arrêt du 6 novembre 2012, a confirmé que la réclamation de la Commission était admissible dans la mesure où l'organisation interne de cet organisme public permettait une séparation des compétences. Il est relativement facile d'établir une « muraille de Chine » quelle que soit la taille de l'institution. La différence se situe uniquement au niveau de la taille des unités chargées de questions particulières (dans le cas des collectivités locales, une unité peut même être constituée d'un seul employé).

Bien sûr, les organismes administratifs ont un rôle d'organisateur du marché (Armstrong, 1998, p. 2), mais d'une manière légèrement différente des organismes réglementaires standard. L'une des missions essentielles d'une autorité publique sur un marché de services délégués est la répartition des commandes entre les différents opérateurs. Sa tâche est donc essentiellement organisationnelle, rarement protectrice, sauf quand une entreprise publique est l'un des acteurs sur un marché émergent de services alternatifs.

Si l'autorité publique organise le marché comme indiqué ci-dessus, elle peut être considérée comme l'une des entités soumises aux règles antitrust (p. ex. « entreprise » au sens de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'UE) et peut-être être exposée à une éventuelle intervention d'un organisme responsable de la concurrence. Les autorités de la concurrence sont notamment chargées de vérifier que les prestataires potentiels de ces services respectent les règles de la concurrence et n'ont pas de pratiques anticoncurrentielles, essentiellement collectives, comme le truquage d'offres. Une procédure antitrust est engagée, par exemple lorsque les conditions de participation à un appel d'offres favorisent un participant par rapport aux autres (voir notamment la jurisprudence établie par le directeur de l'Office de protection de la concurrence et des consommateurs polonais, qui a jugé que le choix par le Fonds national de la santé polonais des prestataires pour les services de

santé financés par le système public constituait une violation de la réglementation nationale interdisant l'abus de position dominante).

En outre, une administration publique se doit de protéger les bénéficiaires des services délégués qui, dès qu'un mode alternatif de prestation des services est disponible, cessent d'être clients d'une administration publique pour devenir clients d'entreprises privées, même si des organismes publics sont d'une façon ou d'une autre impliqués dans le financement de l'achat de ces services. Il peut être nécessaire d'établir un cadre pour protéger les citoyens contre les pratiques déloyales des nouveaux prestataires de services. Cela peut se faire de deux façons : soit ces tâches « de protection » sont confiées à une autre institution publique spécialisée dans la protection des consommateurs, soit elles sont dévolues à un organe administratif dont les compétences couvrent les services délégués. Cette seconde solution peut être préférée au motif que l'abandon des tâches de protection par un organe administratif affaiblit l'interaction entre l'administration publique et les citoyens (Alford, 2002, pp. 338-342), qui devrait rester très importante si les services sont financés (au moins en partie) par des fonds publics, ce qui est généralement le cas des services délégués. Toutefois, en particulier dans les États membres de l'UE où le système juridique et institutionnel de protection des droits des consommateurs est fortement développé, la première solution proposée serait la plus appropriée. Si l'on décide qu'un certain secteur de services publics doit désormais être soumis aux règles de l'économie de marché, il convient d'accepter toutes les institutions et tous les mécanismes de ce système économique et social, y compris le cadre institutionnel de protection des consommateurs. Le mode de financement de ces services ne justifie pas la mise en place d'un système distinct de protection des consommateurs, mais peut exiger une vigilance particulière des autorités chargées de cette protection dans la mesure où le préjudice causé par des pratiques déloyales peut toucher en même temps l'intérêt individuel et public. De toute évidence, un système de protection publique des droits des consommateurs dans un secteur de services délégués doit s'accompagner d'une mise en œuvre privée efficace de ces droits. Si un service est en partie financé par l'État et en partie par le bénéficiaire de ce service, tous deux doivent pouvoir faire une demande de dommages et intérêts proportionnée au prestataire du service.

Dans la mesure où un mode alternatif de prestation des services dépend en général fortement du système de commandes publiques, l'administration publique chargée de protéger l'équité des appels d'offres doit également faire partie du cadre institutionnel de fonctionnement des marchés de services délégués. Si cet élément ne constitue pas un « système de contrôles et de contrepoids institutionnels » sur les marchés libéralisés, il est essentiel sur les marchés des services délégués.

Quoi qu'il en soit, une condition préalable à l'efficacité d'un marché des services délégués semble être la bonne organisation de l'organisme public responsable de ces services. Les institutions doivent être bien dotées en personnel et disposer d'un très bon accès aux informations concernant le marché (prix, qualité, tendances de développement, etc.), même si, comme l'affirme A. Pessoa, la réglementation est également fondamentale dans les différentes « formes de participation du secteur privé à la prestation des services publics de base (Pessoa, 2009, p. 24).

5. Conclusions

Une différence essentielle entre le rôle des autorités réglementaires et celui des organes administratifs supervisant un marché de services délégués externalisés réside dans le fait que ces derniers jouent un double rôle. Le fait qu'une administration publique soit à la fois le client (en finançant les services) et l'organisateur d'un marché (en établissant les règles de fonctionnement de ce marché) crée assurément un risque de conflit d'intérêt, l'administration pouvant exercer un abus du pouvoir administratif tout en jouant son rôle de client. De tels dysfonctionnements peuvent même réduire à néant les avantages de la délégation de services, notamment l'établissement d'un marché fondé sur une structure concurrentielle efficace. Afin d'éviter un tel danger, il est recommandé de construire une sorte de « muraille de Chine » au sein de chaque administration

publique ou du système d'administration dans son ensemble (commandes attribuées par une institution qui est directement impliquée dans le financement de certains services).

En dépit de cette distinction, les caractéristiques des autorités réglementaires sur les marchés libéralisés et des organismes publics anciennement prestataires de services et actuellement délégataires de ces services, sont assez similaires. Tous deux « régulent » les marchés ex ante, en décidant par exemple du nombre d'opérateurs actifs sur un marché (au moins dans le cas des services d'intérêt public pour ce qui concerne les organismes de réglementation), du cadre des politiques tarifaires, des cahiers des charges techniques pour les prestataires de services et les services eux-mêmes, ainsi que des règles d'accès aux infrastructures et/ou services publics. Il appartient à un système juridique particulier de déterminer quels instruments peuvent être utilisés pour la mise en œuvre de ces rôles. En ce qui concerne le secteur libéralisé, le cadre réglementaire est généralement défini sous forme d'actes juridiques communs, adoptés par un pouvoir législatif de base (par exemple, le Parlement). L'application de ce cadre est ensuite confiée à des autorités réglementaires indépendantes qui établissent des actes juridiques exécutifs plus détaillés (à portée globale) et prennent des décisions administratives individuelles (concernant une entité particulière). Les marchés des services délégués peuvent fonctionner de la même manière : un ensemble de réglementations générales communes mises en place par le législateur, accompagné d'actes émis individuellement par l'organisme administratif public pertinent pour les marchés des services délégués (par exemple, ministère ou administration locale).

Les deux types d'autorités étudiés devraient également avoir pour mission commune de vérifier si toutes les règles imposées aux opérateurs du marché sont respectées. Toutefois, les sanctions applicables en cas de violation de ces règles diffèrent selon qu'elles relèvent des autorités réglementaires ou des autorités administratives chargées des services délégués : les premières peuvent imposer les amendes administratives prévues dans les actes juridiques faisant partie du cadre réglementaire général d'un secteur, tandis que le non-respect des règles opérationnelles sur un marché de services délégués se traduit souvent par la rupture du contrat accordé par les organismes administratifs et, souvent, des sanctions civiles importantes. Pour autant, j'imagine que le législateur général gère en partie la délégation des services publics et la mise en place d'amendes en cas de mauvaise conduite des prestataires de services, facilitant ainsi la tâche des autorités exécutives.

L'application d'un modèle d'autorité réglementaire aux marchés délégués permet de transmettre la mission de protection (ex-post) de la concurrence et des consommateurs à une agence publique spécialisée dans ces questions. Il en va de même pour une agence chargée de vérifier l'héritage des marchés publics.

Les analogies entre les autorités réglementaires et des autorités administratives gérant des services délégués trouvent leur fondement dans la similarité de leurs raisons et objectifs de libéralisation et de délégation. Cet objectif est d'introduire davantage d'efficacité économique, perçue comme résultant de la baisse des coûts et de l'augmentation des profits pour tout un secteur (grâce à la libéralisation) ou un secteur plus restreint d'activité économique (grâce à la délégation).

Pour résumer, il est fortement recommandé pour l'administration publique d'étudier les expériences de la libéralisation des marchés, tout en introduisant des modes alternatifs de prestation de services - des solutions sont à portée de main. Il est très important de noter qu'après environ trois décennies de libéralisation des industries de réseau, les bonnes comme les mauvaises expériences peuvent être des points de références utiles à cet effet. La mise en œuvre d'un modèle de marché libéralisé sera encore plus intéressante sur les marchés de services délégués peu concurrentiels ce qui, selon des études récentes (Girth *et al.*, 2012, p. 887 ; Warner, Hefetz, 2008, pp. 155-166), est assez fréquent. L'assimilation des modes de fonctionnement des marchés libéralisés est également prospective et très prometteuse en ce qui concerne le développement potentiel de l'idée de contestabilité (définie comme « satisfaire le marché, devancer le marché »), envisagée comme une alternative à la délégation (Sturges, 2015).

XVI

La gouvernance des entreprises publiques : Analyse comparative à l'échelle internationale

Younes BELFELLAH et David CARASSUS

1. Introduction

Google Scholar compte 1710000 hits qui utilisent la gouvernance comme mot clé, 879000 hits pour la gouvernance d'entreprise et 110000 hits pour la gouvernance d'entreprise publique en 2016, ce qui montre l'importance et l'intérêt des chercheurs envers la gouvernance. De plus, nous enregistrons plus de 300 événements scientifiques en 2016 sur la gouvernance sous forme de journée d'étude, séminaire, colloque et congrès.

La gouvernance devient au centre des préoccupations des Etats, elle est très utilisée dans les différentes disciplines. Sa connotation politique signifie l'intégration du citoyen dans la conception et la prise de décision démocratique. En économie, la gouvernance vise la performance de la politique économique et la lutte contre la rente, la fraude et la corruption, juridiquement, la gouvernance tient une grande importance en mettant l'accent sur la séparation, l'équilibre et l'indépendance du pouvoir juridique. De plus, la gouvernance couvre la dimension environnementale à travers l'allocation rationnelle des ressources, l'implication des différentes institutions dans le développement durable et la mobilisation des entreprises pour assurer leurs responsabilités sociétales.

Les premières définitions de la gouvernance viennent des organisations internationales, la banque mondiale la définit comme l'exercice du pouvoir politique, ainsi que d'un contrôle dans le cadre de l'administration des ressources de la société aux fins du développement économique et social. L'Organisation de la Coopération et du Développement Economique explique que la gouvernance est l'ensemble des mécanismes et moyens visant à rallier les intérêts des différentes parties prenantes, à éviter les divergences, à chercher la compatibilité, à manager la susceptibilité afin d'arriver au compromis voire le consensus. La gouvernance serait donc, la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de processus, de corps sociaux, pour se gérer elles-mêmes dans un mouvement volontaire. Cette capacité de conscience (le mouvement volontaire), d'organisation (les institutions, les corps sociaux), de conceptualisation (les systèmes de représentation), d'adaptation à de nouvelles situations est une caractéristique des sociétés humaines.

A ce jour-là, il n'y a pas une définition précise et complète de la notion de la gouvernance, par contre il y a des bonnes pratiques que les organismes internationaux recommandent à les mettre en place. En somme, la profondeur stratégique de la gouvernance est d'avoir un impact positif sur le citoyen en contribuant au développement. C'est un état pratique impliquant l'application des référentiels et des principes et un état d'esprit fait d'une pensée riche de valeurs universelles.

A cet égard, la gouvernance reflète la dynamo de la réforme administrative du secteur public à travers la gestion des différents pouvoirs dans les administrations et les entreprises publiques. Premièrement, le pouvoir souverain ou l'organe de gouvernance, qui est celui détenu par l'Etat en tant qu'actionnaire et exercé par le conseil d'administration dans un système moniste ou le conseil de surveillance dans un système duale. Deuxièmement, le pouvoir exécutif, la direction ou le management, exécute la stratégie et met en œuvre les décisions opérationnelles orientant

l'entreprise. Ce terme pouvant désigner soit une ou plusieurs personnes physiques investies du pouvoir exécutif, et finalement, le pouvoir de surveillance ou le contrôle, qui assure la compatibilité de l'exercice du pouvoir exécutif avec l'intérêt social, la pérennité de l'organisation et sa performance durable. Gomez et Korine (2008) clarifient le concept de la gouvernance d'entreprise en comparant entre ces trois verbes : entreprendre, manager et gouverner. L'entrepreneur est un Homme qui définit, dans le champ des possibles que lui offre le monde économique, le marché, la technique ou la compétence, qui va être au cœur de son activité. Ce choix, bien que raisonnable, est arbitraire car il pourrait, aussi raisonnablement, être différent. Alors que le dirigeant cherche de trouver la meilleure combinaison de moyens pour faire face aux contraintes économiques considérées comme des données. Le rôle du manager est de trouver les ressources pour en tirer le meilleur parti : compétences humaines, ressources financières ou technologiques. A l'encontre, la gouvernance c'est faire en sorte que ceux qui subissent les conséquences des contraintes ou des moyens choisis, les parties prenantes, considèrent les décisions prises comme légitimes. Cela ne veut pas dire qu'ils ne contestent pas le contenu des décisions. Mais ils considèrent que le décideur est légitime pour prendre une décision qui engage toute l'entreprise.

Dans ce sens, Charreaux (1997) ajoute que la gouvernance d'entreprise est l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui 'gouvernent' leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire, ..., le rôle principal d'un système de gouvernance (se définit) comme celui d'aligner la capacité à saisir les opportunités de croissance et l'appropriation des gains qui en sont issus.

Le concept de la gouvernance d'entreprise a beaucoup développé après les scandales financiers tels que : Enron, Madoff ou bien Kerviel, avec une transformation de l'actionnariat et un manque énorme de transparence sont autant de facteurs motrices qui ont suscité par conséquent, le besoin de gérer les rapports de force, déterminer les marges de manœuvre, clarifier l'intérêt général du particulier et favoriser la communication sincère. La gouvernance d'entreprise révèle la définition du cadre juridique de l'entreprise et notamment l'organisation, le fonctionnement, les droits et responsabilités des assemblées générales d'actionnaires, des organes sociaux de la direction de l'entreprise, les règles de nomination des dirigeants et des administrateurs. De plus, elle s'intéresse aux consignes de gestion de leurs éventuels conflits d'intérêts, l'organisation des contrôles sur la gestion et le fonctionnement de l'entreprise : contrôles internes, contrôles réglementaires, commissaires aux comptes, les droits et les responsabilités des autres parties prenantes (employés, créanciers, clients, fournisseurs, ...) et la communication et la transparence financière de l'entreprise.

Dans ce travail, nous nous intéressons aux entreprises publiques. Historiquement, l'entreprise publique a joué des rôles prépondérants dans le développement économique par l'industrialisation et la modernisation des structures de croissance et de production dans plusieurs pays, notamment la France, le Norvège, la Corée du sud, l'Autriche, la Singapour, l'Inde et le Brésil, ...

Nous constatons une évolution considérable des entreprises publiques qui passent d'un opérateur d'Etat qui mis en œuvre une mission de service publique à une organisation combinant plusieurs ressources et capable de produire un bien ou un service marchand à l'échelle national ou internationale.

A titre d'exemple, Singapore Airlines est parmi les meilleures compagnies aériennes dans le monde, et d'autres entreprises publiques représentent des modèles de bonnes pratiques en management et progrès technologique comme : Embraer, le constructeur brésilien des avions civils utilisés dans l'aviation régionale, d'affaire et agricole, la société Renault qui est classé le quatrième constructeur automobile à l'échelle internationale et l'entreprise coréenne Posco, l'un des principaux producteurs mondiaux d'acier. Ce sont autant d'entreprises publiques réussites avec une participation forte de l'Etat dans leur propriété et leurs conseils d'administration.

La réalisation de ce travail a nécessité la collecte, le traitement, l'analyse et la synthèse des différents documents, en particulier des articles scientifiques, des rapports officiels et des études

professionnelles. Nous avons également eu l'opportunité de faire vingt entretiens avec les administrateurs et les dirigeants des entreprises publiques. Nous avons utilisé la technique des entretiens en profondeur afin d'explorer l'avancement des pratiques de la gouvernance tout en notant les remarques, les contraintes et leurs recommandations pour renforcer le système de la gouvernance et les points de différence avec les autres entreprises publiques à l'international en étudiant trois cas : la SNCF en France, la STM au Canada et la NIW au Royaume Uni.

Ce papier vise réaliser une analyse comparative des pratiques de la gouvernance publique à l'international, pour cela, nous répondons à la question de recherche suivante : Quels sont les points de similarité et de différence des pratiques de la gouvernance des entreprises publiques ?

Le reste de ce papier est organisé comme suit : la première partie concerne le cadre général de la gouvernance des entreprises publiques, ensuite nous étudions les éléments contextuels et fondamentaux de la gouvernance publique et nous finissons par une comparaison de la gouvernance des entreprises publiques entre la France, l'Espagne, l'Allemagne, le Canada et le Royaume Uni avec des illustrations pratiques afin de tirer les enseignements et les perspectives futures de recherche.

2. Cadre général de la gouvernance des entreprises publiques

2.1. Considérations conceptuelles sur la gouvernance d'entreprise

La gouvernance d'entreprise repose sur un cadre théorique riche. Plusieurs auteurs s'intéressent à sa définition. Caby et Hirigoyen (2000) montrent que la gouvernance est comme le réseau de relations liant plusieurs parties dans le cadre de la détermination de la stratégie et de la performance de l'entreprise, Shleifer et Vishny (1997) considèrent que la gouvernance regroupe les moyens par lesquels les fournisseurs de capitaux de l'entreprise peuvent s'assurer de la rentabilité de leur investissement, limitant la sphère de la gouvernance aux conflits d'intérêt entre les actionnaires et les dirigeants (modèle shareholders). Charreaux (1997) considère, quant à lui, que la gouvernance d'entreprise recouvre l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui gouvernent leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire. Il élargit le champ des acteurs concernés par les conflits d'intérêt : banquiers, salariés, clients et fournisseurs (modèle stakeholders).

Le rôle principal d'un système de gouvernance se définit comme celui d'aligner la capacité à saisir les opportunités de croissance et l'appropriation des gains qui en sont issus. Dans ce registre, Rajan et Zingales (2000) définissent la gouvernance comme l'ensemble des mécanismes d'allocation et d'exercice du pouvoir ou de l'autorité hiérarchique. Critiquant la vision strictement actionnariale de la gouvernance, ils soutiennent que la répartition du pouvoir et de la valeur créée entre les parties actives au sein de la firme sont un mécanisme de gouvernance centré sur la prévention des conflits et donc sur la convergence des fonctions d'utilité. Il est intéressant de souligner le passage de la gouvernance d'entreprise à la gouvernance organisationnelle, (Pesqueux, 2010) clarifie que La gouvernance organisationnelle vise le couple « pertinence – cohérence » qui prévaut en fait, les deux aspects étant garants de la pérennité de l'organisation. La pertinence est ici vue comme la formulation d'une stratégie de réalisation de profit et la cohérence comme un « compromis de gouvernement d'entreprise » entre différents agents, qu'ils soient « internes » ou « externes » à l'organisation, (Perez, 2009) ajoute que la gouvernance est le management du management au sein de l'organisation.

Dans ce contexte, la gouvernance d'entreprise représente l'ensemble de décisions prises tout au long de la vie de l'entreprise et à tous niveaux de responsabilité dans le but de créer durablement de la valeur, tout en assurant le développement à moyen/long terme de l'entrepris. Tout cela grâce à la pertinence de la stratégie élaborée, l'optimisation des ressources mises à sa disposition et la déclinaison de ladite stratégie sur l'ensemble des acteurs de la chaîne de décision, en veillant à ce que les risques susceptibles de la menacer soient rapidement identifiés et maîtrisés

La gouvernance confronte des enjeux sous formes de trois couples opposés :

- Le pouvoir discrétionnaire Versus le Contrôle du pouvoir : le dirigeant fait ses choix selon sa discrétion en se dotant d'une autonomie décisionnelle qui peut mettre en péril l'entreprise, un manque de contre-pouvoir menace d'être victime des comportements malhonnêtes des dirigeants. Il faut donc trouver la voie adéquate qui équilibre la zone décisionnelle du dirigeant et son contrôle.
- L'information Versus le Secret : informer les parties prenantes est un impératif de gestion et de bonne gouvernance, cela ne signifie pas que tous partagent obligatoirement le contenu des décisions, mais que chacun considère que celui qui a décidé avant les capacités, le droit, les compétences, les moyens et la légitimité pour le faire.
- L'intérêt général Versus L'intérêt privé : l'entreprise est le lieu de confrontation entre les intérêts de toutes les parties prenantes, c'est un espace poudrier de divergences conduisant à des conflits d'intérêts. La confrontation de ces intérêts induit une série complexe de conflits contractuels et cognitifs.

Il faut noter qu'à travers les pratiques de la gouvernance d'entreprise à l'international, nous pouvons déterminer deux grands modèles, le premier est anglo-saxon de type « shareholder », caractéristique du capitalisme anglo-saxon, donne la primauté aux actionnaires et à l'objectif de création « valeur actionnariale ». Le deuxième modèle est rhénan dit « stakeholder », essaie à travers les dirigeants de chercher à concilier les intérêts des différentes parties prenantes de l'entreprise (actionnaires, banques, salariés, clients). Le capitalisme rhénan, qui ménage le dialogue social dans l'entreprise (cogestion), en constitue un exemple typique. Certains pays comme l'Allemagne ont déjà une tradition de gouvernance partenariale. Cette optique valorise davantage les relations avec toutes les parties prenantes et la création de valeur sur le long terme. En effet, la maximisation de la performance n'est plus le monopole des seuls actionnaires. Donc, il faut optimiser la « valeur partenariale » dans un contexte de divergences de points de vue donc de conflits d'intérêts entre les parties prenantes. Ce modèle accorde une prédilection énorme au facteur travail et la représentation des parties, une grande susceptibilité de consensus et un rôle appoint dans la prévention et l'anticipation des risques. La dimension culturelle constitue le bien-fondé des modèles de la gouvernance et ces traits comportementaux affectent davantage la mise en œuvre de la gouvernance d'entreprise (Licht, 2014).

De même, un modèle de gouvernance hybride semble en train d'émerger. Il se caractérise certes par un renforcement des pouvoirs de contrôle des actionnaires, et particulièrement des actionnaires minoritaires - un emprunt au modèle « shareholder » -, mais aussi par des pouvoirs supplémentaires accordés aux salariés et à la société civile - élément caractéristique du modèle « stakeholder » (Cheffins, 2012).

Ces modèles ont développé des approches pour assimiler le système de gouvernance en matière de mécanismes, de visée et de sens. La première approche est actionnariale qui s'intéresse à aligner les intérêts des actionnaires avec ceux des dirigeants et sécuriser la rentabilité des investissements financiers (Shleifer et Vishny, 1997), Il est donc la manière dont un apporteur de capitaux s'assure de l'obtention d'un revenu sur son investissement. Selon Charreaux (1997), l'approche actionnariale » constitue la toile de fond principale des débats sur les rémunérations des dirigeants et des administrateurs, le rôle, la composition (administrateurs externes ou non), la forme du conseil d'administration, le rôle disciplinaire des offres publiques, le rôle de mesure de la performance du marché financier, le droit d'expression et la protection des petits porteurs....

En outre, l'approche partenariale s'ouvre aux relations entre toutes les parties prenantes en étendant le champ de prise de décision pour englober les variantes affluentes, Ainsi, le meilleur partage du pouvoir décisionnel et du risque entre les différentes catégories des parties prenantes conduit à une plus grande efficacité et garantit une plus grande cohésion organisationnelle. Par ricochet, L'efficacité de la firme suppose la maximisation de la valeur partenariale. La maximisation

de la richesse se fait à travers des mécanismes susceptibles de résoudre les conflits entre les différents partenaires (Hart, 1995).

De plus, une approche cognitive très récente qui ne considère plus la gouvernance comme un nœud de contrat, mais plutôt un répertoire de connaissances capables de percevoir les nouvelles opportunités, créatrices de valeur durable. Pour ce faire, le processus de création de valeur passe par la coordination fine entre les parties prenantes, la capacité à regrouper leur capital immatériel à travers un partage des savoirs, de compétence en vue d'un objectif et d'une réalisation commune. Cette approche contractualiste élargie de la gouvernance incite à protéger la valeur du capital humain et à reconsidérer d'une manière plus positive la stratégie managériale d'enracinement. Toutefois, la vision disciplinaire reste dominante puisque les mécanismes de gouvernance conservent cette fonction de sécurisation des investissements (au sens large) relativement aux risques d'expropriation sous-tendus par les comportements maximisateurs d'utilité individuelle en incertitude.

2.2. Éléments contextuels sur la gouvernance des entreprises publiques

La gouvernance des entreprises publiques repose sur le rôle prépondérant de l'Etat porteur des enjeux multiples en tant que propriétaire et actionnaire de l'entreprise publique. Il s'agit de déterminer le cadre légal et fiscal des activités économiques ; d'assumer ses responsabilités au titre des politiques publiques dont il a la charge en matière sociale, industrielle ou d'aménagement du territoire. En plus, définir les conditions de mise en œuvre du service public lorsque celui relève de l'État et non des collectivités territoriales et réguler les secteurs d'activité.

Dans ce sens, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) a défini en 2005 les lignes directrices de la gouvernance des entreprises publiques. Il s'agit des principes suivants :

- Les pouvoirs publics doivent élaborer une stratégie actionnariale définissant les objectifs globaux de l'actionnariat de l'État.
- L'État doit laisser les conseils d'administration des entreprises publiques exercer les responsabilités qui leur incombent et respecter leur indépendance.
- L'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire doit être clairement localisé au sein de l'administration. Il doit être centralisé au sein d'une entité actionnaire unique ou, lorsque cela n'est pas possible, confié à une instance de coordination. Cette « entité actionnaire » doit avoir les pouvoirs et les compétences requises pour s'acquitter de ses obligations.
- Lorsque les entreprises publiques sont cotées ou comptent parmi leurs actionnaires des investisseurs autres que l'État. L'État et les entreprises publiques doivent reconnaître les droits de tous les actionnaires et veiller à ce qu'ils bénéficient d'un traitement équitable et d'un accès équivalent aux informations sur l'entreprise.
- Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit se voir attribuer un mandat clair et assumer en dernier ressort la responsabilité des résultats de l'entreprise publique.

Une autre caractéristique importante du gouvernement des entreprises publiques est la forme juridique de ces entreprises. La forme la plus courante est la société à responsabilité limitée, suivie par la société anonyme (Gilson, 2016). Dans plusieurs pays, on considère que les entreprises publiques sont des sociétés comme les autres et qu'elles relèvent du même droit des sociétés, chose qui rejoint la vision des théories des entreprises qui ne font pas une grande distinction entre les firmes managériales et celles publiques (ce courant est détaillé dans la première partie de cette thèse). Mais elles prennent néanmoins parfois la forme d'organisme de droit public, par exemple dans les pays suivants (OECD, 2005) :

- La Suède, où les autorités aéroportuaires et celles du réseau national d'énergie sont des organes étatiques.
- La Suisse, où la poste relève du droit public.

Dans certains pays, les entreprises publiques sont soumises à une législation spécifique, soit des lois régissant toute une catégorie d'entreprises publiques, soit des lois concernant spécifiquement quelques entreprises publiques. En France par exemple on distingue :

- Les EPIC.

Etablissement public à caractère industriel et commercial (ou EPIC) est une personne morale de droit public ayant pour but la gestion d'une activité de service public. Un EPIC est largement régi par le droit privé : son personnel est soumis en principe au Code du travail et s'assimile très largement aux salariés du secteur privé, et les contrats qu'ils passent avec leurs usagers relèvent du droit privé.

- Les sociétés nationales.

Ce sont des sociétés anonymes dont les personnes publiques sont les seuls actionnaires. Les SCN relèvent du droit commercial mais bénéficient de dérogations en ce qui concerne l'actionnariat, les conseils, le statut des administrateurs et des dirigeants.

Par exemple, les conseils sont organisés sur une base tripartite salariés – personnes qualifiées – représentants de l'Etat.

- Les sociétés d'économie mixte.

Il s'agit d'une forme de SCN, dans laquelle collectivités publiques et actionnaires se partagent le capital. Cependant, les modes d'organisation interne (conseil, assemblée générale), sont différents d'une société à l'autre.

Les entreprises publiques dotées d'un statut juridique spécial sont souvent régies par des dispositions différentes en ce qui concerne les conseils d'administration et les niveaux de communication d'informations requis. De plus, elles ne sont pas soumises à la législation sur les faillites. Suite aux mesures de déréglementation et de libéralisation des marchés, quelques harmonisations du statut juridique ont toutefois été engagées, comme le montre l'exemple d'EDF et de GDF en France. Il existe de nombreuses raisons de vouloir harmoniser le statut juridique des entreprises publiques avec celui des sociétés privées, à savoir permettre une utilisation plus systématique des instruments de gouvernement d'entreprise et faciliter l'accès au capital de manière à financer l'expansion, notamment à l'étranger.

Tableau 1. Formes juridiques des EP européennes

	Droit des sociétés		Droit public	Droit spécial		Commentaire
	Sociétés à responsabilité limitée	Sociétés par actions		Pour certaines catégories d'entreprises publiques	Pour des entreprises publiques spécifiques	
Belgique	X	X	X	X		Toutes les entreprises sont des entreprises d'État autonomes régies par le droit public. Elles sont aussi soumises en partie au droit général des sociétés, exception faite de quelques dérogations prévues dans le droit des entreprises d'État autonomes.
Danemark	X	X			X	Pour les entreprises à responsabilité limitée par actions, seul le droit des sociétés s'applique, tandis que les autres entreprises publiques sont régies par une législation spécifique.
Finlande	X	X		X	X	Les dispositions générales du droit des sociétés s'appliquent. Il existe en outre des entreprises publiques de forme statutaire distincte (Entreprises d'Etat).
Allemagne	X	X			X	Entreprises commerciales publiques gérées comme les sociétés par actions et les sociétés à responsabilité limitée.
Grèce		X				Société anonyme.
Italie		X				Toutes les entreprises commerciales publiques sont gérées comme des sociétés par actions.
Pays-Bas	X	X	X	X	X	Toutes des sociétés à responsabilité limitée régies par le droit privé ou public.
Espagne		X		X		Toutes des sociétés anonymes.
Royaume-Uni	X	X	X	X	X	Les entreprises publiques peuvent généralement prendre trois formes : - les « Companies Act companies », soumises aux règles applicables aux entreprises du secteur privé ; - les « Statutory Corporations », soumises à une législation spécifique ; - les « Trading Funds » (organes exécutifs des ministères).

Source : OECD : questionnaire sur le gouvernement de l'entreprise publique, 2011b

Cependant, la personnalité morale de l'entreprise publique lui est directement attribuée par le texte législatif ou réglementaire de création, indépendamment du statut juridique choisi. En France, selon une décision du gouvernement en Mars 2010, les objectifs des entreprises publiques doivent être dirigés vers l'apport d'une contribution active à la politique industrielle et sociale du gouvernement. En Août 2010, un commissaire des entreprises publiques, qui relève du Ministère de l'Economie et des Finances, a été nommée pour superviser cette politique.

Depuis les années 90, les lois, règles et standards se sont multipliés afin de définir les lignes de la « meilleure gouvernance ». D'après la liste fournie par l'European Corporate Governance Institute, 253 codes ont été publiés entre 1992 et 2012 : 240 codes nationaux émanant de 60 pays différents et 13 codes internationaux.

Les Etats ont pris conscience de ce que « l'intérêt pour la gouvernance d'entreprise va au-delà de l'intérêt porté par les actionnaires aux performances individuelles des entreprises car les entreprises occupent une place centrale dans nos économies et que nous nous en remettons de plus en plus à elles pour gérer notre épargne personnelle et assurer les revenus de nos retraites » (OCDE, 2005). C'est pourquoi les Etats se sont employés à définir des règles générales qui sont ensuite explicitées et détaillées par des codes de bonne conduite qui se diffusent à leur tour largement sur le terrain avec la publication de chartes et de règlements intérieurs au sein des entreprises.

Nous présentons un tableau synthétique qui énumère les codes de bonne gouvernance selon les pays leaders dans le domaine et les principales recommandations y soulignées.

Tableau 2. Synthèse des codes de bonne gouvernance et recommandations pratiques

Pays	Codes et documents de référence	Principales recommandations
Etats- unis	– A Guide for Directors and Corporate Councils (1996) – Director Professionalism (1996) – Corporate Governance Survey (1997) – Coping with fraud (1998)	– Inciter la nomination d'administrateurs indépendants. – Faciliter le contrôle interne. – Assurer la transparence vis-à-vis des marchés financiers. – Équilibrer les pouvoirs au sein de l'entreprise. – Créer trois comités indépendants (Audit, Nominations et rémunération). – Publication de la rémunération des dirigeants.
Grande Bretagne	– (Cadbury 1992) – Director's Remuneration (Greenbury 1995) – The Combined Code (Hampel 1998).	– Séparation des pouvoirs exécutifs et de contrôle – Elaboration d'une charte sur les droits et devoirs des administrateurs. – Créer trois comités indépendants (Audit, Nominations et rémunération).
Canada	– Where were the Directors? (Rapport Dey / Toronto Stock Exchange 1994).	– Clarifier le rôle du président du conseil et du directeur général. – Inciter les conseils à respecter une composition où les administrateurs indépendants sont majoritaires. – Créer des comités spécialisés (Audit, Nominations et rémunération).
Pays-Bas	– Corporate Governance in Nederland (Peters Report 1997)	– Séparation des pouvoirs entre le conseil de surveillance et la direction générale. – l'indépendance des membres du conseil, ainsi que la définition des rôles et des responsabilités des deux organes. – La création de comités spécialisés.
Allemagne	– KonTraG (1998)	– Limiter le cumul des mandats et supprimer les droits de votes multiples. – Instauration de comités spécialisés.
Japon	– Corporate Governance	– Création d'un conseil d'administration inspiré des

Pays	Codes et documents de référence	Principales recommandations
	– Principes (1998)	modèles anglo-saxons, composé par une majorité d'administrateurs indépendants. – Mise en place de comités spécialisés.
Italie	– Testo Unico Draghi (Décret législatif 1998)	– Modification de la structure de l'actionnariat des sociétés cotées. – Information des membres du conseil de la rémunération des dirigeants.
France	– Le rapport Viénot (1995) – Le rapport Arthuis (1996) – Le rapport Marini (1996)	– Introduction d'administrateurs indépendants dans les conseils et limitation du cumul des mandats. – Rédaction de chartes déontologiques. – Création de comités spécialisés.

Source : Auteurs

L'importance croissante de la gouvernance des entreprises s'est traduite par des initiatives multiples visant à établir et à expliciter les « meilleures pratiques » en la matière. Elles émanent d'acteurs divers, qu'il s'agisse d'investisseurs institutionnels, d'organismes internationaux, gouvernementaux ou de représentants du monde des entreprises elles-mêmes. Ces initiatives ont débouché sur un nombre significatif de codes de gouvernance (CG) dont l'application est volontaire et qui contiennent un ensemble de recommandations se voulant comme un « idéal » à atteindre. À fin mars 2004, on peut compter un total de 121 CG au niveau mondial.

Pour les seuls pays membres de l'Union européenne (UE), une récente étude mandatée par la Commission de Bruxelles. Selon cette même étude, le mouvement de conception et de diffusion des « meilleures pratiques » de gouvernance trouve, en ce qui concerne l'Europe, son point de départ essentiellement dans la Grande-Bretagne du début des années 1990. En Europe, les CG sont donc d'abord apparus outre-manche dans un contexte de scandales financiers, particulièrement propice à susciter l'intérêt pour des explications mobilisant des notions de conflit d'intérêts et de spoliation.

Ainsi avec le rôle croissant des entreprises publiques, certains pays européens préfèrent adopter des codes spécifiques pour ces firmes, d'autres se contentent de publier des codes adaptables à plusieurs types d'entreprises dont celles publiques.

En Allemagne, le ministère des Finances a mis à l'approbation en 2009, un Code de gouvernance des entreprises publiques. Ce code s'applique aux entreprises publiques indépendamment de la forme sociale. Le code concerne la plupart des aspects de la propriété et de la gouvernance de ce type de firmes, y compris le rôle des actionnaires, leurs assemblées, les responsabilités de supervision et de gestion des conseils, la rémunération, la transparence et l'information financière. Il fournit une synthèse des pratiques à respecter par les entreprises publiques et leurs propriétaires, allant de certains aspects du droit applicable, de « recommandations », aux « suggestions » purs.

Une partie des éléments individuels étaient déjà implicites ou explicites dans une multitude préexistante de directives du ministère de Finances pour les entreprises publiques. En vertu des nouvelles règles les membres du conseil d'administration sont soumis à une obligation continue d'émettre un rapport sur les conflits d'intérêts qui peuvent surgir au cours de leur mandat.

En Norvège, un Livre blanc publié en 2006 a précisé que le gouvernement restera le propriétaire actif et à long terme des grandes entreprises publiques norvégiennes. Ce document, qui a été soumis au parlement, mise essentiellement sur la politique de propriété norvégienne, en indiquant clairement la position du gouvernement norvégien sur diverses questions relatives au secteur des entreprises publiques, y compris les objectifs et l'organisation de la propriété de l'État, les responsabilités et la composition de société, les rémunérations des dirigeants et les régimes d'intéressement. Un ensemble de principes pour une bonne appropriation ont été également

indiqués conformément aux principes généralement reconnus en matière de gouvernance d'entreprise.

En Espagne, les règles générales relatives à l'actif du gouvernement central ont été adoptées par décret royal en 2009, ces Règles générales sont essentiellement un hybride entre une politique de la propriété et les éléments d'un code de bonne pratique pour la plus large conduite des entreprises publiques. Les principales motivations pour le changement inclus : le désir d'augmenter l'efficacité des entreprises publiques et les organismes publics connexes ; l'établissement d'un cadre de transparence pour les entreprises publiques.

En Suède, le gouvernement a adopté en novembre 2007 des directives pour les rapports externes des entreprises publiques. Les Lignes directrices dictent essentiellement que la communication externe des entreprises publiques, qui comprend le rapport annuel, les rapports intermédiaires, le rapport de gouvernance d'entreprise, le rapport sur le contrôle interne et le celui sur le développement durable, devrait être aussi transparent que dans les sociétés cotées. Le conseil devrait décrire dans le rapport annuel la manière dont les lignes directrices ont été appliquées au cours de l'exercice écoulé et commenter les écarts. Selon les lignes directrices, le Conseil est chargé de présenter un rapport de développement durable, conformément à la Global Reporting Initiative (GRI) à partir de l'exercice 2008⁷. Le gouvernement a introduit aussi en avril 2009 les conditions d'emploi pour les cadres supérieurs dans les entreprises publiques dans ces lignes directrices. Ainsi, la rémunération du Manger de ces firmes est de la responsabilité du conseil d'administration dans son ensemble. En cas d'écart par rapport aux lignes directrices du gouvernement, le conseil devrait faire rapport sur les raisons particulières à l'égard de chaque cas particulier.

En France, Les règles de gouvernance ne sont pas contenues dans des textes législatifs ou réglementaires, mais seulement dans des codes élaborés par les organes représentatifs des entreprises (MEDEF, AFEP)⁸. En outre, le fait de se référer à un code de gouvernance n'est à ce jour qu'une faculté, mentionnée à l'article L225-37 du Code de Commerce, pour les sociétés dont les titres financiers sont cotés. Il existe aujourd'hui deux codes de gouvernance qui ont été rédigés par des organisations représentatives des entreprises : Le code « AFEP-MEDEF », élaboré par L'Association Française des Entreprises Privées et par le Mouvement des Entreprises de France, majoritairement utilisé par les sociétés du CAC 40 ; et le code « Middle next », élaboré par l'association du même nom. Ce dernier s'adresse plutôt aux entreprises cotées moyennes et petites et entend être adapté à leur taille, leur structure de capital et leur histoire.

Pour les entreprises publiques, l'Institut Français des Administrateurs a édité un code de gouvernance en mai 2017 intitulé : Gouvernance des entreprises à participation de l'Etat. Il propose des recommandations concernant la relation de l'entreprise publique et l'Etat, la gestion des conflits d'intérêt et la composition du conseil d'administration. Cependant les sociétés ne s'y référant pas ont l'obligation d'expliquer pourquoi elles ne le font pas, Il s'agit là de l'adaptation en droit français du principe anglo-saxon « comply or explain » (appliquer ou expliquer).

En Belgique, on trouve le code Buysse et le code belge de gouvernance d'entreprise (Code, 2009).

- Le code Buysse adresse des recommandations à l'attention des entreprises non cotées en Bourse. Il reprend notamment des recommandations concernant le rôle, le fonctionnement et la composition du conseil d'administration ; le rôle, la nomination, l'évaluation et la rémunération

⁷ Il devrait être publié sur le site Web de l'entreprise concernée ainsi que le rapport annuel de la société. Le rapport de développement durable peut être soit un rapport séparé, soit une partie intégrante du rapport annuel

⁸ A l'origine, le rapport Viénot « le Conseil d'Administration des Sociétés Cotées » publié en juillet 1995 a été mis au point à la demande de l'Association Française des Entreprises Privées (A.F.E.P.) et du Mouvement des Entreprises de France (M.E.D.E.F.) pour les entreprises françaises. Le besoin d'édicter un tel code est venu de la vague de privatisation et de l'ouverture des marchés boursiers aux investisseurs qui n'étaient pas toujours au courant du mode de fonctionnement des organes de gestions des entreprises cotées.

du senior management ; le contrôle externe, l'implication et le rôle des actionnaires. On retrouve également des recommandations spécifiques aux entreprises familiales et des recommandations de base pour une bonne gestion d'entreprise.

- Le code belge de gouvernance d'entreprise 2009 est la deuxième édition du Code belge de gouvernance d'entreprise. Il s'adresse aux sociétés de droit belge dont les actions sont négociées sur un marché réglementé (« sociétés cotées »). Cependant, vu sa flexibilité, le Code peut également servir de cadre de référence pour toutes les autres sociétés.

Le Code est basé aussi sur le principe « se conformer ou expliquer » (« comply or explain »)⁹. Ce principe, soutenu par l'OCDE, est reconnu par la Directive 2006/46/CE, qui dispose que les sociétés cotées doivent publier une déclaration de gouvernance d'entreprise. Cette obligation a été transposée en Belgique par la loi du 6 avril 2010 visant à renforcer le gouvernement d'entreprise dans les sociétés cotées et les entreprises publiques¹⁰ autonomes et visant à modifier le régime des interdictions professionnelles dans le secteur bancaire et financier.

Il convient de signaler que contrairement à ce qu'on peut imaginer, les aspects cognitifs n'y sont pas complètement ignorés. Simplement, bien que l'intérêt de l'expertise et de la compétence professionnelle pour la création de valeur ne soit pas complètement ignoré par les auteurs des Codes de Gouvernance, ces derniers n'en tirent pas véritablement de conséquences pour la formulation concrète des « meilleures pratiques ». La dimension cognitive n'apparaît qu'implicitement et très à la marge, alors que les aspects liés à l'asymétrie d'information et aux conflits d'intérêts sont développés d'une façon très explicite dans ces Codes. Ainsi, dans leurs recommandations, l'aspect disciplinaire prédomine (Wirtz, 2005).

3. Gouvernance des entreprises publiques : illustrations empiriques et enseignements tirés

3.1. Analyse des résultats

Nous analysons dans cette partie les illustrations comparatives entre les pays étudiés en mettant l'accent sur les pratiques de la structure de gouvernance, du contrôle et la relation entre l'Etat et l'entreprise publique.

France

Le cas français, république organisée autour d'un Etat central déconcentré et décentralisé. La France dispose de 1517 organismes publics dont 1057 sociétés. Ces entreprises sont gérées par une Agence des Participations de l'Etat (APE) qui centralise la gestion de participations de l'Etat dans des sociétés industrielles. La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a permis de préciser le rattachement des opérateurs de l'Etat à une mission et à un programme de l'action gouvernementale. Nous soulignons que la relation de l'entreprise publique avec son ministère de tutelle est normée à travers un cadre de pilotage stratégique : rendez-vous stratégiques annuels, contrats-objectifs ou de performance, lettres de mission, tableaux de bord de suivi de l'activité...

En ce qui concerne le Conseil d'Administration, il exerce une fonction d'orientation et sa composition est normée comme telle : d'1/3 de représentants des employés, 1/3 de représentants de l'Etat et 1/3 d'administrateurs indépendants. A ce point, le contrôle du Ministère des Finances s'exerce à travers 4 entités : La direction générale des Finances publiques (DGFIP), le contrôle général économique et financier (CGeFi), le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et

⁹ Ce même principe est utilisé en droit français.

¹⁰ Ce qui renforce son adaptabilité aux entreprises publiques.

l'inspection générale des finances (IGF). Le contrôle continu est la modalité principale d'exercice du contrôle financier. Toutefois, l'évolution récente du contrôle économique et financier s'est traduite par le développement de programmes de contrôle périodique. De plus, les organismes sont accompagnés par la DGFiP pour la mise à niveau de leur système de contrôle interne et de gestion des risques. Par contre, le contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes porte sur les comptes des organismes et sur leur efficacité / efficience dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Espagne

Le cas espagnol, monarchie parlementaire régionalisée, elle a une expérience d'une réforme profonde de la gouvernance publique dans un contexte de fortes attentes politiques. L'Espagne contient 6536 organismes publics, dont 2036 sociétés. On constate un poids important des Ministères de tutelle technique qui s'assurent de la supervision de l'activité, du contrôle fonctionnel et d'efficacité, des orientations stratégiques, et qui sont responsables face au Parlement. En plus, deux entités transverses sont rattachées au Ministère du Trésor : La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), Holding qui centralise la gestion de 17 sociétés commerciales et La Direction Générale des Administrations Publiques qui assure le suivi du portefeuille des sociétés commerciales. Le contrôle est exercé par Le Ministère du Trésor via la Supervision Générale de l'Administration de l'Etat (IGAE). Ce contrôle de l'IGAE est exercé selon 3 modes, modulables selon le segment du secteur public: vérification a priori, contrôle financier permanent et audit. Par contre, le Tribunal des Comptes et les Organes de contrôle externe des communautés autonomes (OCEX) exercent un contrôle juridictionnel. Ce dernier est réalisé selon les principes de légalité, d'efficience et d'économicité. Les résultats des missions de contrôles sont publiés au Bulletin Officiel et transmis au Parlement.

Allemagne

L'Allemagne qui a 4000 entreprises publiques, est retenue pour la particularité de son modèle fédéral germanique caractérisé par l'existence d'un cadre législatif et réglementaire unique décliné du niveau central au niveau fédéral. Le cas allemand est caractérisé par les points suivants :

- Un processus de création encadré et accompagné de critères précis à remplir pour justifier l'opportunité de créer une nouvelle entité publique
- Le code de gouvernement des entreprises fédérales permet de clarifier le rôle de l'Etat Actionnaire et sert de cadre indicatif en matière de bonnes pratiques pour les entreprises publiques.
- Le statut des entreprises publiques reste le référent principal et est régulièrement mis à jour.
- L'Assemblée Générale est opérationnelle et permet à l'Etat d'assurer sa fonction d'orientation. Le Conseil de surveillance est quant à lui centré sur la bonne exécution de la mission de l'entreprise et agit dans l'intérêt de la viabilité économique de l'entreprise.
- Le contrôle externe de l'Etat sur les entreprises publiques est du ressort exclusif d'organes juridictionnels que sont les Cours des Comptes : 1 Cour Fédérale des Comptes et 16 Cours des Comptes des Länders.
- Le Ministère Fédéral des Finances ne dispose pas de mission de contrôle.
- Les entreprises publiques sont autonomes et responsables de leur contrôle interne et ont pour obligation d'instaurer un système de prévention et de gestion des risques.

Canada

Le cas canadien, est retenu pour la particularité de son modèle qui marie entre les pratiques de la gouvernance francophone et anglo-saxonne, ainsi que pour le caractère particulièrement novateur de ses réformes publiques. Le Canada a un portefeuille de 200 organismes publics dont 50

sociétés. Dans ce sens, l'orientation de l'entreprise publique relève de la responsabilité du ministère de tutelle qui rend compte au Parlement, via la planification des actions et des dépenses qui s'effectue selon un cycle annuel prédéfini. Nous soulignons l'existence d'un organe indépendant, le Conseil du Trésor qui veille à la cohérence globale de l'action des ministères et des organes affiliés. De plus, un maximum d'autonomie dans la gestion des opérations est laissé à l'organisme, notamment via ses organes délibérants. Les administrateurs des organes délibérants sont majoritairement indépendants et sont nommés pour leurs compétences aiguisées par des formations continues.

En ce qui concerne le contrôle des entreprises publiques au Canada, ces entreprises disposent d'une autonomie avancée qui s'appuie sur un système de contrôle interne et de gestion des risques. Le Ministère des finances n'assure pas de mission de contrôle des organismes publics et le contrôle externe est de la responsabilité des organes juridictionnels. De même, le Ministère de tutelle est responsable de rendre compte de l'activité et des résultats des organismes et sociétés de son portefeuille devant le Parlement. Nous signalons que la gestion intégrée du risque est implémentée systématiquement à l'ensemble du portefeuille. Elle prend la forme de cartographies exhaustives des risques à 3 niveaux : entreprise, portefeuille ministériel et portefeuille canadien.

Royaume Uni

Il s'agit d'une monarchie constitutionnelle et possède un système parlementaire de gouvernance. L'Etat détient 20 entreprises publiques à 100% et plusieurs participations dans différentes entreprises qui appartiennent à divers secteurs d'activité. On trouve trois types d'entreprise publique : Executive Agencies (EAs), Non-Departmental Public Bodies (NDPB) et public corporations.

En Royaume Uni, le conseil d'administration a un pouvoir large en matière de prise de décision surtout avec le rôle proéminent des administrateurs indépendants guidé par le Senior Independent Director qui doit une grande expérience dans la gestion des conseils d'administration. La gouvernance des entreprises publiques en Royaume Uni donne un immense intérêt à la conformité (Compliance) par rapport aux normes d'éthique et de déontologie ainsi que la lutte contre la fraude. De plus, les entreprises publiques font objet d'un reporting permanent de gouvernance : rapport mensuel ou trimestriel du conseil d'administration, le statut annuel de la gouvernance, les rapports d'audit interne et externe, le rapport semestriel de la reddition des comptes et l'examen du rapport qualité-prix.

Les entreprises publiques au Royaume Uni doivent faire un exercice fort de transparence vis à vis des parties prenantes et de la société civile. Elles représentent un modèle en termes de différenciation entre l'information confidentielle et celle rendue au public.

3.2. Enseignements concluants

Nous discutons dans cette section les différents enseignements tirés de l'analyse documentaire et des entretiens réalisés avec les administrateurs et les responsables des entreprises publiques interrogées. Nous avons fait recours à la technique des entretiens en profondeur, cette technique d'entretien aide à appréhender, plutôt que des faits ou jugements précis, des représentations et mobiles souvent latentes : cadre de référence, logiques subjective et valeurs sous-jacentes à des motifs explicitement invoqués par un individu. Le chercheur définit un thème général qu'il propose au répondant sans intervenir dans l'entretien du discours, ses interventions se limitent à une facilitation du discours de l'autre, à la manifestation d'une attitude de compréhension, à une relance fondée sur les éléments déjà exprimés par un sujet ou par un approfondissement des éléments discursifs déjà énoncés.

Dans cette section, nous mettons l'accent sur les perspectives de recherche et les implications de notre travail.

La première analyse confirmatoire : Contenu des entretiens avec les administrateurs et les responsables de La Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

La SNCF est une entreprise publique française créée en 1937, composée de trois établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) : EPIC SNCF, EPIC SNCF Réseau et EPIC SNCF Mobilités. Elle emploie 260000 personnes avec un chiffre d'affaires de 31,4 Milliards d'Euros dont 33 % réalisés à l'international. Elle détient le monopole du marché de transport ferroviaire avec un réseau de 29273 Km et elle est classée la troisième compagnie en Europe après Les Chemins de fer fédéraux suisses et la compagnie allemande Deutsch Bahn.

Le conseil d'administration de la SNCF est composé de 24 membres dont 16 sont nommés par décret et 8 administrateurs choisis par les salariées. Nous trouvons dans les membres nommés par décret 12 représentants de l'Etat, un sénateur, un député, un représentant du syndicat et un membre indépendant choisi pour ses qualités professionnelles.

Interrogé sur la composition et le fonctionnement du conseil d'administration, M. AA administrateur et membre du directoire à la SNCF souligne : « ...Le conseil d'administration se réunit deux fois par an et il est composé de 24 membres dont la durée du mandat est de 5 ans, renouvelable 2 fois... La composition des conseils d'administration et de surveillance doit s'ouvrir à des compétences professionnelles et humaines plus diverses...L'indépendance des administrateurs constitue un gage dans l'égalité de traitement des différentes parties prenantes à l'entreprise... ».

Dans ce sens, l'indépendance et la compétence de l'indépendance devient au centre des préoccupations dans les conseils d'administration, le rapport des avis du Conseil Economique, Social et Environnemental intitulé : Performance et gouvernance de l'entreprise et publié en Mai 2013 mentionne qu'à la diversité sous toutes ses formes des administrateurs doivent s'ajouter l'obligation de l'indépendance et la limitation du membre de mandats, la fonction d'administrateur ne devant pas devenir une profession.

L'Institut Français des Administrateurs a publié le Vade-mecum de l'administrateur en 2013 qui définit le mandat de l'administrateur, son environnement statutaire et juridique ainsi que les grandes décisions qui le concerne. Il s'agit des décisions suivantes : l'élaboration et le suivi de l'exécution de la stratégie, l'arrêté des comptes, l'analyse de la performance financière de l'entreprise, la gestion des risques, la responsabilité sociale et environnementale, les opérations de fusions-acquisitions, les relations avec les parties prenantes, l'évaluation de la performance des dirigeants, la rémunération et la succession des dirigeants.

A ce sujet de rémunération, Mme. BB membre du comité de nomination et de rémunération à la SNCF exprime que : « ... Le comité de nomination doit définir un conseil d'administration cible, sa taille optimale et les profils-types d'administrateurs en adéquation avec la dimension de l'entreprise, la diversité de ses secteurs d'activité et les objectifs stratégiques qu'elle s'est fixés. Le comité s'attachera à expliquer les critères qu'il a utilisés pour recommander cette structure cible, et à mettre en évidence les talents manquants pour améliorer le fonctionnement du conseil... ». « ...Bien qu'il n'existe pas en France de texte de loi mentionnant spécifiquement l'existence d'un secrétaire du conseil et, a fortiori, la fonction qu'il remplit, son rôle est essentiel pour permettre aux administrateurs de travailler efficacement : il diffuse les documents susceptibles d'intéresser les administrateurs en fonction de l'actualité de l'entreprise et son environnement, favorise les conditions d'accueil des nouveaux administrateurs et participe étroitement au travaux d'évaluation du fonctionnement du conseil... ».

La diffusion et la transparence de l'information relève des grands enjeux de la gouvernance, M. CC représentant des salariés à la SNCF ajoute que : « ...L'administrateur a droit à une information complète, sincère et rapide. Il doit s'assurer que les informations nécessaires à la bonne réalisation de ses missions, avec leurs caractéristiques et périodicité, sont bien communiquées dans les délais par la direction générale... Le conseil convient d'un dispositif de type code de bonne conduite avec les mandants des catégories d'administrateurs appelés à assister aux réunions du conseil en tant que

représentant de personnes morales... Une discussion annuelle porte sur l'évaluation de la mise à dispositions des informations aux administrateurs avec un plan d'action permettant des améliorations

Questionné sur les missions du comité d'audit, M. DD expert-comptable de formation et membre du comité d'audit à la SNCF explique : « ...Le comité d'audit est un pilier de la gouvernance, ses missions concernent : le suivi du processus d'élaboration de l'information financière, du contrôle légal des comptes, de l'indépendance des commissaires aux comptes, de l'efficacité des systèmes de contrôle interne, de gestion des risques et de l'audit interne... ». Sur ce sujet, l'Institut Français des administrateurs en collaboration avec KPMG Audit Committee Institute ont publié en juin 2015 un Guide des Bonnes Pratiques pour les comités d'audit et Modus Operandi montrant que le comité d'audit doit réaliser un Reporting des réunions du comité, des points en suspens, de la restitution au conseil et la communication avec le conseil d'administration.

La deuxième analyse confirmatoire : Contenu des entretiens avec les administrateurs et les responsables de La Société de Transport de Montréal (STM).

La STM est une entreprise publique fournissant des services de transport collectif à la population de l'agglomération de Montréal. Ce territoire de 482 km² de superficie regroupe un quart de la population du Québec au Canada. Avec sa population de 1 650 000 habitants, la ville de Montréal est la métropole du Québec, en plus d'être la capitale économique et culturelle. C'est ce qui lui assure un fort rayonnement régional et mondial. Plusieurs grappes industrielles et d'importantes multinationales y sont actives dans le secteur des technologies et celui des services (Bombardier, SNC-Lavalin, Ubisoft, le Cirque du Soleil, etc.). Montréal est aussi l'une des plus importantes villes universitaires d'Amérique du Nord, se situant juste derrière Boston. Elle abrite plusieurs établissements de haut savoir, notamment quatre grandes universités que sont McGill, l'université de Montréal, Concordia, l'Université du Québec à Montréal et trois grandes écoles : HEC Montréal, école Polytechnique et l'ÉTS (école de technologie supérieure). Elle emploie plus de 15 000 personnes et ses services se répartissent en deux catégories principales :

- Le réseau de bus : il fonctionne sept jours sur sept et comporte 209 lignes dont une vingtaine un service de nuit.
- Le métro : en 2016, 759 trains sillonnaient quotidiennement les quatre lignes de métro (68 stations) qui parcourent la ville.

Interrogé sur les caractéristiques de la gouvernance à La STM, M. EE administrateur à la STM précise que : « ... À l'interne, deux instances gouvernent la STM : le conseil d'administration composé d'élus et de représentants de la clientèle et le comité de direction constitué de gestionnaires. De plus 90 % des employés étant syndiqués, les syndicats détiennent donc un pouvoir important, ce qui en font des intervenants incontournables lors d'une prise de décisions puisqu'elle doit aligner ses objectifs avec ceux de la mairie de Montréal et du gouvernement du Québec, la STM ne peut décider seule de sa stratégie. De même, les projets d'envergure doivent souvent être approuvés et financés par les instances municipales, l'agglomération de Montréal et les villes de banlieue ainsi que par le gouvernement du Québec. En outre de nombreux acteurs, internes ou externes, sans rôle décisionnel formel, « s'invitent » à la table des négociations. Parmi ces derniers citons les syndicats, les employés, les clients, les médias ainsi que des groupes d'influence divers (par exemple, les écologistes ou les représentants des usagers du transport adapté). Tous ces acteurs s'impliquent dans les décisions concernant les grands projets... ». Il ajoute que « ... La gouvernance de la STM est scindée en deux instances décisionnelles : le comité de direction et le CA. Le premier élabore la stratégie de l'entreprise et détermine les orientations générales en vue d'une présentation et d'une acceptation par le CA. Il est dirigé par un directeur général et composé de 7 directeurs exécutifs, un directeur général adjoint et une directrice principale qui assument les fonctions stratégiques de l'entreprise : exploitation, affaires juridiques, projets majeurs, ressources humaines, finances, planification des réseaux, marketing, communications, affaires publiques et planification stratégique.

La seconde instance, le conseil d'administration, remplit son rôle de surveillance et approuve notamment les projets que lui présente la direction. Il nomme et, le cas échéant, révoque le directeur général ainsi que les directeurs. Il se compose principalement d'élus municipaux et de trois représentants de la clientèle. Enfin, le président et les membres du conseil d'administration sont nommés par le maire de Montréal ou le conseil d'agglomération sur recommandation du maire. De l'avis des observateurs, la présence d'élus au conseil d'administration est loin d'être anodine... ».

Dans ce sens, le code des bonnes pratiques de gouvernance au Canada propose des mesures de soutien au bon fonctionnement du conseil d'administration :

- Consigner un règlement d'organisation des comités spécialisés.
- Incliner une politique de discrimination positive en mettant des quotas pour la nomination des femmes dans les conseils d'administration.
- Promouvoir la contractualisation entre les entreprises publiques et l'Etat par la définition d'un cadre méthodologique.
- Exiger la publication d'un bilan de gouvernance et un rapport annuel de la gouvernance.
- Développer une ingénierie institutionnelle intelligente qui évoque les lignes de la gouvernance entre les différents acteurs impliqués dans les entreprises publiques.
- Instaurer un dispositif contre la fraude.
- Installer un tableau de bord général de la gouvernance et un système de pilotage du conseil d'administration.

Sur ces points, nous avons questionné Mme. FF membre du comité de direction à la STM qui nous répond : « ... La relation Etat -entreprise, les mécanismes de la gouvernance en interne et le dispositif du contrôle constituent les fondamentaux de la gouvernance publique... Pour mobiliser les membres du conseil d'administration et améliorer les relations, la STM a mis en place huit « sous-comités experts »; une innovation en matière de gouvernance. Ce sont des cellules de réflexion et d'information spécialisées dans un domaine d'expertise défini (finances, Ressources Humaines, opérations, maintien des actifs, etc.). Ces comités se réunissent de cinq à dix fois par an; Ils n'ont pas de pouvoir décisionnel mais prennent connaissance des dossiers, entre autres ceux des projets majeurs, avant qu'ils ne soient présentés au conseil d'administration. Les membres du comité ont comme responsabilité d'évaluer les projets et ensuite de les expliquer et de faire des recommandations aux autres membres du conseil d'administrations. Les conseillers sont indépendants et objectifs ; les administrateurs le savent et ils en sont rassurés. Du coup, les conseillers peuvent remettre en question les propositions devant les élus et répondre à leurs interrogations. Il arrive qu'un projet revienne deux ou trois fois avant d'être prêt. En bout de ligne, lorsque les gestionnaires ont répondu à toutes les questions des conseillers, les élus du comité sont à la fois bien informés des détails et confiants quant à sa viabilité. Ils peuvent alors eux-mêmes assurer leurs pairs et les autres membres du conseil d'administrations, que le projet est bon. Il n'y a donc jamais de surprise au conseil car le projet a beaucoup été travaillé en amont...». Concernant la prise en compte de l'éthique et la lutte contre les fraudes dans le conseil d'administration, elle ajoute : « ...Le conseil organise plusieurs occasions de débat approfondi et collégial sur la politique éthique de l'entreprise, la cartographie des risques éthiques établie par le management et l'évaluation des ressources attribuées par le management au directeur de l'éthique. Le conseil examine le code d'éthique de l'entreprise pour s'assurer qu'il correspond bien à ses valeurs et à ses spécificités. Il s'assure qu'il y a un volet éthique et conformité dans les missions d'audit demandées à l'audit interne ainsi que des formations adéquates en matière d'éthique pour les membres du conseil d'administration. De plus, le conseil s'assure de la mise en œuvre, sous l'impulsion du management, d'un programme de sensibilisation des collaborateurs de l'entreprise sur le risque de fraude et de corruption. Il s'entretient avec les commissaires aux comptes sur leur évaluation du risque d'anomalies significatives résultant de fraudes avant la mise en œuvre des programmes d'audit. Le

conseil d'administration s'assure qu'il existe un protocole d'investigation des cas d'allégation de fraude ou de corruption et de définir une politique anti-fraude et anti-corruption bien appliquée lors des grandes étapes de la vie de l'entreprise, notamment lors des réorganisations internes, des modifications de périmètre ou du développement de nouveaux marchés... ».

Concernant la relation avec les parties prenantes et la transparence devant eux, nous avons questionné M. JJ administrateur et membre du comité de la stratégie à la STM qui précise que : « ... L'innovation réside dans l'élaboration d'une démarche structurée simple et efficace qui aura permis d'instaurer une stratégie politique face à chacune des parties prenantes et d'avoir une relation gagnante avec celles-ci. Grâce à cela, la gestion des affaires gouvernementales s'avère beaucoup plus organisée. Elle se résume en cinq étapes :

1. Répertorier les parties prenantes : Recenser les acteurs importants de l'environnement de l'entreprise et rédige des fiches descriptives.
2. Cartographier les parties prenantes : Pour chaque enjeu important des représentations graphiques de l'environnement des parties prenantes sont réalisées. Ces cartographies sont utiles au service des affaires gouvernementales mais aussi aux dirigeants puisqu'il leur permet de déterminer rapidement les acteurs-clés lors de l'émergence d'un problème.
3. Préparer un document de positionnement : Cela consiste à définir pour chaque enjeu, les principes à promouvoir, les messages-clés ou les recommandations. Bref, la position officielle de la STM s'appuie sur des données factuelles, des chiffres, de l'information provenant de l'interne.
4. Plan d'action : Il faut ensuite déterminer de quelle façon la STM affirmera sa légitimité, comment elle se fera connaître et comment elle établira son positionnement. Quels facteurs externes faudra-t-il considérer ? Quelles personnes internes choisir pour diffuser le message ? Quelles actions privilégier ?
5. Document de préparation et de présentation : Enfin, il faut préparer les cadres intermédiaires et les dirigeants à rencontrer des membres du gouvernement. Le document de préparation les renseigne sur celui ou celle qu'ils s'apprêtent à rencontrer. Également, un document de présentation à transmettre aux personnes rencontrées leur sera remis.

En ce qui concerne la transparence, nous sommes une entreprise extrêmement médiatisée ; il ne doit pas y avoir plus de trois jours par an où les médias ne parlent pas de nous d'une manière ou d'une autre. Nous sommes une véritable vitrine ; on n'a pas intérêt à mentir ou à cacher de l'information car les choses se sauront d'une façon ou d'une autre. En conséquence, il est essentiel que nous surveillions de très près tout ce qui se dit. Il est important de s'assurer que ce qui est dit correspond à la réalité. Si tel n'est pas le cas, nous nous devons de corriger le tir immédiatement... ».

La troisième analyse confirmatoire : Contenu des entretiens avec les administrateurs et les responsables de Northern Ireland Water (NIW).

Northern Ireland Water est une entreprise publique créée en 2007, elle au Royaume Uni employant plus de 1500 personnes, elle offre 650 millions litres de l'eau potable pour 2 millions de consommateurs.

Interrogé sur la gestion des risques dans le conseil d'administration, M. HH, administrateur et membre du comité des risques à NIW explique : « ...Notre conseil d'administration joue un rôle important dans la détermination du Risk Appetite comme étant un véritable enjeu de compétitivité de l'entreprise. Le Risk Appetite est la définition du type et du niveau des risques qu'une organisation est prête à accepter au regard de la stratégie. Ce niveau de risque voulu est la balance entre les bénéfices potentiels de la prise de risque et les menaces inhérentes à tout changement. Le Risk Appetite de notre entreprise a été défini dans le cadre du plan stratégique à 3ans, il s'agit d'une initiative qui visait à mesurer le niveau de risque souhaité par le conseil et le management pour

atteindre les objectifs définis dans le plan stratégique et évaluer l'alignement du conseil et du management. De plus, nous avons mis une démarche normée menée par le directeur stratégie et le directeur audit interne et risk management à travers l'identification des domaines de risques susceptibles d'impacter l'atteinte des objectifs stratégiques, l'évaluation quantitative des enjeux et l'élaboration d'une synthèse des entretiens et restitution au conseil... ».

Dans la même lignée, le code de la gouvernance des entreprises au Royaume Uni évoque les points suivants :

- Le rôle du Conseil consiste à fournir un leadership entrepreneurial dans le cadre d'un contrôle prudent et efficace qui permet d'évaluer et de gérer les risques.
- Définir des objectifs stratégiques, s'assurer que les ressources financières et humaines nécessaires sont en place pour que l'entreprise puisse atteindre ses objectifs et évaluer les performances de la direction.
- Définir les valeurs et les normes et veiller à ce que ses obligations envers ses actionnaires et autres soient comprises et respectées.
- Tous les administrateurs doivent agir dans ce qu'ils considèrent comme l'intérêt supérieur de l'entreprise, conformément à leurs obligations légales.
- Le rapport annuel devrait inclure une déclaration de fonctionnement du Conseil d'administration, les types de décisions qui doivent être prises par le Conseil et qui doivent être déléguées à la direction, identifier le président, le chef de la direction, l'administrateur indépendant principal, les membres des comités du conseil et le nombre de réunions tenues et auxquelles participent les administrateurs.

Au sujet des caractéristiques de la gouvernance des entreprises publiques au Royaume Uni, nous avons posé la question à Mme. Il membre du conseil d'administration du NIW sur les mesures d'accompagnement mises en place par l'entreprise pour améliorer les pratiques de la gouvernance dans l'entreprise : « ...Il s'agit des mesures suivantes :

- Mettre en place des mécanismes de coordination entre les comités spécialisés, la direction générale, le conseil d'administration et les tutelles techniques et financières.
- Adopter une approche par la compétence au sein des conseils d'administration.
- Etendre la marge de décision des dirigeants au sein des entreprises publiques pour impulser le leadership managérial et assurer la continuité des institutions.
- Programmer des études d'impact de la gouvernance sur le citoyen.
- Planifier des formations adéquates aux administrateurs.
- Exploiter et valoriser les rapports des contrôleurs d'Etat qui remontent de l'information à la tutelle financière représentée par le ministère de l'Economie et des Finances.
- Harmoniser les missions et les attributs des agents de contrôle financier et assurer la continuité de la chaîne de dépense... ».

Interrogée sur l'évaluation du conseil d'administration, Mme. Il montre que : « ...L'évaluation du conseil d'administration implique trois phases : la première phase du départ qui concerne la définition des rôles des membres du conseil d'administration et la détermination d'un calendrier des activités du conseil et des comités spécialisés. La deuxième phase consiste à une évaluation continue en surveillant les progrès de la conformité et prendre des mesures correctives, examinant l'achèvement des registres, Conflit d'intérêt, cadeaux et hospitalité et la rédaction d'un rapport trimestriel à l'actionnaire. La dernière phase concerne la révision de la fin d'année à travers la constitution de l'équipe de révision, le calendrier des activités et du progrès, l'adoption des modifications aux documents de gouvernance et la mise en œuvre des changements et la

consultation des actionnaires sur les changements au cadre de gouvernance et la nomination, réorganisation ou démission / résiliation des administrateurs... ».

4. Conclusion

Ce travail s'intéresse à une analyse comparative de la gouvernance des entreprises publiques à l'international.

Nous avons commencé par la définition du cadre théorique et conceptuel de la gouvernance d'entreprise publique, ensuite, nous réalisons une analyse comparative de la gouvernance des entreprises publiques entre la France, l'Espagne, l'Allemagne, le Canada et le Royaume Uni. Nous finalisons ce travail par des enseignements tirés de trois études de cas internationales qui impliquent des perspectives de développement sur les pratiques de la gouvernance dans les entreprises publiques.

A ce point, nous signalons les perspectives de développement issues de ce travail comparatif :

- La clarification du rôle de l'Etat : En améliorant le rôle d'Etat Stratège notamment à travers la généralisation de la contractualisation avec les entreprises publiques, la spécification du rôle d'Etat Actionnaire en développant une stratégie actionnariale, une gestion.
- Active du portefeuille de l'Etat et une représentation de l'Etat au sein des organes délibérants, finalement, la clarification du rôle d'Etat Contrôleur.
- Le renforcement du dispositif de gouvernance interne des entreprises publiques : la professionnalisation et opérationnalisation des organes délibérants, la responsabilisation du dirigeant et la mise en place d'un dispositif de contrôle interne efficace.
- La Mise en œuvre du Code de Bonne Pratiques de Gouvernance : un effort de vulgarisation et de communication afin d'inculquer la culture de la gouvernance et faire connaître ses avantages pour les entreprises publiques.
- Le développement d'une politique de gestion active du portefeuille public : à travers la mise en place d'un nouveau dispositif juridique, institutionnel et procédural permettant d'assurer un meilleur pilotage du portefeuille public.

Pour ce faire, nous avons travaillé sur la collecte, le traitement, l'analyse et la synthèse des différents documents, en particulier des articles scientifiques, des rapports officiels et des études professionnelles. Nous avons également eu l'opportunité de faire vingt entretiens avec les administrateurs et les dirigeants des entreprises publiques en utilisant la technique des entretiens en profondeur afin d'explorer l'avancement de des pratiques de la gouvernance, tout en notant les remarques, les contraintes et leurs propositions pour renforcer le système de la gouvernance.

Finalement, il sera très intéressant de faire des études sur l'impact de la gouvernance sur la performance des entreprises publiques en prenant en considération les fondamentaux de la gouvernance, en l'occurrence, le fonctionnement du conseil d'administration, la reddition des comptes et la nomination des dirigeants. L'analyse comparative des pratiques de gouvernance entre le secteur publique et privé représente une piste de recherche éminente qui pourra éclairer les effets de la privatisation sur les entreprises publiques. Il sera pertinent d'élargir cette analyse comparative sur d'autres pays qui ont des modèles de la gouvernance différents des modèles classiques comme : le Japon, la Chine et les États-Unis.

XVII

Constats théoriques et expérimentaux sur le rôle de la confiance et les informations contenues dans les modes alternatifs de prestation de services

Rahel M. SCHOMAKER et Michael W. BAUER

1. Introduction

La réforme du secteur public est en cours depuis déjà un certain temps, entraînant une intégration renforcée du secteur privé sous diverses formes. De ce fait, de nombreux modes alternatifs de coopération entre le secteur public et les entreprises privées (partenariats public-privé, PPP) ou avec le grand public (coproduction) ont vu le jour. Par conséquent, sous l'impulsion normative consistant à utiliser des modes alternatifs de services (ASA), comme par exemple les partenariats public-privé (PPP), il est effectivement nécessaire d'évaluer les moyens de les utiliser efficacement.

Notre étude analyse dans quelle mesure l'information permet de surmonter les problèmes liés au manque de confiance dans l'introduction de modes de service qui incluent des entreprises privées ou, plus précisément, des partenariats public-privé. Cette question est cruciale car l'expérience de l'Union européenne montre qu'une résistance publique *ex ante* particulière peut entraîner le report ou l'échec de tels projets. De même, « l'échec » *ex post* des PPP peut être la conséquence d'un manque de confiance, et non de problèmes de performance. Cela est au moins en partie dû à l'ignorance du secteur public. Selon Warner et Hefetz (2002), les États qui s'engagent dans un niveau élevé de privatisation se soucient généralement davantage d'efficacité que de l'opinion des citoyens, même si « les solutions de marché [...] privé ou public, doivent être évaluées quant aux trois objectifs de gouvernance : efficacité, équité et opinion » (Warner et Hefetz 2002, p. 71).

Dans cet article, nous allons discuter des dimensions générales de la confiance au sein de la sphère publique. Nous nous intéresserons ensuite au rôle de l'information lorsque la confiance n'est pas là et nous analyserons ce manque de confiance dans les accords de service public-privé sous des angles différents. Sur cette base, nous développerons un modèle expérimental utile pour définir des stratégies visant à surmonter le manque de confiance et nous fournirons des données empiriques préliminaires issues des premiers tests de notre cadre expérimental. Nous concluons sur quelques remarques finales et implications réglementaires de nos recherches.

2. Les dimensions de la confiance dans la sphère publique

D'une façon générale, la confiance se définit comme un « état psychologique comprenant l'intention d'accepter la vulnérabilité basée sur des attentes positives vis-à-vis des intentions ou du comportement d'autrui » (al. Rousseau, 1998, p. 393). Notre concept de confiance se concentre à la fois sur la micro et la macro-perspective, c'est-à-dire « l'intégration de la dynamique du groupe et des processus psychologiques à un micro-niveau avec les modalités institutionnelles à un macro-niveau » (Rousseau *et al.*, 1998, p. 393). Cela nous permet d'appliquer la notion de confiance tant sur le plan individuel qu'institutionnel.

La confiance, en tant que concept orientant le comportement des citoyens dans la sphère publique, a fait l'objet de nombreuses études axées sur les chaînes de transmission de la confiance,

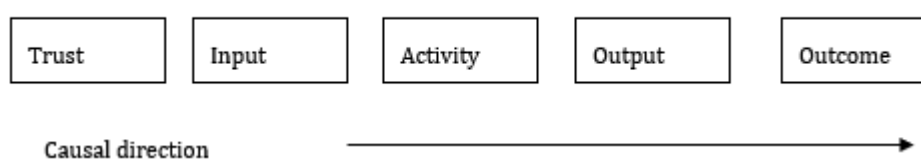
ainsi que les conséquences du manque de confiance dans l'État ou le secteur public en général (p. ex. Van de Walle, 2007). En particulier quand il s'agit d'obtenir l'adhésion des citoyens sans coercition, ou dans les cas où les mécanismes d'application sont limités, la question de la confiance devient pertinente (Chanley *et al.*, 2000 ; Scholz et Pinney, 1995). Par conséquent, comme le souligne Ruscio (1996), « la confiance joue un rôle central dans la légitimité d'un gouvernement démocratique, dans l'élaboration des politiques publiques et dans leur mise en œuvre ». La plupart des approches théoriques se concentrent sur le rôle de la confiance « pour assurer la stabilité dans les systèmes administratifs et politiques tout en essayant d'expliquer les conditions nécessaires de la confiance » (Mizrahi et Cohen, 2009). En étant interprétée à la fois comme une cause et comme une conséquence, la confiance est un objectif non seulement *sui generis*, mais également crucial pour « favoriser un secteur public efficace et axé sur la performance, offrir de meilleurs services publics plus efficacement et promouvoir une administration publique ouverte et transparente » (OECD, 2011c).

D'une façon générale, la confiance peut être interprétée comme un substitut au contrôle. Elle est donc d'autant plus importante lorsque le contrôle est limité. Ceci, selon notre hypothèse, est implicite dans tous les régimes de coopération où le secteur public d'une part est responsable de la prestation de services ou de la performance des missions de service, et d'autre part collabore avec les autres acteurs de la société.

La confiance dans les administrateurs publics peut être classée en trois catégories de variables explicatives : les caractéristiques individuelles, les attitudes / l'efficacité et la confiance institutionnelle (Marlowe, 2004 ; voir aussi Glaser et Hildreth, 1999). Différents modèles associent performance et confiance en s'appuyant sur ces catégories générales. Nonobstant, les études à propos de l'AP ne présentent pas de modèles formels sur la confiance et les accords de coopération.

Dans le cadre de notre travail, nous avons adopté un modèle dans lequel la confiance joue le rôle de pilote et nous l'avons élargi à la dimension de la coopération. Dans ce modèle, la confiance peut être le point de départ d'une chaîne causale, incluant non seulement l'AP, mais également le partenaire privé. La confiance est ainsi conceptualisée comme la variable indépendante. Le ratio sous-jacent est le suivant : Si les citoyens font confiance à leur AP (que ce soit d'une façon générale ou seulement en ce qui concerne la gestion de tâches spécifiques), la probabilité qu'ils soutiennent le « système » devrait en être considérablement renforcée (Bouckaert, 2011, Scholz et Pinney, 1995).

Figure 1. Un modèle dans lequel la confiance



Source: d'après Bouckaert, 2011

Pour le dire de façon plus explicite, « au niveau micro, elle [la confiance] crée une volonté d'utiliser le système, de respecter les règles [...] Il y a une volonté de soutenir les politiques au niveau méso. Il y a une conviction au niveau macro que le système doit être soutenu activement » (Bouckaert, 2011). Au niveau micro, qui est particulièrement pertinent lorsqu'il s'agit de régimes de coopération, différentes caractéristiques peuvent être associées à la crédibilité perçue des acteurs impliqués, entre autres la fiabilité, la prévisibilité, la capacité, la cohérence, la compétence, les habitudes ou l'intégrité (Bouckaert, 2011). Si cette série de facteurs risque de compliquer encore la recherche de la confiance, elle présente une grande valeur explicative pour notre étude lorsque nous élargissons notre approche, au-delà de l'AP, aux différents acteurs de la société.

3. La confiance dans les modes alternatifs de prestation de services et le rôle de l'information

La confiance peut donc également être interprétée comme une condition sine qua non de la coopération entre le secteur public et les autres acteurs de la société. « Le partenariats [...] ne peuvent réussir que si la confiance entre les partenaires peut être établie et maintenue » (Klijn et Teisman, 2000, p. 99 ; voir aussi Bouckaert, 2011 ; Edelenbos et Klijn, 2007 ; Van de Walle *et al.*, 2005).

Différents liens de causalité ou « chaînes » de confiance, réunissant les différents acteurs du nouveau mode de coopération, doivent être pris en considération :

- A) (le manque de) confiance du public envers le secteur privé axé sur le profit,
- B) (le manque de) confiance du public envers la capacité de l'administration publique à fournir des services publics de façon efficiente et efficace,
- C) (le manque de) confiance du public envers la capacité de l'administration publique à gérer de nouveaux régimes de coopération avec le secteur privé, ou à mener à bien ce genre de projets,
- D) (le manque de) confiance entre les partenaires privés et publics dans les régimes de coopération (dans les deux sens) et,
- E) (le manque de) confiance de l'administration publique vis-à-vis des politiques quant à la mise en place générale ou les décisions en faveur de ces nouvelles formes de coopération.

En ce qui concerne les premiers facteurs, ce manque de confiance peut être crucial : Même si, dans les partenariats public-privé également, « la politique comme les décisions liées à la prestation des services restent sous contrôle public, [...] l'effet sur la voix des citoyens est moins clair (Warner et Hefetz, 2002, p. 71), les mécanismes de contrôle par les citoyens sont limités dans de type de dispositif. Les schémas « traditionnels » du contrôle démocratique, basés sur un système de contrats, ne sont pas applicables une fois le contrat établi. De plus, l'usage des dispositifs de suivi peut être limité, le contenu contractuel n'étant généralement pas transparent pour le grand public (Iossa et Martimort, 2014). Cela peut être dû à la nature parfois informelle des coalitions, ou au fait que les institutions nouvellement créées accèdent au pouvoir sans limites de responsabilité claires vis-à-vis du public. En outre, comme les acteurs privés ont d'autres rationalités sous-jacentes, la structure d'incitation diffère substantiellement entre ces dispositifs et les systèmes axés sur le secteur public, augmentant la nécessité d'un contrôle.

Les effets négatifs du manque de confiance peuvent donc être multiples. Si le public ne fait pas confiance aux entreprises privées et juge, par exemple, que ces entreprises axées sur le profit n'agissent pas en faveur du bien-être et de l'intérêt publics, il est susceptible de boycotter ces dispositifs, ou tout au moins de ne pas les soutenir activement. Si l'on anticipe l'opinion publique, cela peut entraîner une évaluation a priori négative de ces projets lors du processus décisionnel politique, ou bien un retard ou un empêchement du processus de mise en œuvre au niveau administratif. En outre, le manque de confiance du public a posteriori, pendant le processus de coopération, risque de peser sur les coûts de transaction liés au contrôle ou à la surveillance de ces modes de fonctionnement, ou bien une coopération insuffisante des citoyens peut freiner la performance de ces projets.

Comme indiqué dans les approches théoriques ludiques, selon Nash (1950 ; 1951), la coopération permet d'obtenir un bénéfice global considérablement plus élevé dans les « situations de jeu ». Par conséquent, la question se pose de savoir comment garantir la coopération. La confiance peut être le premier choix dans ce contexte (Axelrod, 1984). En cas de défiance vis-à-vis de l'action de l'adversaire, l'information peut permettre de surmonter le dilemme de confiance : elle peut se substituer à la confiance, afin d'atteindre malgré tout une « solution optimale ».

Si l'on considère le point de vue des citoyens, la question de savoir comment la confiance peut être suscitée ou « déclenchée » est absolument stratégique. Comme indiqué, différents canaux peuvent être employés pour susciter la confiance. Dans le « schéma traditionnel » de la prestation de services, il est généralement possible d'obtenir la confiance dans l'administration publique sur la base de ces facteurs, même si certaines restrictions s'appliquent (p.ex. Scholz et Pinney, 1995 ; également Van de Walle *et al.*, 2005). En ce qui concerne les PPP, la plupart des facteurs générateurs de confiance, tels que la fiabilité, la prévisibilité, la capacité, la cohérence, la compétence ou la routine, ne sont pas (encore) attribués, ou tout au moins ne peuvent pas être évalués, par le public (dans la mesure où ces modes de fonctionnement sont totalement nouveaux, l'expérience est insuffisante), ou risquent d'être biaisés en raison de la perception globale selon laquelle les acteurs privés impliqués ne s'intéressent qu'au profit (ce qui est souvent considéré comme incompatible avec la notion de fiabilité).

Il peut s'agir d'un problème spécifique en ce qui concerne la « confiance relationnelle », qui repose sur l'interaction répétée ou, plus précisément, sur les informations acquises dans le cadre d'une relation. Comme elle est « basée sur l'identification aux désirs, les intentions, la compréhension mutuelle, la réflexion collective et les objectifs partagés » (Bouckaert, 2011), il est plausible de supposer que ce type de confiance est très limité quand il s'agit des ASA, dans la mesure où la recherche du profit en soi par le secteur privé peut être interprétée par les citoyens comme un facteur négatif. (Rousseau *et al.*, 1998, p. 393). Par ailleurs, d'autres types de confiance (par exemple celle qui est basée sur le calcul), étant fondés sur un choix rationnel, peuvent s'appliquer aux modes alternatifs de prestation de services. La pertinence de l'information dans le cadre de ces coopérations étant actée, on peut supposer que le simple fait que les modes de prestation de services suivent un nouveau modèle, conduisant à un manque d'informations et de connaissances sur leur performance, entraîne des problèmes (Bouckaert, 2011). La même remarque s'applique d'une façon générale à la confiance institutionnelle, qui fonde les comportements de confiance et permet de prendre des risques dans l'incertitude (alors que les régimes de coopération eux-mêmes peuvent être considérés comme des institutions génératrices de confiance à long terme ; Rousseau *et al.*, 1998).

L'information permet de rétablir différents types de confiance, soit directement, soit par l'intermédiaire de la fonction de signalisation, en contournant l'incertitude ou en créant des modalités institutionnelles. D'où notre première hypothèse de travail, selon laquelle l'information qui souligne les avantages et risques de ces modalités conduit à une meilleure acceptation par le grand public. Elle encourage la coopération avec l'administration publique ou le système politique si nécessaire (par exemple dans le processus d'introduction de ces modes de service) et le respect des règles dans ces nouveaux partenariats. L'information qui se concentre sur le risque potentiel des ASA, d'après notre deuxième hypothèse, se traduira par une acceptation moindre ou une résistance à ces projets.

4. L'approche expérimentale pour tester la confiance

Pour tester l'impact et les leviers de la confiance et de l'information de façon empirique du côté des citoyens, nous avons utilisé une approche qui nous permettait de nous concentrer sur ces deux facteurs interdépendants. Nous appliquons un cadre qui inclut des éléments d'une enquête, mais aussi une intervention expérimentale. La méthodologie de l'expérience a mis du temps à être reconnue en tant que discipline scientifique par l'administration publique (PA), en particulier par rapport aux autres sciences sociales (Perry, 2012). Pour autant, comme l'a prouvé la recherche expérimentale dans d'autres disciplines, celle-ci pourrait fournir de nombreuses informations sur l'AP (voir, par exemple une discussion entre Anderson et Edwards, 2014 ; Margetts, 2011). Il est important de souligner que les autres méthodes, qu'il s'agisse de modélisation formelle, d'approches qualitatives ou de travaux quantitatifs, ne valent pas l'approche expérimentale. La raison la plus convaincante d'exploiter l'expérience est le fait que cette avancée méthodologique fonctionne

idéalement lorsqu'elle est associée à une modélisation plus formelle, voire à des enquêtes ou études quantitatives dans le cadre d'approches par triangulation (McDermott, 2002).

En général, il est possible d'utiliser un large éventail de cadres expérimentaux : expériences menées en laboratoire avec un groupe d'étude, expériences sur Internet à l'aide d'un collectif de sujets standard ou expériences « sur le terrain » (dans ce cas, la tâche ou la série d'informations utilisées par le sujet sont tirées de la réalité). Tous les types de cadres expérimentaux présentent des avantages et des inconvénients, dont l'exposé et l'analyse sortent de l'objectif de cet article. Nous mentionnerons toutefois sur deux de ses avantages généraux qui font de la méthode expérimentale une approche particulièrement adaptée à notre axe de recherche.

Les détails procéduraux peuvent être explorés, les relations complexes peuvent être examinées au cours d'expériences, ce qui n'est pas souvent possible dans les études quantitatives à grande échelle (en raison du manque de données détaillées), ni dans les sondages. Par ailleurs, comme des détails spécifiques peuvent être ajoutés ou déduits du cadre expérimental, il est possible de modéliser un changement des conditions – par exemple quelle relation spécifique fonctionne dans quelles circonstances, ou dans quelle mesure les changements procéduraux influencent le résultat. En outre, la grande diversité des modèles expérimentaux, seuls ou comme compléments, permet de tester un large éventail de questions qui sont difficiles à traiter (seulement) avec d'autres méthodes.

L'approche conventionnelle que nous avons appliquée utilise un « laboratoire » contrôlé pour les expériences. Ce système garantit un niveau de contrôle élevé. Notre groupe d'étude est composé d'étudiants (dans d'autres cas, des individus choisis au hasard sont ciblés, mais pas les fonctionnaires qui réalisent naturellement la tâche testée). Toute analyse comme celle-ci présente un certain nombre de limites et de problèmes méthodologiques. Premièrement, le nombre de participants est limité ($N = 80$), tout comme le type de personnes interrogées (étudiants uniquement). Cela restreint le groupe en termes d'âge et de parcours professionnel. Par conséquent, l'échantillon ne peut pas être considéré comme représentatif. Cela pourrait être un inconvénient dans d'autres expériences qui testent principalement la réaction de l'administration publique elle-même, mais ne pose pas de problème dans notre étude car nous cherchons avant tout à obtenir un aperçu de la façon dont les citoyens évaluent les partenariats public-privé.

Deuxièmement, l'expérience est très élémentaire. Elle teste principalement la façon dont l'évaluation des modes alternatifs de prestation de services évolue après une intervention expérimentale spécifique, en s'attachant à la stabilité générale de l'évaluation des coopérations public-privé.

Malgré ces inconvénients, l'utilisation (complémentaire) d'expériences dans le cadre d'une approche par triangulation nous fournit de nouvelles perspectives sur le rôle de la confiance et de l'information, ainsi que sur le lien entre ces deux facteurs, et semble donc adaptée pour conforter les résultats de notre analyse théorique. Ceci est aussi d'autant plus pertinent que la recherche expérimentale sur l'AP est très limitée en ce qui concerne la confiance et l'information. Pour les exceptions, voir par exemple Coursey (1992), ou plus récemment Grimmelikhuijsen *et al.* (2013).

Dans le cadre expérimental utilisé, nous vérifions l'âge, le sexe et si le participant est membre de l'AP. Même s'il serait globalement utile d'intégrer des variables qui enregistrent à la fois, les attitudes à court terme et à long terme vis-à-vis du secteur public et/ou du secteur privé, nous n'incluons qu'une seule variable qui teste cette dimension : la satisfaction par rapport à la prestation de services du secteur public et le niveau initial d'acceptation de l'inclusion des entreprises privées dans la prestation de services (c'est-à-dire les partenariats public-privé).

Le cadre expérimental était le suivant : après des informations élémentaires indiquant qu'une expérience scientifique serait réalisée et la sollicitation de l'accord des participants, suivies d'une courte présentation neutre du sujet, des questionnaires (contenant un « texte d'intervention » variable) ont été distribués au hasard parmi le groupe d'étude. Les participants ont été invités à

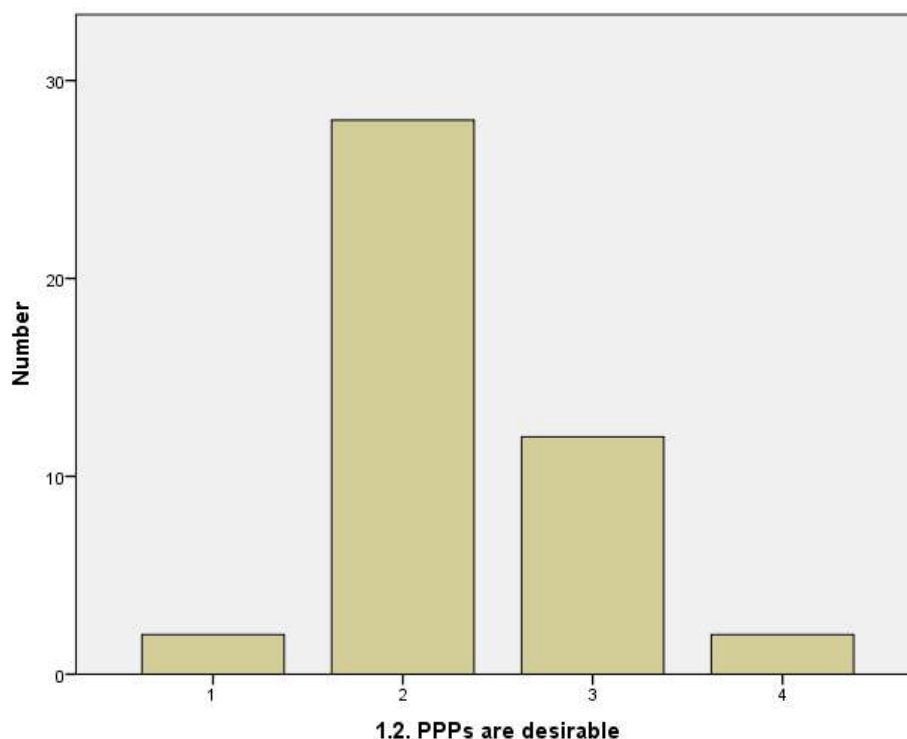
remplir les informations statistiques et à commencer le questionnaire. Après la première série de questions (concernant la Prestation de services publics Partie 1, questions 1.1. et 1.2.), ils ont été invités à lire le texte d'intervention et à répondre à la série de questions suivante (concernant la *Prestation de services publics Partie 2*, questions 2.1. et 2.2.)¹¹.

L'intervention expérimentale a été réalisée à partir de trois textes différents : Le premier texte pour le groupe A (« intervention neutre ») se contente d'expliquer pourquoi les chercheurs utilisent des questionnaires et des enquêtes. Le deuxième texte (groupe B, « intervention négative ») fournit des informations sur les difficultés et risques potentiels liés aux nouveaux régimes de coopération entre les secteurs public et privé. Le troisième texte (groupe C, « intervention positive ») fournit des informations sur les effets positifs et les avantages potentiels liés aux nouveaux modes de coopération.

5. Analyse des résultats

D'une façon générale, nous avons constaté que la plupart des participants ont initialement une opinion positive des modes alternatifs de prestation de services, qu'ils jugent souhaitables ou neutres (colonnes 1, 2, 3). Seul un nombre limité de personnes les considèrent comme non souhaitables (colonne 4) et personne ne juge qu'ils ne soient pas du tout souhaitables (voir la figure 2).

Figure 2. Répartition des réponses sur l'implication du secteur privé



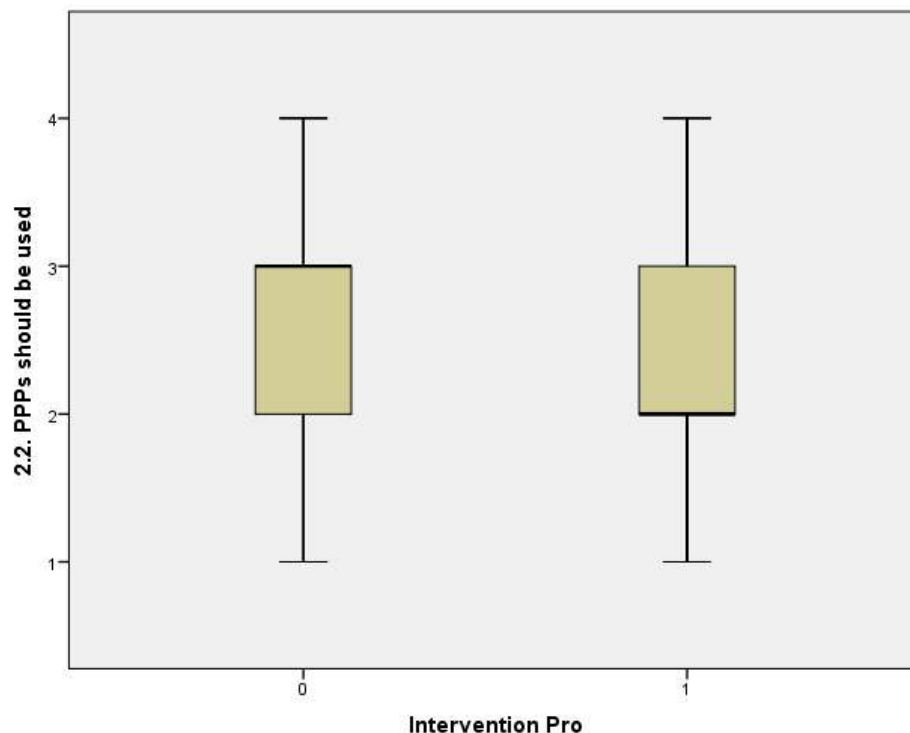
Source : Travail de l'auteur

¹¹ Comme expliqué en détail en annexe, les questions 1.1., 1.2. et 2.2. ont un classement ordinal (1 = « tout à fait d'accord / très souhaitable », 2 = « d'accord / souhaitable », 3 = « neutre », 4 = « pas d'accord / pas souhaitable », 5 = « pas du tout d'accord / pas du tout souhaitable »), alors que la question 2.1. est binaire (« oui » / « non »).

En ce qui concerne les résultats de l'expérience interventionnelle conformément à notre cadre théorique ci-dessus, on pouvait s'attendre à ce que les questions concernant l'opportunité de coopérations privé-public établissent une corrélation positive entre une intervention visant à accroître la confiance dans les PPP (« intervention positive ») et un niveau élevé d'acceptation ex post (ou à une évaluation plus négative des coopérations, au contraire, avec une « intervention négative » visant à diminuer la confiance au sujet de l'efficacité et l'efficacité de ces coopérations). Compte tenu du nombre restreint et de la portée limitée du groupe expérimental, et de la complexité des questions liées aux modes alternatifs de prestation de services, nous ne nous attendions pas à trouver de tels liens clairement tranchés dans nos données. Nous avons donc commencé par réaliser une analyse élémentaire à partir de nos données. Nous avons utilisé différents types de tests (test-t, test de Levene, test de Mann-Whitney) pour contrôler des différences dans les écarts avant et après l'intervention, ainsi qu'entre chaque groupe d'intervention (tests binaires pour l'opinion positive, négative et/ou neutre). Les résultats indiquent que l'intervention en soi, indépendamment de l'attitude initiale vis-à-vis des PPP, n'a eu aucune influence (positive ou négative) sur l'opinion des participants quant à la nécessité de recourir davantage / moins à des mécanismes alternatifs.

D'une façon générale, l'intervention n'a pas entraîné une variation significative : si l'acceptation ex ante des modes alternatifs était élevée, elle n'a pas beaucoup varié après l'intervention, que celle-ci soit positive ou négative, ni dans le groupe témoin. Les deux paires de questions qui ont été testées (cas 1 : 1.2. Les PPP sont souhaitables - Intervention - 2.2 Les PPP doivent être utilisés et cas 2 : 1.2. Les PPP sont souhaitables - Intervention - 2.1 Les entreprises privées devraient être incluses OUI) ne montrent pas de variation significative (voir l'exemple de l'intervention positive - figure 3). À l'appui de ces conclusions quant au changement potentiel lié à la nature de l'intervention, nous avons testé les deux cas (intervention positive comme négative) séparément et n'avons pas constaté d'évolution significative ex post dans l'écart entre les deux groupes d'intervention en ce qui concerne l'intérêt / la nécessité de recourir aux PPP (question 2.1. et 2.2.).

Figure 3. Impact de l'intervention positive



Nous pourrions donc en tirer la conclusion préliminaire selon laquelle l'opinion relative aux partenariats public-privé est stable et ne peut être facilement modifiée par une simple intervention fournissant des informations sur ces types de projets. Cette constatation, contraire à la logique, serait en contradiction avec la théorie ci-dessus dans la mesure où l'on peut s'attendre à ce qu'une « intervention positive », notamment, se traduise généralement par un renforcement du niveau d'acceptation.

Un examen plus approfondi montre que le rapport sous-jacent doit être ajusté pour arriver à un résultat valide : il est plausible de supposer qu'un niveau d'acceptation relativement élevé pourra difficilement augmenter encore grâce à des informations sur les avantages des modes alternatifs de prestation de services. Si les participants sont déjà convaincus, ils ne le seront probablement pas davantage. Par ailleurs, un niveau d'acceptation plus élevé ex-post peut ne pas être techniquement possible (si la catégorie la plus favorable a été choisie précédemment). En revanche, en cas de faible niveau d'acceptation ex ante, ce genre d'informations positives pourrait faire évoluer l'opinion quant à la participation du secteur privé dans la prestation des services.

Pour tester cet effet spécifique, nous avons construit une variable d'interaction associant un faible niveau d'acceptation initiale (opinion neutre à négative, score de 3 à 5 à la question 1.2.) et une intervention positive. Dans ce test, la variable dépendante est le niveau d'acceptation ex post concernant l'inclusion du secteur privé (question 2.2.), ainsi que la variable binaire sur l'acceptation ex post (question 2.1.). Comme prévu, ce modèle a donné des résultats significatifs : l'interaction positive a un effet positif lorsque le niveau de confiance dans le secteur privé est faible ex ante (égal à 10 %), ce qui indique qu'un niveau supérieur de confiance après l'intervention est plus probable si celle-ci était positive et si le niveau de confiance initial était faible.

Cette conclusion étaye notre théorie selon laquelle l'information influe sur l'acceptation par le public des PPP, se substituant alors à la confiance. Comme nos résultats le démontrent, la probabilité que la variable binaire « Oui » soit sélectionnée ou que, sur une échelle de Likert, les PPP soient jugés « très souhaitables » ou « souhaitables » est significativement plus élevée après une intervention positive. Le lien entre « intervention négative » et diminution de l'acceptation ex-post demeure très faible et statistiquement non significatif, mais existe. Par conséquent, les personnes ayant une opinion négative des PPP risquent d'être encore plus sceptiques après avoir reçu des informations sur les effets négatifs et l'inefficacité associés à de tels dispositifs.

6. Conclusion et implications

Comme l'atteste la discussion théorique générale, la confiance dans les acteurs respectifs est d'une importance cruciale en matière de prestations de services (publics). Des travaux (empiriques) antérieurs montrent par ailleurs qu'il est possible de renforcer la confiance par une série d'actions, telles que celles réalisées par le gouvernement. Ainsi, même si les modes alternatifs de prestation de services ou les nouvelles formes de coopération entre le secteur public et les entreprises privées peuvent initialement susciter la défiance des citoyens, et si l'administration publique et les acteurs privés eux-mêmes n'ont que de faibles chances d'augmenter la confiance par le biais des « canaux » traditionnels, ce dilemme de confiance peut être contourné par des stratégies d'information saines.

Cette constatation est également confirmée par nos premiers résultats expérimentaux. Nous avons élaboré et introduit un cadre expérimental facile à utiliser, qui peut mesurer l'effet de l'information sur l'acceptation ex post des nouveaux modes de service. Nos résultats démontrent que l'opinion initiale envers l'inclusion du secteur privé, en particulier, est importante : plus le niveau de confiance initial est faible, plus l'information relative aux bénéfices des PPP fonctionne. À l'inverse, les informations sur les inconvénients des PPP, tels que les dépassements de coût ou de temps, influencent en particulier les groupes qui ont une opinion initiale négative des PPP.

En interprétant nos résultats avec la prudence nécessaire, nous pouvons recommander aux promoteurs de la coopération public-privé d'être conscients de l'effet positif que l'information peut avoir sur le niveau d'acceptation des citoyens vis-à-vis des PPP. Si la volonté politique d'accroître le nombre et l'éventail des PPP existe, alors les campagnes d'information concernant les avantages de ces partenariats sont clairement un instrument politique important pour augmenter l'acceptation. Cela vaut en particulier pour les groupes sceptiques au sein du grand public, par exemple ceux qui agissent contre la mise en œuvre des modes alternatifs de prestation de services, dans la mesure où l'information peut permettre de réduire la résistance dans ces cas-là.

XVIII

Modes alternatifs de prestation de services au sein des collectivités locales Sud-Africaines

Lyndon Du PLESSIS

1. Introduction

Le chapitre 13 du Plan de développement national, Vision 2030, qui expose la vision à long terme du gouvernement sud-africain pour la gouvernance en ce qui concerne la prestation de services et le développement, insiste sur la nécessité pour l'État d'avoir les compétences permettant la mise en œuvre de cette Vision. Ce texte s'articule autour de la question des mécanismes alternatifs de prestation de services dans la construction d'un État compétent, en s'attachant spécifiquement à la gouvernance locale.

L'Afrique du Sud se trouve dans une période difficile de son histoire. 2015 marque « l'âge de raison » ou 21ème anniversaire de la transition du pays vers la démocratie. Pourtant, l'opinion est partagée sur l'importance de cette transition. Si cette période historique est largement célébrée sur le plan politique, on a le sentiment que de graves lacunes subsistent en ce qui concerne le développement et la prestation de services. Les municipalités, en tant que structures de gouvernance importantes dans le développement et la prestation des services, luttent constamment pour satisfaire les besoins et les attentes de la collectivité, sous la pression des communautés et malgré le dilemme d'une pénurie de moyens.

Selon une étude réalisée par Matebesi (2015), le nombre d'actions de protestation de la part des communautés locales en Afrique du Sud est passé d'environ 10 en 2004 à 111 en 2010, puis à 173 en 2012. Au cours des neuf premiers mois de 2014, 134 manifestations ont été enregistrées. Cette étude définit les protestations contre la prestation des services comme étant « une action collective déclenchée par une communauté, dirigée contre une municipalité locale en raison de la mise à disposition insuffisante ou inadéquate des services de base ». En s'appuyant sur cette étude, on pourrait donc être facilement tenté de dénoncer « l'incapacité » des collectivités locales en Afrique du Sud. Même s'il serait évidemment exagéré d'utiliser le nombre de protestations contre la prestation de services comme seul critère de mesure, force est de constater que la capacité des collectivités locales sud-africaines à assurer la prestation de services de base et à répondre aux besoins de développement des communautés locales est sous constante surveillance.

Le recours à d'autres mécanismes de prestation de services est donc devenu un moyen populaire pour tenter de renforcer le volume et les normes des services offerts aux communautés locales. La question est de savoir s'ils permettent de satisfaire les besoins des clients, et donc d'améliorer la capacité des collectivités locales.

Certaines d'entre elles ont tenté d'améliorer la qualité de la prestation des services en s'appuyant sur des mécanismes alternatifs de prestation de services (AMPS). Ces mécanismes ont été employés à différents niveaux de projets municipaux. Il convient de déterminer si ces efforts ont réussi à améliorer le niveau et la qualité des services municipaux, et surtout à renforcer les capacités des municipalités de façon à ce qu'elles puissent à l'avenir assurer elles-mêmes la prestation de ces services.

2. Les collectivités locales sud-africaines face aux enjeux de performance actuels (qui influencent également les ASDM)

Le livre blanc sur les Collectivités locales de 1998 indique que lorsque des modes alternatifs de prestation de services sont envisagés, les lignes directrices suivantes doivent être appliquées :

- accessibilité des services,
- tarifs abordables,
- qualité des produits et services,
- responsabilité.
- développement durable,
- rapport qualité / prix,
- compétitivité pour l'industrie et le commerce à l'échelle locale,
- défense de la démocratie.

En outre le livre blanc sur les Partenariats de services municipaux, 2000 ajoute les lignes directrices suivantes :

- efficacité,
- compétences (connaissances et savoir-faire spécialisés),
- coûts réduits,
- rapport qualité / prix,
- certitude, parce que la municipalité a besoin de connaître le coût à l'avance de façon à pouvoir planifier le budget en conséquence.

Le Plan de développement national (NDP) Vision 2030 de l'Afrique du Sud reconnaît les progrès qui ont été accomplis en matière d'accès aux services de base pour beaucoup de Sud-Africains qui n'y avaient pas accès auparavant. Dans le même temps, le NDP attribue la performance « inégale » des collectivités locales (qui limite la possibilité d'atteindre les objectifs nationaux pour les AMPS) aux facteurs suivants, entre autres :

- tensions dans l'interface politico-administrative,
- instabilité des dirigeants administratifs,
- manque de compétences.,
- érosion de la responsabilité et de l'autorité,
- conception organisationnelle inadéquate,
- effectifs insuffisant et moral bas au sein du personnel.

En outre, le rapport 80/20 de l'Institut sud-africain des relations raciales sur l'état des collectivités locales après vingt ans de démocratie (2014, pp. 16-17) considère les éléments qui suivent comme étant des « problèmes fondamentaux auxquels sont confrontées les collectivités locales : »

- nominations politiques,
- capacité insuffisante,
- manque de responsabilité.

Managa (2012, pp. 3-4) souligne les difficultés suivantes en ce qui concerne la performance des collectivités locales sud-africaines :

- capacité institutionnelle insuffisante,
- mauvaise gestion financière,
- niveau élevé de corruption,
- manque de participation du public,

Les difficultés des collectivités locales en Afrique du Sud exposées ci-dessus font ressortir un facteur commun : l'insuffisance de la capacité institutionnelle. On pourrait bien sûr faire valoir que d'autres facteurs, parmi ceux mentionnés, contribuent à cette insuffisance. Quoi qu'il en soit, cette insuffisance de capacité supposée a entraîné la mise en avant des modes ou mécanismes alternatifs de prestation de services, comme indiqué dans l'introduction de cet article.

De fait, les articles 76 à 84 du Local Government : Municipal Structures Act, 2000 (Loi 32 of 2000) prévoient l'étude et la mise en œuvre de modes alternatifs de prestation de services lorsque les municipalités ne sont pas en mesure de fournir à leur échelon des services de qualité acceptable à la communauté. Cette loi reconnaît donc les cas où les municipalités sont incapables de répondre aux normes minimales de service et fournit proactivement des solutions de rechange. Selon Managa (2012, p. 5) des retards importants persistent au niveau de services, « malgré cet outil de politique stratégique qui permet aux municipalités d'offrir un meilleur service pour tous. » Managa (2012, p. 6) continue d'affirmer à cet égard que l'approche uniforme des services alternatifs constituait l'un des principaux écueils en matière de résolution des problèmes. Selon lui, les municipalités devaient réaliser que les communautés avaient des besoins différents en fonction de leurs particularités géographiques ou autres, et que les solutions potentielles aux problèmes de service devaient prendre ce fait en compte. La nature exacte de ces dispositions et la mesure dans laquelle elles permettent d'améliorer le statu quo au niveau de la qualité de service sont donc de première importance.

3. Comment améliorer les modes alternatifs de prestation de services en Afrique du Sud ?

3.1. Des services locaux axés sur les clients

Une approche davantage axée sur les clients est essentielle pour permettre aux collectivités locales de répondre aux attentes sans cesse croissantes des communautés locales. Bien qu'il n'y ait pas de « concurrence » pour les municipalités en matière de prestation de services aux « clients » locaux, la résistance est de plus en plus forte lorsque le niveau de service est soit inexistant, soit insuffisant par rapport aux attentes de qualité.

Un client peut être défini comme une personne qui paie pour un produit et/ou service. En contrepartie, cette personne a des attentes préconçues quant à la qualité du produit ou du service afin de satisfaire ses besoins. Si la qualité n'est pas au rendez-vous, les personnes jugent souvent qu'elles ont le droit de le signaler au prestataire de services afin d'améliorer la qualité des produits. Cette situation se produit de plus en plus souvent et se traduit par des manifestations souvent violentes en Afrique du Sud.

Si l'on prend l'exemple d'une entreprise traditionnelle du secteur privé, celle-ci fait preuve de certaines considérations à l'égard du client et de sa relation avec lui. Normalement, l'entreprise s'adresse à, et cible, un marché spécifique sur lequel elle souhaite promouvoir et vendre ses produits. Une différenciation s'établit donc en fonction de certains facteurs, tels que le niveau de revenu des clients ciblés, leur niveau de sophistication, et donc leurs attentes. Sur cette base, le prix du produit se situera évidemment dans une fourchette spécifique. Selon ce scénario, différents

clients peuvent acheter des produits ou services similaires auprès de différents fournisseurs, en fonction de facteurs tels que le prix et la qualité du produit ou du service. On pourrait donc supposer que la stratégie d'une organisation, en termes de production, de marketing, et en fin de compte de vente de ses produits, dépend principalement de la clientèle ciblée.

Lorsque l'on considère les collectivités locales, la situation est considérablement différente. Les municipalités, en tant qu'organisation, n'ont pas le choix de leur clientèle. Elles doivent donc fournir des produits et des services à tous les résidents de leur juridiction, indépendamment de facteurs tels que la capacité de payer plus ou moins pour des services particuliers, et/ou le niveau de sophistication de sa clientèle. En effet, quel que soit le niveau de sophistication des résidents, tous ont besoin d'équipements de base tels que l'eau, l'électricité et l'assainissement. Même si des mesures telles que les politiques en faveur des plus démunis (dans le cadre des stratégies de contrôle des crédits municipaux et de recouvrement des créances) permettent de réduire le prix pour les clients les plus pauvres, il n'existe pas de structures tarifaires différentes en fonction de la capacité des clients à payer.

En outre, il ne faut pas oublier que certains résidents sont plus dépendants des municipalités que d'autres. De fait, si les conditions socio-économiques sont variables dans les villes et villages sud-africains, dans la plupart des municipalités, la majorité des résidents sont pauvres et dépendent donc de l'administration pour assurer leur bien-être. On peut donc affirmer que l'autonomie, qui pourrait être considérée comme l'une des pierres angulaires du développement local, reste un défi majeur pour les municipalités sud-africaines. Même si une bonne partie des résidents locaux ne dépend de la municipalité que pour des services de base tels que l'eau, l'électricité, l'assainissement et la collecte des déchets, la majorité d'entre eux ont également besoin que celle-ci fournisse leurs moyens de subsistance quotidiens, et donc leur assure une existence prospère.

Il est donc évident que l'élaboration d'une stratégie du point de vue de la municipalité peut s'avérer complexe. Pollitt (2003, p. 8) décrit justement cette différenciation essentielle entre les organisations publiques et privées comme étant :

- La perception d'un manque d'efficacité de la part des organisations publiques en termes de satisfaction des besoins de ses clients par rapport à leurs homologues du secteur privé.
- Le sentiment que les organisations du secteur privé offrent aux clients simplement ce qu'ils veulent, alors que les activités des organisations publiques consistent à intervenir auprès des gens, que cela leur plaise ou non (par exemple l'impossibilité d'acheter des services municipaux auprès d'autres prestataires, que les clients soient satisfaits de leur service actuel ou non).
- L'idée que le rôle des organisations publiques pourrait parfois sembler trop largement ou mal défini, et qu'il est pourrait être difficile de déterminer dans quelle mesure elles réussissent leur mission.
- Le fait que les organisations privées ont des concurrents qui les obligent à rester efficaces, contrairement aux organismes publics pour lesquels les clients n'ont donc pas le choix du fournisseur des produits et services et sont donc désavantagés.

On peut donc en déduire que, en ce qui concerne le concept commercial des collectivités locales, la relation des organisations municipales avec leurs clients diffère considérablement de celle des organisations privées. De même, les activités des municipalités diffèrent aussi largement, principalement parce qu'elles ne peuvent pas rechercher un marché particulier ni choisir leurs clients en conséquence, mais doivent répondre aux besoins variés de tous les clients locaux. Les municipalités ont une responsabilité, quoiqu'à une échelle variable, vis-à-vis de tous les citoyens domiciliés dans leur juridiction et leurs stratégies doivent répondre aux besoins de tous leurs clients. De nombreuses municipalités estiment donc que, n'ayant pas la capacité de répondre aux attentes élevées des clients, elles devraient faire appel à des prestataires de services alternatifs qui en seraient capables.

3.2. Réaction aux contraintes financières

Du point de vue de la gestion des ressources financières, l'un des facteurs ayant une incidence sur la capacité d'une municipalité à réaliser son mandat de façon indépendante est son autonomie financière. De plus, l'autonomie financière est déterminée par l'accès à des fonds fournis essentiellement sous forme de subventions et d'allocations par l'État, ainsi que par les collectivités locales. Dans le deuxième cas, cela dépend de la capacité des municipalités à percevoir les recettes qui leur sont dues. À cet égard, Venter et Landsberg (2006, pp. 149-150) soulignent la culture persistante de non-paiement des services. Selon Schoeman (2011, p. 3), les créances en cours des municipalités pour lesquelles les données étaient disponibles s'élevaient à 3,7 milliards de dollars pour l'exercice 2009-2010, contre 3,4 milliards de dollars pour l'exercice 2007-2008. Même si l'on sait que la plupart des consommateurs locaux ne paient pas les services en raison des conditions socio-économiques désastreuses, Venter et Landsberg (2006, p. 149) sont d'avis que l'incapacité et le refus politiques et administratifs d'appliquer de façon cohérente et équitable le contrôle du crédit, ainsi que les stratégies de recouvrement des créances, sont les principales raisons de la crise actuelle de la dette au sein des collectivités locales.

La façon dont les ressources disponibles sont gérées joue également un rôle vital dans la prestation des services. Venter et Landsberg (2006, pp.149-150) considèrent d'ailleurs que les lacunes suivantes en matière de gestion financière sont des facteurs fondamentaux de la situation financière défavorable des municipalités :

Gestion financière

Compte tenu des retards de service et des ressources limitées à disposition des municipalités, une gestion financière saine devrait logiquement être l'une des pierres angulaires de leur fonctionnement opérationnel. En effet, une gestion financière saine est importante en ce sens qu'elle peut contribuer aux efforts des municipalités pour transformer leur territoire local en un endroit où il fait bon vivre et travailler. En outre, elle aide les conseillers et les agents en permettant un suivi des activités de façon à mettre effectivement en œuvre ce projet d'un meilleur cadre de vie (www.etu.org.za). Toutefois, Venter et Landsberg (2006, p. 150) sont d'avis que trop de municipalités, de politiciens et d'agents publics se lancent dans des dépenses irresponsables au détriment d'une bonne gestion financière, et in fine, de la prestation des services. Il est donc impératif pour les conseillers et les agents municipaux d'ajuster l'attribution et l'utilisation de ressources limitées en fonction des véritables besoins d'organisation et de prestations de services afin d'éviter les dépenses inutiles et le gaspillage.

Mesures légales pour assurer la responsabilisation

Selon Brinkerhoff (2001, p. 2) « la disponibilité et l'application de sanctions en cas d'actions ou de comportements illégaux ou inappropriés découverts grâce à l'obligation de s'expliquer constituent un élément déterminant de la responsabilité ». Cela implique qu'une véritable responsabilisation ne peut avoir lieu que si les personnes et/ou les organisations (les municipalités, en l'occurrence) sont soumises à des mesures punitives en cas de dépenses et/ou comportements irréguliers. Selon Virginie et Landsberg (2006, p. 150), même si la responsabilité des directeurs municipaux est engagée en tant qu'administrateurs des comptes, au regard des diverses lois municipales, les conseillers ne sont que très relativement considérés comme responsables des dépenses vaines, inutiles ou irrégulières. Or, ce sont les conseillers qui sont le plus souvent la cause d'une mauvaise gestion financière. Il est donc important que les personnes responsables d'une utilisation inappropriée des ressources municipales soient identifiées, mais plus important encore que les sanctions appropriées soient instituées afin d'éviter la répétition d'un tel comportement. Sur la base de ce qui précède, il est évident que les municipalités sud-africaines sont trop tributaires de l'aide financière, sous diverses formes, des autres échelons de gouvernement. En raison de cette dépendance financière, les municipalités ne peuvent pas vraiment être considérées comme

autonomes dans la mesure où celui qui contrôle l'argent contrôle également involontairement les activités d'une organisation.

En septembre 2006, les divers ministères provinciaux chargés des collectivités locales ont signalé à la Commission parlementaire sur l'Administration et les collectivités locales que les municipalités, dans leur province respective, étaient confrontés à des problèmes financiers, notamment pour les raisons suivantes :

- Escalade de la dette des consommateurs en raison de l'absence d'un système de collecte des recettes efficace.
- Échec des municipalités dans la mise en œuvre des MFMA en raison des relations tendues entre le conseil et l'administration (www.pmg.org.za consulté le 5 mai 2015).

Ces problèmes montrent l'incapacité à assurer la viabilité financière actuelle des municipalités dans le pays, parce que par définition, les revenus des dettes sont comptabilisés dans les actifs d'une municipalité. Il est donc difficile pour les municipalités de « faire des affaires » au jour le jour de façon durable en négligeant la principale source de revenus quotidiens. Le deuxième problème, et peut-être le plus important, auquel ces organisations sont confrontées est le fait que les municipalités ne parviennent pas à mettre en œuvre les dispositions des MFMA. Il s'agit d'un problème de conflit politique lié aux relations de pouvoir entre les politiciens en tant que législateurs et les responsables exécutifs en tant que moteurs de la mise en œuvre des politiques.

Par ailleurs, Managa (2012, p. 4) précise que la mauvaise gestion financière est l'un des principaux problèmes des municipalités sud-africaines. Il est souligné que dans le rapport du Contrôleur général 2010/2011 que seules 7 des 283 communes auditées ont reçu un bon rapport d'audit.

Lorsqu'on examine les statistiques fournies par le Trésor public, il est évident qu'un nombre important de municipalités sud-africaines dépendent des subventions accordées par l'État pour une part substantielle de leurs revenus. Cela signifie que pour l'essentiel, ces municipalités ne sont pas financièrement viables, et on peut logiquement s'attendre à ce qu'elles aient du mal à fournir les services de base à leurs administrés, et encore plus à promouvoir le développement local. Il est logique de conclure que, si les ressources financières des organisations municipales sont limitées, ces municipalités doivent veiller à utiliser lesdites ressources dans leur meilleur intérêt et dans celui des communautés qu'elles servent.

Si l'on additionne toutes les contraintes financières que rencontrent les municipalités sud-africaines, il est évident qu'en décidant de leur propre chef d'assurer la prestation de services, elles prennent des risques que nombre d'entre elles ne peuvent tout simplement pas surmonter. Les mécanismes alternatifs de prestation de services font donc l'objet d'un intérêt particulier, dans la mesure où ils permettent de prévenir les risques qu'encourent les collectivités locales en assurant elles-mêmes la prestation de ces services pour tenter de satisfaire les besoins des clients tout en subissant des contraintes financières.

4. Conclusion

Dans la discussion qui précède, les principales raisons justifiant l'utilisation de mécanismes alternatifs de prestation de services sont d'une part la nécessité de satisfaire les besoins des clients des municipalités et d'autre part de régler le problème des risques issus de diverses contraintes financières.

En outre les risques potentiels associés aux mécanismes alternatifs de prestation de services ont été présentés, ainsi que les différentes lignes directrices permettant d'éviter ces risques. Dans le cadre des mécanismes alternatifs de prestation de services, tous ces facteurs sont essentiels pour améliorer la capacité organisationnelle de l'administration locale en matière de services, et

contribuer ainsi à la vision du Plan national de développement 2030 qui consiste à servir les communautés par le biais de structures étatiques compétentes.

XIX

Facteurs influant sur les résultats de l'externalisation (Cas Slovaque)

Beáta MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ et Juraj NEMEC

1. Introduction

L'externalisation de la production des services publics (contractualisation) ou de la production des services internes dans les organisations publiques (délégation) est fréquemment utilisée comme mode alternatif de prestation de services. La documentation pertinente suggère que si et seulement si l'externalisation est correctement mise en œuvre, alors elle peut, mais pas obligatoirement, améliorer la rentabilité et qualité de la prestation de services.

Le but de cet article est de présenter les facteurs fondamentaux déterminants pour la réussite de l'externalisation, en s'appuyant sur des données concrètes de Slovaquie. La première partie présente une vue d'ensemble de la documentation existante sur le sujet. La partie centrale se base sur les données slovaques afin de déterminer pourquoi l'externalisation ne produit pas les résultats escomptés et peut même avoir des effets pervers.

Le cœur de cet article cherche à déterminer les facteurs qui ont assuré la réussite de la délégation des services au sein du secteur public dans les conditions de la Slovaquie. Il s'agit notamment de vérifier le lien entre la performance de la sous-traitance et certains facteurs liés à la gestion des marchés, comme la concurrence, l'évaluation des soumissionnaires, le suivi des marchés, le paiement des contrats et les sanctions. L'importance stratégique de cette étude est son originalité à la fois du point de vue slovaque et régional. Nous avons utilisé une approche quantitative pour enquêter sur le sujet posé et pour analyser les données d'enquête originale générées par notre propre recherche menée en République Slovaque.

2. Facteurs déterminant le succès de l'externalisation : un bref tour d'horizon

La tendance à l'externalisation est très liée à la théorie libérale de la nouvelle gestion publique (Lane, 2000 ; Pollitt et Bouckaert, 2004). Toutefois, les données empiriques provenant des pays développés ne confirment pas la validité de l'hypothèse générale selon laquelle il vaut mieux externaliser que produire en interne les services locaux (Bel et Costas, 2006a).

La recherche actuelle indique que le succès de la contractualisation et de la délégation repose sur les deux catégories de facteurs suivantes :

- A) *Les facteurs environnementaux externes* (tels que le niveau de corruption, le niveau de compétitivité, la situation de l'État de droit, les attitudes sociales, etc.).
- B) *Les facteurs organisationnels internes* (notamment la qualité de la gestion des contrats dans toutes ses phases).

L'environnement général a, sans doute, un impact important sur les résultats finaux de l'externalisation dans toutes les situations. Les données existantes étayent cet argument et indiquent aussi que la chance d'une externalisation réussie est beaucoup plus faible dans les pays en développement et en transition par rapport aux pays plus développés. Plusieurs préconditions socio-

économiques nécessaires à la réussite de la délégation des services sont insuffisamment développées (Tableau 1 et 2 avec des données de 2016). Les marchés concurrentiels peuvent ne pas être encore bien développés et être caractérisés par des comportements et des structures monopolistiques ou oligopolistiques. Dans ces conditions, il est plutôt optimiste de s'attendre à une soumission complète d'offres concurrentielles, et par conséquent, l'argument des économies possibles sur le coût unitaire est beaucoup plus controversé que dans les pays développés. La corruption est un autre facteur qui réduit le potentiel de gains d'efficacité liés à la délégation. Le niveau élevé de corruption dans les pays en développement et en transition peut être en partie lié au déficit démocratique. Les citoyens ont encore besoin d'apprendre pourquoi et comment mettre en œuvre une démocratie participative effective quand les liens sont trop étroits entre les lobbies économiques et les agents publics. L'éventuelle réussite de l'externalisation est également liée à la qualité de l'état de droit. Si l'État passe de son rôle de prestataire à celui de régulateur, l'efficacité ne peut être améliorée en l'absence de directives réglementaires et lorsque la loi n'est pas respectée. La comptabilisation du coût total ne concerne que quelques organismes publics et les systèmes actuels de contrôle ou de vérification du secteur public ressemblent encore essentiellement à une procédure administrative à l'ancienne.

Tableau 1. Sélection I de macro-indicateurs (plus élevé = meilleur)

Pays	Fonctionnement de l'État	Administration publique impartiale	Efficacité des pouvoirs publics	Qualité de la réglementation	Lutte contre la corruption	Administration publique professionnelle
Sélection de pays développés						
Autriche	12	0.87	1.72	1.52	1.79	4.45
Danemark	12	1.21	2.29	1.91	2.48	5.67
France	11	0.69	1.48	1.22	1.40	4.83
Allemagne	12	0.54	1.57	1.53	1.70	4.52
Norvège	12	1.33	1.75	1.42	1.98	3.75
Suède	12	1.07	2.04	1.71	2.27	5.65
Royaume-Uni	12	1.06	1.50	1.60	1.54	5.40
États-Unis	11	0.73	1.40	1.40	1.26	4.41
Sélection de grands pays en développement						
Brésil	7	-0.02	0.2	0.14	-0.11	3.92
Chine	1	-0.84	0.13	-0.19	-0.54	4.13
Kazakhstan	2	-0.79	-0.21	-0.32	-0.91	3.75
Russie	3	-0.92	-0.35	-0.35	-1.12	3.29
Afrique du Sud	9	-0.76	0.46	0.44	0.11	2.95
Sélection de petits pays d'Europe centrale et de l'Est						
République tchèque	11	-0.18	0.98	1.29	0.38	3.74
Hongrie	10	-0.21	0.70	1.09	0.36	3.67
Pologne	10	0.23	0.59	0.95	0.43	3.80
Slovaquie	10	-0.12	0.89	1.08	0.27	3.79

Source : auteurs provenant de différentes sources

Tableau 2. Sélection II de macro-indicateurs

Pays	Indice de perception de la corruption (10 = meilleure valeur)	État de droit (plus élevé = meilleur)	Indépendance du pouvoir judiciaire (oui ou non)	Indice de liberté économique (plus élevé = meilleur)	Facilité des pratiques commerciales (au classement mondial)
------	---	---------------------------------------	---	--	---

Pays	Indice de perception de la corruption (10 = meilleure valeur)	État de droit (plus élevé = meilleur)	Indépendance du pouvoir judiciaire (oui ou non)	Indice de liberté économique (plus élevé = meilleur)	Facilité des pratiques commerciales (au classement mondial)
Sélection de pays développés					
Autriche	7.90	1.78	1	71.60	28
Danemark	9.30	1.91	1	77.90	5
France	6.90	1.46	1	64.20	32
Allemagne	8.00	1.65	1	71.10	18
Norvège	8.60	1.90	1	69.40	7
Suède	9.20	1.95	1	72.40	8
Royaume-Uni	7.70	1.74	1	76.50	6
États-Unis	7.50	1.55	1	78.00	4
Sélection de grands pays en développement					
Brésil	3.70	-0.20	0	55.60	128
Chine	3.60	-0.34	0	51.00	91
Kazakhstan	2.70	-0.64	0	61.00	56
Russie	2.20	-0.78	1	50.30	118
Afrique du Sud	4.70	0.09	0	62.80	41
Selected small CEE countries					
République tchèque	4.90	0.96	1	69.80	67
Hongrie	5.10	0.79	1	66.10	49
Pologne	5.00	0.63	1	63.20	74
Slovaquie	4.50	0.55	1	69.70	46

Source : auteurs provenant de différentes sources

L'externalisation est fondée sur des contrats, et ces contrats doivent être bien gérés. Lorsqu'un organisme public conclut un contrat avec un opérateur économique, la mise en œuvre de ce contrat ne peut se faire sans intervention. Elle doit être gérée afin que l'organisme contractant comme l'opérateur économique respectent leurs obligations contractuelles et que le résultat obtenu soit « gagnant-gagnant ». Les contrats sont souvent complexes, peuvent impliquer des acteurs multiples, peuvent durer longtemps et peuvent consommer beaucoup de ressources. Il est donc essentiel qu'ils soient correctement gérés.

La gestion des contrats ne doit pas être une relation « commerciale » purement technique. Plusieurs théories récentes font valoir que la gestion des contrats devrait s'appuyer sur une approche plus souple et coopérative des relations contractuelles, basée sur la confiance mutuelle, des normes et des valeurs partagées et des règles standard de comportement. De telles approches considèrent également que la communication et la résolution conjointe des problèmes entre mandant et mandataire sont déterminantes dans la performance des contrats (DeHoog, 1990 ; Sclar, 2000 ; MacNeil, 1978 ; Fantová Šumpíková et Rousek, 2009 ; Vaňová, 2004).

L'absence de gestion systémique des contrats est l'une des raisons fondamentales de leur échec (Hodge, 2000 ; Sclar, 2000 ; Brudney *et al.*, 2005 ; Kamerman et Kahn, 1989 ; Stejskal et Charbusky, 2004 ; Štrangfeldová et Hronec, 2008). La documentation existante suggère que les facteurs suivants déterminent la qualité de la gestion des contrats : le degré de concurrence dans les appels d'offres pour le contrat (Savas, 1987 ; Kettl, 1993 ; Greene, 2002 ; Hodge, 2000 ; Pavel et Beblavá, 2008) ; la qualité de l'évaluation ex ante de l'entrepreneur ou du mandataire (Rehfuss, 1989 ; Marlin, 1984 ; Romzek et Johnston, 2002) ; une définition claire du service délégué / externalisé, c'est-à-dire les spécifications du contrat (Rehfuss, 1989 ; Marlin, 1984) ; la qualité du suivi du contrat

(Reh fuss, 1989 ; Marlin, 1984 ; Prager, 1994 ; Seidenstat, 1999 ; Brown et Potoski, 2003a ; 2003b ; Hefetz et Warner, 2004 ; Šebová, 2007) ; sanctions (DeHoog, 1990 ; MacNeil, 1978) ; l'expérience de l'organisme public / du gouvernement / du mandataire chargé de l'externalisation / la délégation et de la gestion des contrats (DeHoog, 1990 ; Reh fuss, 1989 ; ROMZEK et Johnston, 2002) ; et les connaissances techniques du service sous contrat (Kettl, 1993).

3. Données existantes sur l'externalisation en Slovaquie

Il existe un ensemble substantiel de recherches publiées sur la contractualisation en Slovaquie. Nous pouvons citer nos études (voir Meričková, Nemec et Vitek, 2005 ; Meričková et Nemec, 2007 ; Meričková, Nemec et Ochrana, 2008 ; Meričková, Nemec et Šumpíková, 2010 ; Meričková *et al.*, 2010) et les résultats d'autres auteurs (notamment Balážová, 2006 ; Čapková, 2010 ; Majlingová et Šagát, 2006 ; Pavel, 2007 ; Sičáková-Beblavá et Beblavý, 2007 ; Sičáková-Beblavá, 2009 ; Sičáková-Beblavá et Beblavý, 2009 ; Vozárová, 2012). La conclusion essentielle commune à ces études est qu'en Slovaquie, la contractualisation n'a pas produit les résultats escomptés.

L'approche la plus courante est une comparaison économique simple qui s'appuie sur le coût des services internalisés (base 100). Les scores d'indice sont alors créés en établissant le ratio entre le coût des services délégués et le coût des services internalisés (mesuré par habitant et par an) et en multipliant le résultat par 100 pour le normaliser. Ce type d'étude est très fréquent et le Tableau 3 résume les résultats des échantillons sélectionnés.

Tableau 3. Indice d'efficacité comparative de la contractualisation par rapport à la production interne (forme interne = 100)

Service / année	2001	2005	2006	2008	2009
Gestion des déchets	94	94	125	184	60
Cimetières	64	13	67	146	66
Espaces verts publics	82	192	150	151	133
Entretien des communications locales	70	109	119	114	104
Entretien de l'éclairage local	100	138	128	156	127

Source : Meričková *et al.*, 2010

Comme le révèle ce tableau, les données d'étude existantes pour la République tchèque et la Slovaquie ne montrent pas une image claire. Dans certains cas la prestation interne fournit de meilleurs résultats et dans d'autres, la contractualisation est la meilleure solution (indépendamment du type de service et de la taille de la municipalité). De tels résultats amènent à la conclusion qu'il n'existe pas de mode de prestation clairement plus efficace, les résultats variant et dépendant évidemment des conditions locales concrètes.

4. Qualité de la gestion des contrats : données slovaques

Étant donné le contexte théorique présenté ci-dessus, fondé sur l'application de la méthode Delphi (Vozarova, 2012), nous avons décidé de tester l'influence des cinq facteurs suivants sur la qualité de la gestion des contrats de services publics au sein de municipalités slovaques (données principales de notre étude de 2009 sur un échantillon représentatif de 131 municipalités slovaques de différentes tailles) :

- x1 – niveau de compétitivité du prestataire sélectionné,
- x2 – critères de sélection,
- x3 – fréquence du suivi du contrat,
- x4 – sanctions,

– x5 – méthode de paiement du prestataire / de l'agent.

Les cinq facteurs présentent un caractère qualitatif. Le tableau 4 montre comment nous les avons transformés en données quantitatives.

Tableau 4. Conversion en données quantitatives

Factor	Description	Points
x ₁ – Niveau de compétitivité du prestataire sélectionné	Appel d'offres ouvert	100
	Procédure restreinte	70
	Procédure négociée	50
	Proposition de prix	30
	Attribution directe	0
x ₂ – Critères de sélection	Meilleure offre	100
	Prix le plus bas	50
x ₃ – Fréquence de suivi	Régulière	100
	Irrégulière	50
	Pas de suivi	0
x ₄ – Sanctions contractuelles	Annulation du contrat	100
	Sanctions financières	70
	Droit de demander des améliorations	30
	Autre	0
x ₅ – Méthode de paiement du prestataire	Paiement en fonction de la performance	100
	Paiement mixte performance / forfait	50
	Paiement forfaitaire	0

Source : Auteurs

Les résultats sont présentés dans le tableau 5 et ne sont pas très positifs. Le score moyen de gestion des contrats est d'environ 60 (sur 100). Les meilleurs résultats sont normalement obtenus pour les indicateurs intangibles, où l'évaluation est basée sur l'opinion / la réponse subjective du personnel impliqué.

Tableau 5. Qualité de la gestion des contrats de délégation des services publics

Service	Compétitivité	Évaluation ex ante	Suivi	Sanctions	Conditions de paiement
Déchets	42.84	67.12	70.32	42.08	65.65
Éclairage public	47.11	72.73	65.26	45.20	63.72
Communications locales	50.12	64.40	64.13	43.50	74.15
Espaces verts	58.89	66.39	54.72	46.81	75.90
Cimetières	29.43	68.27	64.29	45.18	45.79
Moyenne	45.68	67.78	63.74	44.55	65.04

Source : Auteurs

Nous avons également testé l'existence d'un lien entre qualité de la gestion des contrats et performance contractuelle pour cet exemple slovaque en calculant le coefficient de corrélation de Spearman, dans lequel la variable dépendante est l'efficacité de la contractualisation (voir les données pour cet exemple dans le tableau 3) et les variables indépendantes sont les facteurs qui déterminent l'efficacité de la contractualisation (x1 – x5). Les hypothèses nulles et alternatives présumées étaient les suivantes :

H0 : $\rho_s = 0$ (pas de corrélation statistiquement significative)

H1 : $\rho_s \neq 0$ (une corrélation statistiquement significative existe) (1)

Le niveau de signification pour le test de l'hypothèse était $\alpha = 0,1$ (2)

Avec l'éditeur de données SPSS, nous avons calculé la valeur sig. (bilatérale) pour des corrélations statistiquement significatives entre les variables dépendantes et indépendantes. Les résultats (Tableau 6) suggèrent que l'hypothèse H1 est confirmée.

Tableau 6. Corrélations dans la contractualisation des services locaux

Service	Facteur de gestion du contrat	Valeur sig. (bilatérale)	Coefficient de corrélation de rang de Spearman	Corrélation
Déchets	x ₁ – Niveau de compétitivité du prestataire sélectionné	0.000	0.333	Positive
	x ₃ – Fréquence du suivi	0.031	0.209	Positive
Éclairage public	x ₁ – Niveau de compétitivité du prestataire sélectionné	0.000	0.579	Positive
Communications locales	x ₁ – Niveau de compétitivité du prestataire sélectionné	0.000	0.666	Positive
Espaces verts	x ₁ – Niveau de compétitivité du prestataire sélectionné	0.000	0.804	Positive
	x ₅ – Méthode de paiement du prestataire	0.083	0.361	Positive
Cimetières	x ₁ – Niveau de compétitivité du prestataire sélectionné	0.001	0.731	Positive

Source : Meričková *et al.*, 2010

Les données indiquent clairement que le niveau de compétitivité du prestataire sélectionné est un facteur de gestion de contrat plutôt important qui influe sur l'efficacité de la contractualisation (toutefois, cela ne signifie pas que, dans des cas spécifiques, des résultats positifs ne peuvent être obtenus dans un environnement peu compétitif - en supposant que les agents aient un comportement positif - voir Soukopova, Mikusova Merickova et Nemec, 2017). Les conditions slovaques révèlent un fait intéressant lié avec à une concurrence limitée : même si les prestataires externes devraient être choisis de façon concurrentielle conformément au droit des marchés, cela n'est pas souvent le cas (Tableau 7).

Tableau 7. Méthodes de sélection des prestataires externes en Slovaquie (%)

Méthode de sélection utilisée	2001	2005	2006	2008	2009
Procédure ouverte	16	17	27	32	17
Procédure restreinte	5	0	5	3	14
Procédure négociée	0	13	30	0	7
Offre de prix	0	0	0	25	4
Achat direct	31	17	38	30	11
La municipalité a refusé de fournir l'information	48	55	–	25	66

Source : Merickova *et al.*, 2010

5. Conclusions

La théorie suggère que l'externalisation est susceptible d'améliorer l'efficacité, dans certaines conditions. Si les préconditions externes et internes indispensables à la réussite de la contractualisation sont insuffisamment développées, celle-ci fournit des résultats moins positifs que prévu. Dans cet article, nous avons testé les conjectures ci-dessus à l'aide des données slovaques en mesurant l'impact des facteurs de gestion qualitative des contrats, sélectionnés selon la méthode Delphi, pour déterminer l'efficacité contractuelle. Les résultats indiquent que plusieurs facteurs importants limitent la réussite, le plus important étant de loin le degré de concurrence pour

l'obtention du contrat. En effet, si le nombre de contrats est trop faible, le processus d'appel d'offres est concurrentiel entre les prestataires potentiels.

XX

References

- ALFORD, J., « Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective », *Public Administration Review*, vol. 62, No. 3, 2002, pp. 337-346.
- ALFORD, J. and O'FLYNN, J., « *Rethinking public service delivery: Managing with external providers* », Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.
- ALFORD, J. and YATES, S., « Co-production of Public Services in Australia: The Roles of Government Organisations and Co-Producers », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 75, No. 2, 2015, pp. 159-175.
- ANDERSON, D. M. and EDWARDS, B. C., « Unfulfilled Promise: Laboratory Experiments in Public Management Research », *Public Management Review*, vol. 17, No. 10, 2015, pp. 1518-1542.
- ANTE, A., « *State Building and Development: Two Sides of the Same Coin? Exploring the Case of Kosovo* », Hamburg, Disserta, 2010.
- AREND, R. J., « Reputation for Cooperation: Contingent Benefits in Alliance Activity », *Strategic Management Journal*, vol. 30, 2009, pp. 371-385.
- ARMSTRONG, J., « Some Thoughts on Alternative Service Delivery Optimum », *The Journal of Public Sector Management*, vol. 28, No. 1, 1998, pp. 1-10.
- ARROW, K. J., « *Principals and Agents: The Structure of Business* », Harvard Business School Press, 1985.
- Assemblée générale des Nations Unies, *Projet de document final du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015*, 2015.
- AXELROD, R., « *The Evolution of Cooperation* », New York, Basic Books, 1984.
- BACHMANN, R., « Trust, Power and Control in Trans-Organizational Relations », *Organization Studies*, vol. 22, No. 2, 2001, pp. 337-365.
- BAILEY, S. J., « *Public Sector Economics* », Macmillan, 1995.
- BAILEY, S. J., « *Local Government Economics: Principles and Practice* », MacMillan, 1999, pp. 278-280.
- BALÁŽOVÁ, E., « *Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku* », Transparency International Slovensko, Bratislava, Adin, 2006.
- BARBER, T., « *The Innovation Funnel: Bringing Ideas To Life* », 2011. (2017, January 7). Available at: <http://www.greenbookblog.org/2011/06/04/the-innovation-funnel-bringing-ideas-to-life/>
- BASON, C., « *Leading Public Sector Innovation* », Bristol, Policy Press, 2010.
- BEHAGEL, L., CREPON, B., GUITARD, J. and GURGAND M., « *Évaluation D'impact de L'accompagnement des Demandeurs D'emploi par les Opérateurs Privés De Placement et le Programme* ». Cap vers l'entreprise, Rapport final, École d'économie de Paris, Crest, 2009.
- BEKKERS, V. J. J. M., TUMMERS, L. G., STUIJFZAND, B. G. and VOORBERG, W., « *Social Innovation in the Public Sector: An integrative framework* », LIPSE Working papers No. 1, Erasmus University Rotterdam, 2013.
- BEL, G. and COSTAS, A., « Do Public Sector Reforms Get Rusty? An Empirical Analysis on Privatization of Solid Waste Collection », *The Journal of Policy Reform*, vol. 9, No. 1, 2006a, pp. 1-24.

- BEL, G. and COSTAS, A., « Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain », *The Journal of Policy Reform*, vol. 9, No. 1, 2006b, pp. 1-24.
- BENITO, B. and BASTIDA, F., « Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach », *Public Administration Review*, vol. 69, No. 3, 2009, pp. 403-417.
- BERMAN, E. M., « Dealing with Cynical Citizens », *Public Administration Review*, vol. 57, No. 2, 1997, pp. 105-112.
- BODE, I. and BRANDSEN, T., « State - Third Sector Partnerships: A Short Overview of Key Issues in the Debate: Introduction to the Special Issue on State - Third Sector Partnerships », *Public Management Review*, vol. 16, No. 8, 2014, pp. 105-566.
- BORINS, S., « *Innovations in Government* », Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2008.
- BOUCKAERT, G., « *Reforming for Performance and Trust: Some Reflections* », Core speech at the NISPAcee conference, Varna, Bulgaria, 2011.
- BOVAIRD, T., « Public Governance: Balancing Stakeholder Power in A Network Society », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, No. 2, 2005, pp. 217-228.
- BOVAIRD, T., « Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services », *Public Administration Review*, vol. 67, No. 5, 2007, pp. 846-860.
- BOVAIRD, T. and LÖFFLER, E., « Emerging Trends in Public Management and Governance », *BBS Teaching and Research Review*, vol. 5(Winter), 2001, pp. 1-10.
- BOVAIRD, T. and LÖFFLER, E., « Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, No. 3, 2003, pp. 313-328.
- BOVAIRD, T. and LÖFFLER, E., « Understanding Public Management and Governance », in *Public Management and governance* (BOVAIRD, T. and LÖFFLER, E.), London, Routledge, 2009.
- BOVAIRD, T. and LÖFFLER, E., « Co-producing Public Services with Users, Communities, and the Third Sector », in *Handbook of Public Administration* (PERRY, J. L. and CHRISTENSEN, R. K. eds.), 3rd ed., San Francisco, JosseyBass, 2015, pp. 235-250.
- BOVAIRD, T., VAN RYZIN, G. C., LOEFFLER, E. and PARRADO, S., « Activating Citizens to Participate in Collective Co-production of Public Services », *Journal of Social Policy*, vol. 44, No. 1, 2015, pp. 1-23.
- BOZEMAN, B., « *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism* », Washington DC, Georgetown University Press, 2007.
- BRANDSEN, T., CATTACIN, S., EVERS, A. and ZIMMER, A., « *Social Innovations in the Urban Context, Nonprofit and Civil Society Studies* », Springer, 2016. Available open access through <http://link.springer.com/book/10.1007%2F9783319215518>.
- BRESSER-PEREIRA, L. C., « Da Administração Pública Burocrática à Gerencial », *Revista do Serviço Público*, vol. 47, No. 1, 1996, pp. 7-40.
- BRINKERHOFF, D. W., « *Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options* », US Agency for International Development, Centre for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project Phase 2, Washington DC, 2001.
- BRODKIN, E. Z., « Towards a Contractual Welfare State? The Case of Work Activation in the United States », in *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance* (SOL, E. and WESTERVELD, M.), The Netherlands, Kluwer Law International, 2005, pp. 73-99.

- BRONIĆ, M., OTT, K. and URBAN, I., « Local Budget Transparency: The Case of 33 Croatian Cities », *Financial Theory and Practice*, vol. 36, No. 4, 2002, pp. 335-371.
- BROSSARD, Y. and VIDAL, J., « *L'écèlement de la Yougoslavie de Tito* », Québec, Les Presses de l'Université de Laval et L'Harmattan, 2001.
- BROWN, T. L. and POTOSKI, M., « Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, No. 2, 2003a, pp. 275-297.
- BROWN, T. L. and POTOSKI, M., « Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments », *Public Administration Review*, vol. 63, No. 2, 2003b, pp. 153-164.
- BRUDNEY, J. L., FERNANDEZ, S., RYU, J. E. and WRIGHT, D. S., « Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns Among the American States », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, No. 2, 2005, pp. 393-419.
- BRYSON, J. M., CROSBY, B. C. and BLOOMBERG, L., « Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management », *Public Administration Review*, vol. 74, 2014, pp. 445-456.
- BUNČAK, J., DŽAMBAZOVIČ, R., HRABOVSKÝ, M. and SOPÓCI, J., « *Názory občanov na budúcnosť Slovenska* », Bratislava, EÚ SAV, 2008.
- BURNS, T. and STALKER, G. M., « *The Management of Innovation* », Oxford, Oxford University Press, 1994.
- BUSTAMANTE, R. B., *The 'Water War to Resist Privatisation of Water in Cochabamba, Bolivia, Investigadora, Centro Andino para la Gestion y Uso del Agua (Centro AGUA)*, Cochabamba, Universidad Mayor de San Simon, 2000.
- CABANNES, Y., « Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy », *Environment and Urbanization*, vol. 16, No. 1, 2004, pp. 27-46.
- CABY, J. and HIRIGOYEN, G., « *Management : les Constructeurs* », Michael C. Jensen, 2000.
- CÄKER, M., « Intertwined Coordination Mechanisms in Interorganizational Relationships with Dominated Suppliers », *Management Accounting Research*, vol. 19, 2008, pp. 231-251.
- Canada, *Guide sur la Politique de la Diversification des Modes de Prestation des Services*. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada / Policy on Alternative Service Delivery, Treasury Board of Canada Secretariat, 2002.
- CARR, C. and NG, J., « Total Cost Control: Nissan and its Supplier Partnerships », *Management Accounting Research*, vol. 6, 1995, pp. 347-365.
- CASTELLAN, G., « *Le monde des Balkans* », Paris, Editions Vuibert, 1994.
- Conseil économique, social et environnemental, *Performance et gouvernance de l'entreprise*, Les éditions des Journaux Officiels, 2013.
- CHANLEY, V. A., RUDOLPH, T. J. and RAHN W. M., « Public Trust in Government. A Time Series Analysis », *Public Opinion Quarterly*, vol. 64, 2000, pp. 239-256.
- CHARREAUX, G., « *Conseil d'administration et pouvoirs dans l'entreprise* », Le Gouvernement des Entreprises, Recherche en Gestion, Economica, 1997a, pp. 141-164.
- CHARREAUX, G., « *Mode de contrôle des dirigeants et performance des firmes* », Le Gouvernement des Entreprises, Recherche en Gestion, Economica, 1997b, pp. 17-54.
- CHEFFINS, B. R., « *The history of corporate governance* », European Corporate Governance Institute, Law Working Paper N° 184/2012, 2012.

- CHENG, H. L., « Effect of Organizational Politics on Nondominant Firms: From Interorganizational Learning to Intraorganizational Learning », *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 48, No. 4, 2012, pp. 463-494.
- CHESBROUGH, H. W., « The Era of Open Innovation », *MIT Sloan Management Review*, vol. 44, No. 3, 2003, pp. 35-42.
- CHOWDHURY, N. and WESSEL, R. A., « Conceptualising Multilevel Regulation in the EU: A Legal Translation of Multilevel Governance? », *European Law Journal*, vol. 18, No. 3, 2012, pp. 335-357.
- CLARK, B. Y., BRUDNEY, J. L. and SUNG-GHEEL, J., « Coproduction of Government Services and the New Information Technology: Investigating the Distributional Biases », *Public Administration Review*, vol. 73, 2013, pp. 687-701.
- CONSIDINE, M., « The Reform that Never Ends: QuasiMarket and Employment Services in Australia », in *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance* (SOL, E. and WESTERVELD, M.), The Netherlands, Kluwer Law International, 2005, pp. 41-71.
- CONSIDINE, M., LEVIS, J. M. and ALEXANDER, D., « *Networks, Innovation and Public Policy: Politicians, Bureaucrats and the Pathways to Change Inside Government* », Basingstoke UK, Palgrave Macmillan, 2009.
- COOK, F.L., JACOBS, L. R. and KIM, D., « Trusting What You Know: Information, Knowledge, and Confidence in Social Security », *The Journal of Politics*, vol. 72, No. 2, 2010, pp. 397-412.
- COOPER, P. J., « *Governing by contract: Challenges and opportunities for public managers* », Washington, DC, CQ Press, 2003.
- COURSEY, D. H., « Information Credibility and Choosing Policy Alternatives: An Experimental Test of Cognitive Response Theory », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 2, No. 3, 1992, pp. 315-331.
- Croatian Bureau of Statistics. Available at: www.dzs.hr
- CROZIER, M. and FRIEDBERG, E., « *Actors and Systems: The Politics of Collective Action* », Chicago, University of Chicago, 1981.
- CULLIS, J. G. and JONES, P. R., « *Microeconomics and the Public Economy: A Defence of Leviathan* », Basil Blackwell, 1987.
- CULLIS, J. G. and JONES, P. R., « *Public Choice and Public Finance: Analytical Perspectives* », Oxford, Oxford University Press, 1992.
- ČAPKOVÁ, S., « *Slovakia: Local Government: Establishing Democracy at the Grassroots* », in the Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe (LOUGHLIN, J., HENDRIKS, F. and LIDSTRÖM, A. eds), New York, Oxford University Press, 2010, pp. 552-576.
- DAMANPOUR, F., « Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators », *Academy of Management Journal*, vol. 34, No. 3, 1991, pp. 555-590.
- DAN, S. and POLLITT, C., « NPM Can Work: An Optimistic Review of the Impact of New Public Management Reforms in Central and Eastern Europe », *Public Management Review*, vol. 17, No. 9, 2015, pp. 1305-1332.
- DARR, F., « Regulation of Alternative Operator Services », *Berkley Technology Law Journal*, vol. 6, No. 1, 1991, pp. 28-58.
- De FINE LICHT, J., « Policy Area as a Potential Moderator of Transparency Effects: An Experiment », *Public Administration Review*, vol. 74, No. 3, 2014, pp. 361-371.

- De PANET, P. L. and TREBILCOCK, M. J., « Contracting Out Social Services », *Canadian Public Administration*, vol. 41, No. 1, 1998, pp. 21-50.
- De RUYTER, K., WETZELS, M. and KLEIJNEN, M., « Customer Adoption of Eservice: An Experimental Study », *International Journal of Service Industry Management*, vol. 12, No. 2, 2001, pp. 184-207.
- De VRIES, M. S., « *Understanding public administration* », Palgrave Macmillan, 2016.
- DEHOOG, R. H., « Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting », *Administration and Society*, vol. 22, No. 3, 1990, pp. 317-340.
- DEKKER, H., « Value Chain Analysis in Interfirm Relationships: A Field Study », *Management Accounting Research*, vol. 14, 2003, pp. 1-23.
- DEMEKAS, D., HERDERSCHEE, J. and JACOBS, D., « *Kosovo: Institutions and Policies for Reconstruction and Growth* », Washington, DC, International Monetary Fund, 2002.
- Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services. OJ L 108/51, 2002.
- Directive 2009/72/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity. OJ L 211/55, 2009.
- Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service as amended by Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services. OJ L 52/3, 1997.
- DOBRUNA, K., « *Investments in Privatization: Wave 122* », Vienna, ECIKS, 2007.
- DOCKERY, A. M. and STROMBACK, T., « Externalisation des Services Publics de L'emploi: Evaluation Préliminaire de L'expérience Australienne », *Revue internationale du travail*, vol. 140 No. 4, 2001, pp. 429-451.
- DOLI, D., KORENICA, F. and ROGOVA, A., « La Fonction Publique au Kosovo Depuis L'indépendance : Un Message de Politisation », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 78, No. 4, 2012, pp.715-741.
- DRECHSLER, W. and RANDMA-LIIV, T., « The New Public Management Then and Now: Lessons from the Transition in Central and Eastern Europe », in *Experiences from transition and emerging countries* (NEMEC, J. AND DE VRIES, M. S.), Brusell, Bruylant, 2015, pp. 33-49.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. and TINKLER, J., « New Public Management Is Dead-Long Live DigitalEra Governance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, No. 3, 2005, pp. 467-494.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. and TINKLER, J., « *Digital Era Governance: IT Corporations, The State, and EGovernment* », Oxford, Oxford University Press, 2006.
- DURAN, P., « Le Partenariat Publicprivé Entre Réglementation et Régulation », *Revue d'économie financière Horssérie Partenariat publicprivé et développement territorial*, 1995, pp. 267-286.
- DŽINIĆ, J., MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. and MARKOWSKA-BZDUCHA, E., « Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia », *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 9, No. 1, 2016, pp. 31-56.
- EDELENBOS, J., KLIJN, E. H., « Trust in Complex Decisionmaking Networks: A Theoretical and Empirical Exploration », *Administration and Society*, vol. 39, No. 1, 2007, pp. 25-50.

- EKIERT, G., « *The State against Society: Political Crises and Their Aftermath in East Central Europe* », New Jersey, Princeton University Press, 1997.
- ESTACHE, A., GUASCH, J. L., IIMI, A. and TRUJILLO, L., « Multidimensionality and Renegotiation: Evidence from Transport-Sector Public Private Partnership Transactions in Latin America », *Review of Industrial Organization*, vol. 35, 2009, pp. 41-71.
- ETU, *Local Government Finances and Budgets: The importance of effective municipal financial planning and management*. Available at: www.etu.org.za/toolbox/docs/localgov/webmunfin.html (2015, May 4).
- ETZIONI, A., « Is transparency the best disinfectant? » *Journal of Political Philosophy*, vol. 18, No. 4, 2010, pp. 389-404.
- European Commission, *The Role of eGovernment for Europe's Future*, Brussels, 2003.
- European Commission and the World Bank, *Toward Stability and Prosperity: A Program for Reconstruction and Recovery in Kosovo*, Pristina, 1999. Available at http://ec.europa.eu/enlargement/archives/seerecon/kosovo/documents/kosovo_toward_stability_and_prosperity_1999.pdf (last accessed 15 September 2015).
- European Parliament, *Briefing Bridging the digital divide in the EU*, 2015. Available at: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573884/EPRS_BRI%282015%29573884_EN.pdf
- FANTOVÁ ŠUMPÍKOVÁ, M. and ROUSEK, P., « Přístupy ke kvalitě služeb v ČR », in *Bílé místa a černé díry reforem veřejného sektoru*, Brno, Ekonomicko-správní fakulta MU, 2009.
- FRIEDMAN, M., « *Capitalism and Freedom* », Chicago University Press, 1962.
- FUGLSANG, L., « Capturing the Benefits of Open Innovation in Public Innovation: A Case Study », *International Journal of Services Technology and Management*, vol. 9, No. 34, 2008, pp. 234-248.
- FUNG, A., GRAHAM, M. and WEIL, D., « *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency* ». Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- FUNKHOUSER, M., « Outsourcing and the Critical Need for Access to Capital », *Public Administration Review*, vol. 72, pp. 2012, 900–901.
- GARDE, P., « *Vie et Mort de la Yougoslavie* », Paris, Editions Fayard, 2000.
- GENOV, B., « Mali Lošinj », in *Eparticipativno Budžetiranje : Iskustva iz Karlovca, Malog Lošinja i Pule*, 2017. Available at: <http://pb.zelenaistra.hr/report>.
- GERADIN, D., « The Opening of State Monopolies to Competition: Main Issues of the Liberalization Process », in *The Liberalization of State Monopolies in the European Union and Beyond* (GERADIN, D. ed.), Kluwer Law International, 2000.
- GERADIN, D., « *Twenty Years of Liberalization of Network Industries in the European Union: Where Do We Go Now* », 2006. Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=946796;
- GILSON, R. J., « *From Corporate Law to Corporate Governance* », European Corporate Governance Institute, Law Working Paper N° 324/2016, 2016.
- GIRTH, A. M., HEFETZ, A., JOHNSTON, J. A. and WARNER, M. A., « Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Non-competitive Markets », *Public Administration Review*, vol. 72, No. 6, 2012, pp. 887-900.

- GLASER, M. A. and BARTLEY, H. W., « Service Delivery Satisfaction and Willingness to Pay Taxes: Citizen Recognition of Local Government Performance », *Public Productivity and Management Review*, vol. 23, No. 1, 1999, pp. 48-67.
- GOBETTI, A., « Attraversare la Legge sul Reddito », in *Reddito Minimo Garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio, Basic Income Network Itali*, Roma, 2011, pp. 7-12.
- GOMEZ, P. Y. and KORINE, H., « *Entrepreneurs and democracy: A political theory of corporate governance* », Cambridge University Press, 2008.
- GONG. Available at: www.gong.hr
- GREENE, J. D., « *Cities and Privatization: Prospects for the New Century* », Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall, 2000.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. G., PORUMBESCU, G., HONG, B. and TOBIN I., « The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment », *Public Administration Review*, vol. 73, No. 4, 2013, pp. 575-586.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S.G. and MEIJER, A. J., « The Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 24, No. 1, 2014, pp.137-157.
- GTZ, *The Waste Experts: Enabling Conditions for Informal Sector Integration in Solid Waste Management, Lessons learned from Brazil, Egypt and India*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2010. 32 p. Available at: <https://www.giz.de/en/downloads/gtz2010-waste-experts-conditions-is-integration.pdf>
- GUI, B., « *Éléments pour une Définition D'économie Communautaire* », Notes et Documents, no. 1920, 1987, pp. 32-42.
- GUNKEL, D. J., « Second Thoughts: Toward s Critique of the Digital Divide », *New Media & Society*, vol. 5, No. 4, 2003, pp. 499-522.
- HANLEY, S. L. and DAWSON, J., « East Central Europe: The Fading Mirage of the 'Liberal Consensus' », *Journal of Democracy*, vol. 27, No. 1, 2016, pp. 20-34.
- HANSEN, M. T. and BIRKINSHAW, J., « *The Innovation Value Chain* », Harvard Business Review, 2007.
- HART, A., « Corporate governance, some theory and implications », *Economic Journal*, vol. 105, Vol. 430, 1995, pp. 678-89.
- HARTLEY, J., « Innovation in Governance and Public Services: Past and Present », *Public Money & Management*, vol. 25, No. 1, 2005, pp. 27-34.
- HARVYLYSHYN, O. and Mc GETTIGAN, D., « *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade* », Washington DC, IMF Economic Issues No. 18, 1999.
- HEEKS, R., « *Most eGovernment Development Project Fail: How can Risks be Reduced?* », Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2003.
- HEFETZ, A. and WARNER, M., « Privatization and its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, No. 2, 2004, pp. 171-190.
- HIBLER, M., « *Case study : Progress relies on sound information in the Philippines, Etude de cas : Aux Philippines, les progrès reposent sur une information rigoureuse* », International Development Research Center Canada, Centre de Recherche pour le Développement International, 2015

- HILBERT, M., « The end Justifies the Definition: The Manifold Outlooks on the Digital Divide and Their Practical Usefulness for Policymaking », *Telecommunications Policy*, vol. 35, No. 8, 2011, pp. 715-736.
- HIRSCH, W. Z., « *Privatizing Government Services: An Economic Analysis of Contracting by Local Governments* », Los Angeles, University of California, Institute of Industrial Relations, Publications Centre, 1991.
- HIRSCHMAN, A., « *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* », Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- HOBBS, T., « *Leviathan* », A&C Black, 1651, 2006.
- HODGE, G. A., « *Privatization: International Review of Performance* », Boulder, CO, West-view Press, 2000.
- HOOD, C., « Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? », *West European Politics*, vol. 33, No. 5, 2010, pp. 989-1009.
- HUYSMAN, M., *UN Habitat Pro-Poor Solid Waste Management, Institute for Housing and Urban Development Studies*, 2014 Available at: <https://unhabitat.org/propoorsolidwastemanagementmarijkuhuysmaninstituteforhousingandurbandevelopmentstudies/>
- IFA, *Vademecum de L'administrateur*. Troisième édition, 2013.
- IFA, *Gouvernance des Entreprises a Participation de L'état*. Les publications de l'IFA, 2017.
- IFA et KPMG, *Guide des Bonnes Pratiques pour les Comités D'audit & Modus Operandi*, 2015.
- IJF, *Učinci Decentralizacije u Republici Hrvatskoj na Ekonomski i Fiskalni Položaj Istarske*, Zagreb, Institut za javne financije, 2014. Available at : http://www.istraistria.hr/fileadmin/dokumenti/novosti/2015/20150122_Ucinci_decentralizacije.pdf.
- IMF, *Country Report No. 222*, Washington DC, IMF Publication Services, 2013.
- IOSSA, E. and MARTIMORT, D., « *Corruption in PPPs, Incentives and Contract Incompleteness* », IEFE - The Center for Research on Energy and Environmental, Working Paper 67, 2014.
- JAMASB, T. and POLLITT, M., « *Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalization & Integration* Centre for Energy and Environmental Policy », Research Working Papers 05003, 2005.
- JAMMAL, Y. and JONES, L., « *Impact of privatisation in Africa: Uganda Water* », One of Eight Papers from a Project Entitled: Assessing the Impact of Privatization in Africa, funded by the Norwegian Trust Fund and cofunded by PublicPrivate Infrastructure Advisory Facility Managed by the Investment Climate Department and Africa Private Sector and Infrastructure Department of the World Bank, Institute for Developing Economies (BIDE), 2006.
- JING, V. S. and SAVAS, E. S., « Managing Collaborative Service Delivery: Comparing China and the United States », *Public Administration Review*, vol. 69, No. 1, 2009, pp. 101-107.
- JOSKOW, P. L., « Lessons Learned from Electricity Market Liberalization », *The Energy Journal, International Association for Energy Economics*, vol. 0, No. 1, 2008. pp. 9-42.
- KAKABADSE, A. and KAKABADSE, N., « Outsourcing in the Public Services: A Comparative Analysis of Practice, Capability and Impact », *Public Administration and Development*, vol. 21, No. 5, 2001, pp. 401-413.
- KAMERMAN, S. B. and KAHN, A. J., « *Privatization and the Welfare State* », Princeton, Princeton University Press, 1989.

- KAS, *Results of the Kosovo 2013 Labour Force Survey*, Prishtina: Kosovo Agency of Statistics, 2014a.
- KAS, *Statistical Yearbook of the Republic of Kosovo*. Prishtina: Kosovo Agency of Statistics, 2014b.
- KAUL, I., GRUNBERG, I. and STERN, M. A., « *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* ». New York, Oxford University Press for UNDP, 1999.
- KENDALL, J., KNAPP, M. and FORDER, J. « Social Care and The Nonprofit Sector in the Western Developed World », in *The nonprofit sector: A research handbook* (POWELL, W.W. and R. Steinberg, R. eds.), 2nd ed., New Haven, CT, Yale University Press, 2006, pp. 415-431.
- KENISTON, K., « Introduction: The Four Digital Divides », in *The Four Digital Divides* (KENISTON, K. and KUMAR, D., eds.), Sage Publishers, 2003.
- KETTL, D., « *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* », The Brookings Institution, 2003.
- KEYNES, J. M., « The End of Laissez-Faire », in *Essays in persuasion*, Palgrave Macmillan UK, 1925, 2010, pp. 272-294.
- KLIJN, E. H. and TEISMAN, G. R., « Governing Public-Private Partnerships: Analysing and Managing the Processes and Institutional Characteristics of Public-Private Partnerships », in *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective* (OSBORN, C. ed.). London, Routledge, 2000, pp. 84-102.
- KNUDSEN, R., « *Privatization in Kosovo: The International Project 1998-2008* », Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2010.
- KOMISAR, L., « *Interview with Joseph Stiglitz* », Global Policy Forum, 2011. Available at <https://www.globalpolicy.org/socialandeconomicpolicy/thethreesistersando> (last accessed 15 May 2015).
- KOPRIĆ, I., « Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves », *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, vol. 2, No. 1, 2011, pp. 1-40.
- KOPRIĆ, I., « Lokalna i Regionalna Samouprava u Hrvatskoj: K Policentričnoj Zemlji », in *Hrvatski pravni sustav* (BARBIC, J. ed.), Zagreb, HAZU, 2012.
- KOPRIĆ, I., « Dvadeset Godina Lokalne i Područne (Regionalne) Samouprave u Hrvatskoj: Razvoj, Stanje i Perspektive », in *Lokalna samouprava i lokalni izbori* (KOPRIĆ, I. ed.), Zagreb, Institut za javnu upravu, 2013, pp. 3-56.
- Kosovo Foundation for Open Society, *Environmental Mosaic: 4 Case Studies Challenge the Governance*. Forum 2015, Prishtina, 2012.
- KRAMER, A., WOLF, A. T., CARIUS, A. and DABELKO, G. D., « The Key to Managing Conflict and Cooperation over Water », *A World of Science*, vol. 11, No. 1, 2013, pp. 4-12.
- KTA, *Undated document. Rules of Tender for the Spin-Off Privatisation of [Newco L.L.C./Tender Number]*. Available at <http://ktakosovo.org/html/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=6> (last accessed 14 April 2016)
- KUDO, H., « EGovernance as Strategy of Public Sector Reform: Peculiarity of Japanese IT Policy and its Institutional Origin », *Financial Accountability & Management*, vol. 26, No. 1, 2010, pp. 65-84.
- KUDO, H., « Bridging the Gap between Reform Practices and Literatures: New public service delivery of Japanese local governments », *International Public Management Review*, vol.16, No.1, 2015, pp. 147-164.

- KUDO, H., « Still Convinced by New Public Management of introducing Somehow New Public Governance? How Japanese Local Governments are Coping with These Changes To Deliver Public Services », *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen/ Journal for Public & Nonprofit Services*, vol. 39, No. 1-2, 2016, pp. 77-88.
- KULLASHI, M. et al., « Pourquoi l'indépendance pour le Kosovo ? », Forum 2015, Prishtina, 2015.
- KUVÍKOVÁ, H. and VACEKOVÁ, G., « Diverzifikácia finančných zdrojov v neziskových organizáciách », *E+M Ekonomie a management*, vol. 12, No. 4, 2009, pp. 84-95.
- LABARONNE, D., « Les privatisations à l'Est », Caen, Editions Management et Société, 1999.
- LABARONNE, D., « Privatisation et Croissance dans les Pays de L'est », *Économie internationale*, vol. 2. No. 86, 2001, pp. 77-98.
- LAFFONT, J. J. and TIROLE, J., « Privatization and Incentives », *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 7, 1991, pp. 84-105.
- LANE, J. E. (Ed.), « *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems* », Sage, 1997.
- LANE, J. E., « *New Public Management* », London, Routledge Taylor Francis Group, 2000.
- LAUZON, N. and THERRIEN, M., « De l'union du Partenariat et du Conflit : Quelques Clés pour L'émergence D'un Dialogue », in *Les défis du partenariat dans les administrations publiques : un regard systémique et systématique* (BOISCLAIR, M. and DALLAIRE, L. eds.). SainteFoy, Presses de l'Université du Québec, 2008, pp. 249-273.
- LEITNER, C., « EGovernment in Europe: The State of Affairs », *EPIAScope*, vol. 3, 2003, pp. 37-39.
- LEMAY-HÉBERT, N. and MURSHED, S. M., « Rentier State building in a Post-Conflict Economy: The Case of Kosovo », *Development and Change*, vol. 47, 2016, pp. 517-541.
- LICHT, A. N., « *Culture and Law in Corporate Governance* », European Corporate Governance Institute, Law Working Paper N° 247/2014, 2014.
- LINDGREN, I. and JANSSON, G., « Electronic Services in the Public Sector: A Conceptual Framework », *Government Information Quarterly*, vol. 30, No. 2, 2013, pp. 163-172.
- LIPTON, D., « Foreword », in *25 Years of Transition: Post-Communist Europe and the IMF*. Washington, D.C., International Monetary Fund, 2014.
- LIPTON, D. and SACHS, J., « Privatization in Eastern Europe: The case of Poland », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2, 1990, pp. 293-341.
- LOBINA, E., KISHIMOTO, S. and PETITJEAN, O., « *Here to stay: Water remunicipalisation as a global trend* », Public Services International Research Unit (PSIRU), Transnational Institute (TNI) and Multinational Observatory, 2014.
- LOEVINSOHN, B., « *Taking the Measure of the World Bank IFC Doing Business Indicators: Performance Based Contracting for Health Services in Developing Countries - A Toolkit* », Herndon, World Bank Publications, 2008.
- LOWERY, D., « Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, No. 2, 1998, pp. 137-172.
- LOXHA, A. and ELSHANI, D., « *Panic Selling: Assessing the Main Challenges and Deficiencies of Kosovo's Privatization Process* », Prishtina, GLPS and BIRN, 2016.
- LUCKE, J., « *EGovernment Barrieren und Hindernisse* », in *Electronic Government in Deutschland* (Reinermann, H. and Lucke, J.), Speyerer Forschungsbericht, 2002, pp. 68-93.

- MacNEIL, I. R., « Contracts: Adjustments of Long-term Economic Relations under Classical, Neoclassical and Relational Contract Law », *Northwestern University Law Review*, vol. 72, No. 6, 1978, pp. 855-905.
- MAJLINGOVÁ, L. and ŠAGÁT, V., « Zabezpečovanie služieb miestnou samosprávou », *Acta Aerarii Publici*, vol. 3, No. 2, 2006, pp. 34-41.
- MALCOLM, N., « *Kosovo: A Short History* », London, Macmillan, 1998.
- MANAGA, A., *Unfulfilled Promises and Their Consequences: A Reflection on Local Government Performance and the Critical Issue of Poor Service Delivery in South Africa*, Policy Brief, Africa Institute of South Africa, Briefing No. 76, 2012.
- MARCHINGTON, M. and VINCENT, S., « Analysing the Influence of Institutional, Organizational and Interpersonal Forces in Shaping Inter-Organizational Relations », *Journal of Management Studies*, vol. 41, No. 6, 2004, pp. 1029-1056.
- MARGETTS, H. Z., « Experiments for Public Management Research », *Public Management Review*, vol. 13, No. 2, 2011, pp. 189-208.
- MARLIN, J. T., « *Contracting Municipal Services: A Guide for Purchase from the Private Sector* », New York, Wiley, 1984.
- MARLOWE, J., « Part of the Solution, or Cogs in the System? The Origins and Consequences of Trust in Public Administrators », *Public Integrity*, vol. 6, No. 2, 2004, pp. 93-113.
- MATEBESI, S. Z., « *Civil Strife Against Local Governance: The Dynamics of Service Delivery Protests in Contemporary South Africa?* », Research Report University of the Free State, 2015.
- MATIĆ, G., « Pula » in *Eparticipativno budžetiranje: iskustva iz Karlovca, Malog Lošinja i Pule*, 2017. Available at: <http://pb.zelenaistra.hr/report>
- McDERMOTT, R., « Experimental Methods in Political Science », *Annual Review of Political Science*, vol. 5, 2002, pp. 31-61.
- MERIČKOVÁ, B., NEMEC, J. and OCHRANA, F., « Introducing Benchmarking in the Czech Republic and Slovakia. Processes, Problems and Lessons », *Public Management Review*, vol. 10, No. 5, 2008, pp. 673-684.
- MERIČKOVÁ, B., NEMEC, J., SIČÁKOVÁ BEBLAVÁ, E. and BEBLAVÝ, M., « *Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore* », Bratislava, Transparency International Slovensko, 2010.
- MERIČKOVÁ, B., NEMEC, J. and ŠUMPÍKOVÁ, M., « Is the Estonian Municipal Benchmarking Really Better? The Impacts of Research Methodology on Research Results », *Public Management Review*, vol. 13, No. 4, 2010, pp. 539-550.
- MERIČKOVÁ, B. and NEMEC, J., « Contracting out Local Public Services - Situation and Trends in Slovakia and the Czech Republic », in *Lessons and Recommendations for Improvement*, Bratislava, NISPAcee, 2007, pp. 191-204.
- MERIČKOVÁ, B., NEMEC, J. and VÍTEK, L., « Contracting out at Local Government Level: Theory and Selected Evidence from Czech and Slovak Republics », *Public Management Review*, vol. 7, No. 4, 2005, pp. 638-647.
- MEYER-SAHLING, J. H., « Varieties of Legacies: A Critical Review of Legacy Explanations of Public Administration Reform in East Central Europe », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, No. 3, 2009, pp. 509-528.
- MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. and SVIDROŇOVÁ, M., « *Cocreation in Public Services: an Alternative Public Service Delivery Arrangement* », in *Teoretické a praktické aspekty verejných financií. XIX. ročník medzinárodnej konferencie, Praha, VŠE, 2014.*

- Ministerstvo financií Slovenskej republiky, *Výzva: Elektronizácia služieb miest eMestá*, Bratislava, 2013.
- Ministry of planning, *Parcerias Público Privadas - Projetos Federais*, 2015. Available at <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=114&ler=s1102> (2015, May 10).
- MIZRAHI, S. and VIGODAGADOT, E., « Trust, Participation, and Performance: An Empirical Examination of Health Services in Israel », *Public Performance & Management Review*, vol. 33, No. 1, 2009, pp. 7-33.
- MOURITSEN, J. and THRANE, S., « Accounting, Network Complementarities and the Development of Interorganizational Relations », *Accounting, Organization and Society*, vol. 31, 2006, pp. 241-275.
- Ministry of Trade and Industry (MTI), *Shkëmbimet Tregtare 2014*, 2015. Available at http://www.mtiks.org/repository/docs/shkembimet_tregtare_2014_155559.pdf (2015, October 12).
- MULGAN, G. and ALBURY, D., « *Innovation in the Public Sector* », Strategy Unit, Cabinet Office, 2003.
- MUSTAFA, M. et al., « *Privatization and Post-Privatization in Kosovo: Glass Half Empty of Half Full?* », Reinvest Institute Research Report, Forum 2015, Prishtina, 2008.
- MUŽAR, I., « Karlovac », in *Eparticipativno Budžetiranje: Iskustva iz Karlovca, Malog Lošinja i Pule*, 2017. Available at: <http://pb.zelenaistra.hr/report>.
- NASH, J. F. jr., « The Bargaining Problem », *Econometrica*, vol. 18, No. 2, 1950, pp. 155-162.
- NASH, J. F. jr., « NonCooperative Games », *Annals of Mathematics*, Second Series, vol. 54, No. 2, 1951, pp. 286-295.
- NEMEC, J., « Zmluvné zabezpečovanie verejných služieb », *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, vol. 50, No. 6, 2002, pp. 9-11.
- NEMEC, J., « The third sector and the provision of public services in Slovakia », in *Third sector in Europe: prospects and challenges* (OSBORNE, S. ed.), Oxon, Routledge, 2008, pp. 118-133.
- NEMEC, J. and De VRIES, M. S., « *Implementation of New Public Management Tools* », Brussels, Bruylant, 2015.
- NEMEC, J., MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. and SVIDROŇOVÁ, M., « Cocreation in Local Public Services Delivery Innovation: Slovak Experience », *Lex localis Journal of Local SelfGovernment*, vol. 13, No. 3, 2015a, pp. 521-535.
- NEMEC, J., MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. and SVIDROŇOVÁ, M., « *Social Innovations in Public Services: Cocreation in Slovakia* », Conference proceedings: Current Trends in Public Sector Research XIX, Brno, Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita, 2015b, pp. 273-281.
- NEMEC, J., WRIGHT, G. and STILLMAN, R. J., « *Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases* », NISPAcee, 2002.
- NEUVILLE, J. P., « La Stratégie de la Confiance. Le Partenariat Industriel Observé depuis le Fournisseur », *Sociologie du travail*, vol. 3, 1997, pp. 297-319.
- New York City, *Preliminary Mayor's Management Report*, 2015. Available at: http://www.nyc.gov/html/ops/downloads/pdf/pmmr2015/2015_pmmr.pdf
- NOLL, R. G., OLDERAGUILAR, D., ROSSTON, G. and ROSS, R. R., « *The Digital Divide: Definitions, Measurement, and Policy Issues* », paper presented at Bridging the Digital Divide, California Public Affairs Forum, Stanford University, 2000.
- NOOTEBOOM, B., « Trust, Opportunism and Governance: A Process and Control Model », *Organization Studies*, vol. 17, No. 6, 1996, pp. 985-1010.

- NORTH, D., « *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* », Cambridge, Cambridge University Press. 1991.
- NORTH, D., « *Prize Lecture: Economic Performance through Time* », Nobelprize.org., Nobel Media AB, 2014. Available at http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economicsciences/laureates/1993/northlecture.html (last accessed 25 May 2015).
- OECD, *Bridging the digital divide*, 2001.
- OECD, *The eGovernment Imperative*, 2003.
- OECD, *EGovernment for Better Government*, 2005a.
- OECD, *Gouvernance des Entreprises Publiques : Panorama des Pays de l'OECD*, 2005b.
- OECD, *Rethinking eGovernment Services: Usercentred Approaches*, 2009.
- OECD, MGovernment. *Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*, 2011a.
- OECD, *Questionnaire sur le Gouvernement de L'entreprise Publique*, 2011b.
- OECD, *The Call for Innovative and Open Government: An Overview of National Initiatives*. Paris: OECD, 2011c.
- OECD, *Open Government Data*, 2013.
- OECD, *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, 2014a.
- OECD, *Social Media Use by Governments*, 2014b.
- OECD, *Objectifs du Millénaire pour le développement : rapport 2015*, 2015.
- OECD, *Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas*, 2016a. Available at: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Digital-Government-Strategies-Welfare-Service.pdf>
- OECD, *Le point sur les inégalités de revenu*, 2016b. Available at: http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/OCDE_-_Le-point-sur-les-inegalites-de-revenu.pdf
- Official Gazette 25/13, 85/15, *Law on the Right of Access to Information*.
- Official Gazette of the Primorsko-goranska county 41/08, 44/09, 46/12, 14/13 and 13/15, *Act on the mode of financing of sub-municipal units' actions on the territory of the City*.
- Official Gazette 140/09, *Code of Practice on Consultation with the interested public in the process of adopting laws, other regulations and policies*.
- OKMA, K. G. H. and CRIVELLI, L., « *Six Countries, Six Reforms: The Healthcare Reform Experience of Israel, Netherlands, New Zealand, Singapore, Switzerland, and Taiwan - Healthcare Reforms Under the Screen* », World Scientific Publishing Company, 2009.
- OLSON, M., « *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* », Cambridge, Harvard University Press, Harvard economic studies. v. 124, 1965.
- OSBORN, S. and BROWN, K., « *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations* », London, Routledge, 2005.
- OSBORNE, S. P. and BALL, A., eds., « *Social Accounting and Public Management: Accountability for the Public Good* », London & New York, Routledge, 2010.
- OSBORNE, S. P., « *The New Public Governance?* », *Public Management Review*, vol.8, No. 3, 2006, pp. 377-387.

- OSBORNE, S. P., « *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice Of Public Governance* », London, Routledge, 2010.
- OSCE, *Judicial Review of Kosovo Trust Agency Matters by the Special Chamber of the Supreme Court of Kosovo*, Prishtina, OSCE, 2008.
- OSTROM, E., « Coping with the Tragedies of the Commons », *Annual Review of Political Science*, vol. 2, 1999, p. 493-535.
- PACHECO, R. S., « *Gestão para Resultados: Lições de experiências Estaduais e Desafios Para O Brasil* », in V Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2012, Brasília, V Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013.
- PAK, *Work Report: August 2008 - August 2009*, Prishtina, Privatisation Agency of Kosovo, 2009.
- PAK, *Annual Report 2014 of The Privatisation Agency of Kosovo for the Assembly of the Republic Of Kosovo*, Prishtina, Privatisation Agency of Kosovo, 2015.
- PAQUET, G., « *Contextualizing Alternative Service Delivery Ottawa* », 1996. Available at: <http://www.gouvernance.ca/publications/9650.pdf>.
- PAVEL, J., « Efektivnost obecních obchodních společností při poskytování služeb », *Politická ekonomie*, vol. 55, No. 5, 2007, pp. 681-693.
- PAVEL, J. and BEBLAVÁ, E., « Transparentnosť trhu verejného obstarávania », *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, vol. 56, No. 2, 2008, pp. 168-181.
- PAVLOVIC, M., « *Yugoslavia - the Constitution of 1974 and some Political Results* », TransConflict. 2013. Available at <http://www.transconflict.com/2013/04/yugoslaviatheconstitutionof1974andsomepoliticalresults19/> (last accessed 20 December 2015).
- PERDICARIS, P., *Contratualização de Resultados e Desempenho No Setor Público: A Experiência do Contrato Programa nos Hospitais da Administração Direta No Estado de São Paulo*, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- PEREZ, R., « *La Gouvernance de L'entreprise* », La Découverte, 2009.
- PERRY, J. L., « How Can We Improve Our Science to Generate More Usable Knowledge for Public Professionals? », *Public Administration Review*, vol. 72, No. 4, 2002, pp. 479-482.
- PESQUEUX, Y., « *De la Corporate Governance à la Gouvernance Organisationnelle* », Colloque international Fiscalité, droit, gestion 2008, May 2008, Hammamet, Tunisie, 2010.
- PESSOA, A., « *Outsourcing and Public Sector Efficiency: How Effective is Outsourcing in Dealing with Impure Public Goods?* », FEP Working Papers Porto No. 329, 2009. Available at: http://www.fep.up.pt/investigacao/workingpapers/09.07.15_wp329.pdf.
- PESTOFF, V., « *New Public Governance and Accountability: Some Jewels in a Treasure Chest* », CIES, No. 91, 2011.
- PETERSON, J. H., « *Building a Peace Economy? Liberal Peacebuilding and the Development Security Industry* », Manchester, Manchester University Press, 2014.
- POLLITT, CH., « *The Essential Public Manager* », Berkshire, McGrawHill Education, 2003.
- POLLITT, CH., « *Managerialism Redux?* », Keynote Speech at 8th International EIASM Public Sector Conference, University of Edinburgh, 2014.
- POLLITT, CH. and BOUCKAERT, G., « Defining Quality », in *Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary* (POLLIT, G. and BOUCKAERT, G. eds), SAGE Publications, 1995.

- POLLITT, CH. and BOUCKAERT, G., « *Public Management Reform: A Comparative Analysis* », 1st ed., London, Oxford University Press, 2000.
- POLLITT, CH. and BOUCKAERT, G., « *Public management reform: A comparative analysis* », 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2004.
- POLLITT, CH. and BOUCKAERT, G., « *Public Management Reform: A Comparative Analysis new public management, governance, and the neo weberian state* », 3rd ed., Oxford, Oxford University Press, 2011.
- PORUMBESCU, G. A., « Using Transparency to Enhance Responsiveness and Trust in Local Government Can It Work? », *State and Local Government Review*, vol. 47, No. 3, 2015, pp. 205-213.
- POTIER, V., « *A la Recherche du Bien Commun* », L'Harmattan, 2015.
- PRAGER, J., « Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector », *Public Administration Review*, vol. 54, No. 2, 1994, pp. 176-184.
- PRÉFONTAINE, L., « *Les PPP, des Projets Risqués?* », in *Les défis du partenariat dans les administrations publiques : un regard systémique et systématique* (BOISCLAIR, M. and DALLAIRE, L. eds.), SainteFoy, Presses de l'Université du Québec, 2008, pp. 2012-2018.
- PROVAN, K. G., « Interorganisational Cooperation and Decision Making Autonomy in a Consortium Multihospital System », *Academy of Management Review*, vol. 9, No. 3, 1984, pp. 494-504.
- PRZYBYLSKA, M., « *Pozycja Ustrojowa i Funkcje Organów Regulacyjnych* », TNOiK Toruń [in Polish], 2012.
- PUBLIX, *Diagnóstico das formas de Relacionamento da Administração Pública Com Entes De Colaboração e Cooperação*, Mimeo, 2009.
- RADAR PPP, *Radar de Projetos*. Available at <https://www.radarppp.com/portfolio/radardeprojetos/>. May, 10th, 2015.
- RAJAN, R. G. and ZINGALES, L., « *The Governance of the New Enterprise* », National Bureau of Economic Research, No. working paper 7958, 2000.
- RAMONJAVELO, V., PREFONTAINE, L., SKANDER, D. and RICARD, L., « Une Assise au Développement des PPP: La Confiance Institutionnelle, Interorganisationnelle et Interpersonnelle », *Revue d'Administration Publique du Canada*, vol. 49, No. 3, 2006, pp. 350-374.
- REHFUSS, J. A., « *Contracting Out in Government* », San Francisco, JosseyBass, 1989.
- REMY, C., « *Des Partenariats Publicsprivés Pour L'insertion des Demandeurs D'emploi : Une Question de Confiance?* », CIRIEC, Belgique, 2016.
- Republic of South Africa (RSA), *The White Paper on Local Government Notice 423 of 1998*, Pretoria, Government Printer, 1998.
- Republic of South Africa (RSA), *Local Government: Municipal Systems Act, 32 of 2000*, Pretoria, Government Printer, 2000a.
- Republic of South Africa (RSA), *The White Paper on Municipal Service Partnerships*, Pretoria, Government Printer, 2000b.
- Republic of South Africa (RSA), *Local Government: Municipal Finance Management Act, 56 of 2003*, Pretoria, Government Printers, 2003.
- Republic of South Africa, National Planning Commission (NPC), *National Development Plan Vision 2030*, Pretoria, Government Printer, 2011.

- ROLAND, G., « Private and Public Ownership in Economic Theory », in *Privatization: Successes and Failures* (Roland, G. ed.), New York, Columbia University Press, 2008, pp. 9-31.
- ROMZEK, B. S. and JOHNSTON, J. M., « Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 12, No. 1, 2012, pp. 423-453.
- ROSE, P., « NGO provision of basic education: alternative or complementary service delivery to support access to the excluded? », *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, Vol. 39, No. 2, 2009, pp. 219-233.
- ROUSSEAU, D. M., SITKIN, S. B., BURT, R. S. and CAMERER, C., « Not so different after all: A Crossdiscipline View of Trust », *The Academy of Management Review*, vol. 23, No. 3, 1998, pp. 393-404.
- ROWLEY, J., « An Analysis of Eservice Literature: Towards a Research Agenda », *Internet Research*, vol. 16, No. 3, 2006, pp. 339-359.
- RUPAKHETEE, K. and HESHMATI, A., « Rhetoric vs. Realities in Implementation of EGovernment Master Plan in Nepal », in *Developing EGovernment Projects: Frameworks and Methodologies: Frameworks and Methodologies* (ZAIGHAM, M.), IGI Global, 2013, pp. 368-393.
- RUSCIO, K. P., « Trust, Democracy, and Public Management: A Theoretical Argument », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 6, No. 3, 1996, pp. 461-477.
- SANTISO, C., « Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality », *The Georgetown Public Policy Review*, vol. 7, No. 1, 2001, pp. 1-22.
- SAVAS, E. S., « *Privatisation: The Key to Government* », New York, Chatman House, 1987.
- SAVAS, E. S., « Privatization and the New Public Management », *Fordham Urban Law Journal*, vol. 28, No. 5, 2005, pp. 1731-1737.
- SCHARLE, P., « Public Private Partnership (PPP) as a Social Game », *Innovation*, vol. 15, No. 3, 2002, pp. 227-252.
- SCHEDLER, K. and SCHARF, M. CH., « A Managerial Framework for Electronic Government », in *Towards the E Society, E Commerce, E Business, and E Government* (SCHMID, B., STANOEVSKA, K. AND TSCHAMMER, V. eds.), Boston, Kluwer, 2001, pp. 775-788.
- SCHEDLER, K., SUMMERMATTER, L. and SCHMIDT, B., « *Electronic Government Einführen und Entwickeln* », Bern, Verlag Paul Haupt, 2003.
- SCHERMERHORN, J. R., « Determinants of Interorganisational Cooperation », *Academy of Management Journal*, vol. 18, No. 4, 1975, pp. 846-856.
- SCHOEMAN, N., « *Fiscal Performance and Sustainability of Local Government in South Africa - An empirical analysis* », Working Paper 201, University of Pretoria, 2011.
- SCHOLZ, J. T. and PINNEY, N., « Duty, Fear, and Tax Compliance: The Heuristic Basis of Citizenship Behavior », *American Journal of Political Science*, vol. 39, No. 2, 1995, pp. 490-512.
- SCLAR, E. D., « *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization* », Ithaca, Cornell University Press, 2000.
- SEAL, W., BERRY, A. and CULLEN, J., « Disembedding the Supply Chain: Institutionalized Reflexivity and Interfirm Accounting », *Accounting, Organization and Society*, vol. 29, 2004, pp.73-92.
- ŠEBOVÁ, Ľ., « Predpoklady uplatňovania finančného kontroľingu v hoteli », *E+M Ekonomie a Management*, vol. 10, No. 3, 2007, pp. 122-131.
- SEIDENSTAT, P., « *Contracting Out Government Services* », Westport, Praeger, 1999.

- SHANG, X. and WU, X., « The Changing Role of the State in Child Protection: The Case of Nanchang », *Social Service Review*, vol. 77, No. 4, 2003, pp. 523-540.
- SHETTERLY, D. R., « The Influence of Contract Designs No Contractor Performance », *Public Performance & Management Review*, vol. 24, No. 1, 1998, pp. 53-68.
- SHLEIFER, A. and VISHNY, R. W., « A Survey of Corporate Governance », *The Journal of Finance*, vol. 52, No. 2, 1997, pp. 737-783.
- SIČÁKOVÁ BEBLAVÁ, E. and BEBLAVÝ, M., « Faktory ovplyvňujúce rozhodovanie o spôsobe zabezpečovania služieb vo veľkých slovenských mestách », *Politická ekonomie*, vol. 55, No. 2, 2007, pp. 245-261.
- SIČÁKOVÁ BEBLAVÁ, E. and BEBLAVÝ, M., « Rozhodovanie slovenských miest o postupoch obstarávania verejných služieb », *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, vol. 57, No. 7, 2009, pp. 667-681.
- SIČÁKOVÁ BEBLAVÁ, E., « Methods of Services Provision in Slovak Towns », *Central European Journal of Public Policy*, vol. 3, No. 1, 2009, pp. 4-16.
- SILVA, C. N. and BUČEK, J., « *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe* », Ashgate, 2014.
- SINTOMER, Y., HERZBERG, C. and RÖCKE, A., « Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, No. 1, 2008, pp. 164-178.
- SOUKOPOVA, J., MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., NEMEC, J., « The Efficiency of Local Service Delivery: The Czech Republic and Slovakia », in *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More evidence for better results*. Governance and Public Management (KOPRIC, I et al.), Palgrave Macmillan, 2017, pp. 151-169.
- South African Institute of Race Relations, *The 80/20 Report. Local Government in 80 indicators after 20 years of democracy*, 2014.
- STARR, P., « The Meaning of Privatization », *Yale Law Policy Review*, vol. 6, No. 1, 1988, pp. 6-41.
- STEINBERG, R., « Economic Theories of Nonprofit Organizations », in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (POWELL, W. AND STEINBERG, R. eds.), 2nd ed., New Haven, CT, Yale University Press, 2006, pp. 117-139.
- STEJSKAL, J. and CHARBUSKY, M., « Modely řízení a hodnocení kvality veřejných služeb », *E+M Ekonomie a management*, vol. 7, No. 4, 2004, pp. 53-57.
- STIGLITZ, J. E., « Markets, Market Failures, and Development », *The American Economic Review*, Vol. 79, No. 2, 1989, pp. 197-203.
- STIGLITZ, J. E., « Reforming the Global Economic Architecture: Lessons from Recent Crises », *The Journal of Finance*, vol. 54, No. 4, 1999, pp. 1508-1522.
- STIGLITZ, J. E., « Foreword » in *Privatization: Successes and Failures* (ROLAND, G. ed.), New York, Columbia University Press, 2008.
- ŠTRANGFELDOVÁ, J. and HRONEC, Š., « Metódy a spôsoby transferu výsledkov vedy a výskumu do praxe », *Academia*, vol. 19, No. 1, 2008, pp. 16-26.
- STRAUSS, A. and CORBIN, J., « *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* », 2nd ed., Thousand Oaks, Sage, 1998.
- STURGESS, G. L., « *Contestability in Public Services: An Alternative to Outsourcing* », Melbourne, ANZSOG, 2015.

- SUSSKIND, L. and ELLIOT, M., « *Paternalism. Conflict, and Coproduction: Learning from Citizen Action and Citizen Participation in Western Europe* », New York, Plenum Press, 1983.
- SVIDROŇOVÁ, M. and VACEKOVÁ, G., « Current State of Selffinancing of Private Nonprofit Organizations in the Conditions of the Slovak Republic », *Technological and Economic Development of Economy*, vol. 18, No. 3, 2012, pp. 438-451.
- SWELLER, J., « Can We Measure Working Memory Without Contamination from Knowledge Held in Long-Term Memory? », *Behavioral and Brain Sciences*, vol. 21, No. 6, 1998, pp. 845-846.
- SZYDŁO, M., « *Regulacja Sektorów Infrastrukturalnych jako Rodzaj Funkcji Państwa Wobec Gospodarki Warszawa* », Warszawa, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2005.
- SZYSZCZAK, E. M., « *The Regulation of the State in Competitive Markets in the EU* » Oxford, Hart Publ. Ltd., 2007.
- The Lisbon strategy 2000 – 2010, *An analysis and evaluation of the methods used and results achieved*, 2010.
- The town of Crikvenica, Available at: www.crikvenica.hr.
- The town of Karlovac, Available at: www.karlovac.hr
- The town of Labin, Available at: www.labin.hr.
- The town of Mali Lošinj, Available at: www.malilosinj.hr.
- The town of Pazin, Available at: www.pazin.hr.
- The town of Pula, Available at: www.pula.hr
- The town of Rijeka, Available at: www.rijeka.hr.
- The town of Slavonski Brod, Available at: www.slavonskibrod.hr.
- TIDD, J., BESSANT, J. and PAVITT, K., « *Managing innovation* », 3rd edition. Chichester, John Wiley Sons, Ltd., 2005. Available at: http://www.kvimis.co.in/sites/kvimis.co.in/files/ebook_attachments/Joe%20Tidd,Managing%20Innovation.pdf (2016, November 12).
- TIROLE, J., « Privatization in Eastern Europe: Incentives and the Economics of Transition », *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 6, 1991, pp. 221-268.
- TopChannel, *PTK, në Arbitrazh; Mustafa: Po frikësohen investitorët*, 2015. Available at <http://TopChannel.Tv/Lajme/Artikull.php?id=309932> (last accessed 15 December 2015).
- Trading Economics, *Kosovo Indicateurs économiques*, 2016. Available at <http://fr.tradingeconomics.com/kosovo/indicators> (last accessed 15 January 2016).
- UK corporate governance code 2012*, London.
- United Nations Development Programme, *Toolkit for ProPoor Municipal PPPs*, 2018. Available at: <http://pppue.undp.2margraf.com/en/01.htm>
- United Nations, *Sustainable Development Summit 2015*, New York, Statement by Dr. Joan Clos, UN Under-Secretary-General UN-Habitat Executive Director, 2015.
- UNMIK, *Regulation No. 2002/12 on the establishment of the Kosovo Trust Agency*, 2002. Available at http://www.unmikonline.org/regulations/2002/RE2002_12.pdf (last accessed 4 April 2015).
- Úrad vlády Slovenskej republiky, Ministerstvo financií Slovenskej republiky, *Príručka pre žiadateľa/prijímateľa Operačného programu Informatizácia spoločnosti prioritnej osi č.1, v14*, 2015.

- Van De WALLE, S., « Determinants of Confidence in the Civil Service: An International Comparison », in *Cultural Aspects of Public Management Reforms* (SCHEDLER, K. and PROELLER, I. ed.), Amsterdam, 2007, pp. 171-201.
- Van De WALLE, S., ROOSBROEK, S. and BOUCKAERT, G., « *Strengthening Trust in Government: What Role for Government in the 21st Century: Annex: Data on Trust in the Public Sector* », Analytical annex prepared for the OECD meeting of the Public Governance Committee at ministerial level, Rotterdam, 2005.
- Van De WALLE, S., ROOSBROEK, S. and BOUCKAERT, G., « Trust in the Public Sector: Is there Any Evidence for a Long-Term Decline? », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, No. 1, 2008, pp. 47-64.
- VAŇOVÁ, A., « Marketing území ako súčasť municipálnej a regionálnej politiky », *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, vol. 44, No. 7-8, 1996, pp. 529-543.
- VENTER, A. and LANDSBERG, C., « *Government and Politics in the new South Africa* », 3rd edition, Pretoria, Van Schaik Publishers, 2006.
- Vera Institute of Justice. Available at <http://www.vera.org/sites/default/files/transitionbriefchildwelfarepolicyv2.pdf>
- Vera Institute of Justice, *Innovations in NYC Health and Human Services Policy: Child Welfare Policy, 2014*. Available at : https://storage.googleapis.com/vera-web-assets/downloads/Publications/innovations-in-nyc-health-and-human-services-policy-child-welfare-policy/legacy_downloads/transition-brief-child-welfare-policy-v2.pdf (2015, May 14).
- VESELY, A., « Accountability in Central and Eastern Europe: Concept and Reality », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79, No. 2, 2013, pp. 310-330.
- VINCENT, L. H., BHARADWAJ, S. G. and CHALLAGALLA, G. N. « *Does Innovation Mediate Firm Performance? A Meta-Analysis of Determinants and Consequences of Organizational Innovation* », 2004. Available at: https://smartech.gatech.edu/bitstream/handle/1853/10731/gt_tiger_does_innovation.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2017, January 7)
- Von HIPPEL, E., « Horizontal Innovation Networks - By and for Users », *Industrial and Corporate Change*, vol. 16, No. 2, 2007, pp. 1-23.
- VOORBERG, W. H., BEKKERS, V. J. and TUMMERS, L. G., « A Systematic Review of Cocreation and Coproduction: Embarking on the Social Innovation Journey », *Public Management Review*, vol. 17, No. 9, 2015, pp. 1333-1357.
- VOZÁROVÁ, Z., « *Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore* », [Dissertation] Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2012.
- WARNER, M. E. and HEFETZ, A., « Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity and Voice », *Urban Affairs Review*, vol. 38, No. 1, 2002, pp. 70-89.
- WARNER, M. E. and HEFETZ, A., « Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public Private Delivery of City Services », *Public Administration Review*, vol. 2, 2008, pp. 155-166.
- WARSCHAUER, M., « A Literacy Approach to the Digital Divide », *Cadernos de Letras (UFRJ)*, vol. 28, 2011, pp. 5-18.
- Welsh Government, *Alternative Delivery Models in Public Service Delivery*, 2016. Available at : <http://gov.wales/docs/dpsp/publications/160318-alternative-delivery-models-action-plan-en.pdf>

- WEN, Z., « Government Purchase of Services in China: Similar Intentions, Different Policy Designs: Contracting-Out Social Services in China », *Public Administration and Development*, vol. 37, 2017, pp. 65-78.
- WHO/UNICEF/USAID, *Document: Improving Nutrition Outcomes with Better Water, Sanitation and Hygiene: Practical Solutions for Policies and Programmes*. 2015, p. 58.
- WILLIAMSON, O. E., « *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* », New York, The Free Press, 1975.
- WINKEL, O., « Zukunftsperspektive Electronic Government », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 18, 2004, 7-15.
- WIRTZ, P., « Meilleures Pratiques' de Gouvernance et Création de Valeur : Une Appréciation Critique des Codes de Bonne Conduite », *Comptabilité Contrôle Audit*, vol. 1, 2005, pp. 141-159.
- World Bank, *Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*, Organized by the National Economic and Social Development Board of the Royal Thai Government and the World Bank Alternative methods of service delivery by Jim McMaster, 1999.
- World Bank, *Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia - Kosovo Economic Assistance Project*. Washington, DC: World Bank, 2001a. Available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/2001/06/1490211/kosovofederalrepublicyugoslaviakosovoeconomicassistanceproject> (2015, September 8).
- World Bank, *Kosovo: Economic and Social Reforms for Peace and Reconciliation. World Bank technical paper 509*. Washington, DC: The World Bank, 2001b. Available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/2001/05/1620973/kosovoeconomicsocialreformspeaceconciliation> (2015, September 8).
- World Bank, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC: World Bank, 2005.
- World Bank, *The Nile Story, 15 Years of Nile Cooperation: Making an Impact*. 2015.
- Zákon č. 273/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 305/2013 Z.z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o eGovernmente) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.
- Zákon č. 305/2013 Z. z. o o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o eGovernmente).
- Zákon č. 309/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja.
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.
- Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice.
- Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja.
- Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.
- Zelena Istra (Green Istria). Available at : www.pb.zelenaistra.hr.
- ZIMMERMAN, D. H., « *Fieldwork as Qualitative Method* », ZUMA Working Paper, 1981.

XXI

Mots-clés

Administration autonome locale
Administration électronique
Administration locale
Administration publique
Administration publique brésilienne
Approche comportementale de l'administration publique
Biens relationnels
Bonne gestion des affaires publiques
Budgétisation participative
Capacité d'innovation
Citoyens
Coproducteur
Croatie
Diversification des modes de prestation de service
Droit administratif
Droits et services sociaux
Électronisation des services publics
Expériences
Externalisation
Externalisation dans le secteur public
Gouvernance numérique
Innovations des services publics
Instances de régulation
Institutions
Intégration du secteur privé
Kosovo
Libéralisation
Mesures de lutte contre la pauvreté
Modèle du diamant
Nouvelle gestion publique
Nouvelle gouvernance publique
Opérateurs privés

Orientation des demandeurs d'emploi
Partenariat public-privé
Partenariats
Partenariats public-privé
Participation
Passation de marchés
Privatisation
Qualité de la gestion des marchés
Qualité du service
Régulation
Résultats
Revenu de solidarité
Service public de l'emploi
Services numériques
Services publics
Slovaquie
Stratégies
Technologies de l'information et de la communication (TIC)

XXII

À propos des auteurs

Michael W. BAUER est titulaire de la chaire Jean-Monnet Administration publique comparative et analyse politique à l'Université des Sciences Administratives de Speyer en Allemagne. Il a été professeur à l'Université Humboldt de Berlin (2009-2012) et à l'Université de Constance (2004-2009). Il a étudié à Mannheim, Vienne, Francfort et Berlin et il est titulaire d'un Master en Études politiques et de gouvernance européennes du Collège d'Europe à Bruges (1997). Il a obtenu son doctorat à l'Institut universitaire européen de Florence (1997-2000) sous la direction d'Adrienne Héritier. De 2000 à 2002, Michael W. Bauer a travaillé en qualité de post-doctorant à l'Institut Max Planck de recherche sur les biens collectifs à Bonn. Ses recherches se concentrent sur la bureaucratie internationale, la gouvernance multiniveaux, l'intégration européenne et la mise en œuvre de politiques polycentriques.

Younes BELFELLAH est doctorant en sciences de gestion de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (Institut d'Administration des Entreprises Pau-Bayonne), chercheur attaché à l'équipe Management et Territoires du Centre de Recherche et Etudes et Gestion (CREG) de l'UPPA. Enseignant et chercheur en France et à l'étranger. Il travaille sur la gouvernance des entreprises, les stratégies d'internationalisation et la performance organisationnelle. Sa thèse de doctorat repose sur l'étude de la gouvernance des entreprises publiques et son impact sur la performance financière. Il est consultant en économie politique, spécialiste des relations économiques en méditerranée. Il est également chroniqueur et éditorialiste pour plusieurs médias arabophones, francophones et anglophones.

Vittoria BERLINGÒ est professeure de droit administratif au département de droit, à l'École de spécialisation des professions juridiques et membre du Comité des professeurs de doctorat et du Comité Erasmus de l'Université de Messine (Italie). Elle est également membre de l'AIEIA et membre de l'Association italo-brésilienne des professeurs spécialisés en droit administratif. Elle a été chercheuse invitée à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain et professeure à l'Institut d'Administration de Chengdu (Chine). Elle est l'auteur de deux livres et de nombreux articles publiés dans des revues internationales et nationales avec comité de lecture. Elle a participé à de nombreux séminaires et conférences, notamment au niveau international (Chine : Chengdu ; Pologne : Cracovie ; Espagne : Alicante ; France : Paris).

Taco BRANDSEN est professeur en sciences comparées de l'administration publique à l'Université Radboud de Nijmegen, aux Pays-Bas ; il est également secrétaire général de l'EAPAA (European Association for Public Administration Accreditation) et rédacteur en chef de la revue *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Ses recherches se concentrent sur la coproduction des citoyens dans la prestation de services, l'innovation sociale, l'interaction du tiers tertiaire et de l'État et la gouvernance des services sociaux dans des domaines tels que l'éducation, le logement et la santé.

David CARASSUS est docteur en sciences de gestion de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (Institut d'Administration des Entreprises Pau-Bayonne), où il est actuellement Professeur en sciences de gestion et responsable du master « Management public des collectivités locales ». Il est aussi diplômé d'expertise comptable. Ses principales activités de recherche concernent le management public et, en particulier, la performance, ainsi que la gouvernance publique. Il est auteur ou co-auteur d'une vingtaine de publications d'articles scientifiques dans des revues nationales ou internationales au cours de ces cinq dernières années. D'autre part, il dirige plusieurs recherches doctorales adossées à l'équipe Management et Territoires du Centre de Recherche et Etudes et Gestion (CREG) de l'UPPA. Il est par ailleurs directeur de la Chaire OPTIMA (Observatoire du

PiloTage et de l'Innovation Managériale locale), qui a vocation à dynamiser les relations entre recherche et collectivités locales.

Bardhyl DOBRA est candidat au doctorat en administration publique à l'Université de Gand en Belgique. Ses recherches se concentrent sur les États post-conflit et les nouveaux États, les théories du renforcement de l'État, la reconstruction de l'administration publique, le développement économique et la privatisation. Il est actuellement secrétaire exécutif de l'Association internationale des écoles et instituts d'administration (AIEIA) dont le siège est à Bruxelles.

Jasmina DŽINIĆ est titulaire d'un doctorat et professeure adjointe à la chaire Sciences administratives de la Faculté de droit de l'Université de Zagreb, en Croatie. Elle est co-auteure de l'ouvrage « European regulation of professions and professional associations in Croatia: the development of administrative profession and other professions in public administration » et co-rédactrice du livre « Quality and performance management in public administration » (tous deux rédigés en croate). Ses centres d'intérêt professionnels comprennent la gestion de la qualité dans l'administration publique, les réformes de la gouvernance locale et de l'administration publique, la théorie organisationnelle et l'enseignement de l'administration publique.

Cibele FRANZESE est professeure et chercheuse à la Fondation Getúlio Vargas, à São Paulo, Brésil. Elle est titulaire d'un doctorat en administration et gouvernance publique et développe des recherches dans les domaines de l'administration publique et des politiques publiques. Elle a été sous la direction du Secrétariat d'administration et de planification de l'État de São Paulo et elle est actuellement rattachée au Coordonnateur des cours de fin d'études en administration publique à la Fondation Getulio Vargas. Elle enseigne différents cours de premier cycle en administration publique et de Master professionnel en administration et politiques publiques à la Fondation Getulio Vargas.

Quintus R. JETT est membre du corps professoral et directeur de la citoyenneté des anciens élèves à l'Université Rutgers-Newark. Il a obtenu son doctorat en administration des entreprises de la School of Engineering de l'Université Stanford et il est un spécialiste universitaire ayant publié sur des sujets traitant des stratégies d'entreprise, de l'administration publique et des organismes à but non lucratif. Ses thèmes de recherche incluent des analyses comparatives des organismes de la fonction publique à travers les nations et les cultures.

Agata JURKOWSKA-GOMUŁKA est titulaire d'une habilitation à diriger des recherches (HDR) et professeure à l'Université des technologies de l'information et de l'administration à Rzeszów (Pologne). Elle est également vice-rectrice pour la recherche et titulaire de la chaire Sciences administratives ; membre affilié du Centre d'études antitrust et réglementaire de la Faculté de gestion de l'Université de Varsovie (Pologne). Membre du comité de rédaction du Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies.

Hiroko KUDO est professeure titulaire d'administration et de politique publique à la Faculté de droit de l'Université de Chuo et maître de recherche invité à l'Institut de recherche sur les politiques du Ministère des Finances du gouvernement du Japon. Elle a été professeure invitée et a travaillé pour l'enseignement de divers cours de master et de doctorat dans des universités italiennes, allemandes, autrichiennes, hongroises et slovènes. Ses principaux sujets de recherche incluent : la coproduction dans la prestation de services publics ; les villes intelligentes ; l'administration en ligne ; les technologies de l'information et de la communication et les politiques d'innovation. Parmi ses travaux : « How are Citizens Involved in Smart Cities?: Analysing citizen participation in Japanese Smart Communities » (avec B. Granier), Information Polity, Vol.21, no.1, (2016), et « Building executive capacity in the Japanese Civil Service », aux éditions Andrew Podger and John Wanna, Sharpening the Sword of State, ANU Press, (2017).

Veiko LEMBER est titulaire d'un doctorat et chargé de recherche Marie Skłodowska-Curie à l'Institut de gouvernance publique KU Leuven en Belgique et maître de recherche au Département de l'innovation et de la gouvernance de Ragnar Nurkse, Université de technologie de Tallinn, en Estonie. Ses principaux thèmes de recherche sont l'administration publique, les transformations numériques

et les politiques d'innovation. Son ouvrage le plus récent est « Public Procurement, Innovation and Policy: International Perspectives » (2014, Springer).

Beáta MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ est professeure d'économie et de services publics à la Faculté d'économie de l'Université Matej Bel de Banská Bystrica, en Slovaquie. Elle a concentré ses activités de recherche dans les domaines du secteur public, des finances publiques et des nouvelles approches de la prestation des services publics. Ces activités sont documentées par de nombreuses monographies, ainsi que plusieurs études de recherche et des articles publiés dans des revues académiques et des actes de conférences actuels au pays et à l'étranger. Ses activités de recherche comprennent la coopération dans des projets d'importance internationale et nationale (SRDA, FP7-SSH, Horizon 2020, NISPAcee, COST, NASPAA, Strategy of Slovak Society Development, etc. Ses recherches ont une portée assez étendue et les résultats ont principalement porté sur la mise en place d'outils de gestion du marché dans le secteur public. La contribution la plus significative de ses recherches sur le plan théorique et pratique consiste à présenter les recommandations et les lignes directrices relatives aux exigences législatives, institutionnelles, économiques et organisationnelles d'une mise en œuvre réussie des différentes formes de partenariats entre les secteurs public et privé en Slovaquie.

Maria MURRAY SVIDROŇOVÁ est professeure adjointe au département de l'économie publique et du développement régional de la Faculté des sciences économiques de l'Université Matej Bel, en Slovaquie. Ses activités d'enseignement et de recherche se concentrent sur les organisations non gouvernementales et les organismes à but non lucratif (leur gestion et leur financement), les services publics et les innovations sociales. FP7 (LIPSE) et HORIZON 2020 (SOLIDUS) figurent parmi les derniers projets auxquels elle a participé. Elle est l'auteur de plus de 50 publications et articles scientifiques. Elle travaille également à temps partiel en tant que chef de projet et lectrice dans plusieurs organismes pédagogiques non gouvernementaux en Slovaquie.

Nikoleta MUTHOVÁ est doctorante à la Faculté d'économie de l'Université Matej Bel de Banská Bystrica, en Slovaquie. Elle est titulaire d'un Master d'économie et de services publics de la Faculté d'économie de l'Université Matej Bel de Banská Bystrica. Ses principaux domaines d'intérêt sont : l'économie expérimentale, les préférences des consommateurs pour la consommation de biens publics et le recours à l'innovation dans le secteur public. Ses activités de recherche comprennent la coopération dans des projets d'importance internationale et nationale (les moteurs RSAI de la carrière scientifique, FINAC, les méthodes d'accélération du développement des compétences transversales dans le processus de formation pratique des étudiants, etc.).

Juraj NEMEC est professeur titulaire de finances publiques et de gestion publique à la Faculté d'économie et d'administration de l'Université Masaryk de Brno en République tchèque et professeur à temps partiel à la Faculté d'économie de l'université Matej Bel de Banská Bystrica en Slovaquie, avec une expérience de 35 ans dans l'enseignement aux niveaux pré-universitaire, supérieur et doctoral. En 2016, il a été élu président du Réseau des instituts et des écoles d'administration publique d'Europe centrale et orientale (NISPAcee). Il est le vice-président de l'Association internationale des écoles et des instituts d'administration (2013-2019) et le directeur de projet du groupe de travail permanent de l'AIEIA. Il a été vice-président régional de la Société internationale de recherche pour l'administration publique pendant la période 2010-2017 et membre du Comité d'accréditation de l'EAPAA (European Association for Public Administration Accreditation) jusqu'en 2015 (désormais membre du Conseil d'administration de l'EAPAA). Il est le représentant de la République Slovaque au sein du groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale élaborée au sein du Conseil de l'Europe.

Lyndon du PLESSIS est maître de conférences et chef du Département de l'administration publique et de la gestion de l'Université de l'État libre de Bloemfontein en Afrique du Sud. Ses principaux centres d'intérêt sont le gouvernement décentralisé ainsi que les politiques publiques. Il a travaillé au sein du gouvernement local avant de rejoindre le Département et participe de temps à

autre aux initiatives gouvernementales. Il a présenté des communications liées à ses centres d'intérêt au cours de diverses conférences nationales et internationales.

Vincent POTIER est administrateur général, directeur général du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) depuis 2010, exerce depuis 29 ans des fonctions de direction générale de diverses collectivités territoriales et établissements publics locaux. Par ailleurs, il a exercé des fonctions dans des cabinets, en France (chef du cabinet du président de l'Assemblée nationale) et au Sénégal (conseiller du ministère de l'intérieur). Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'Ecole des hautes études de la santé publique (EHESP), il est vice-président Europe de l'association internationale des écoles et instituts d'administration (AIEIA). Il a publié quatorze ouvrages dont « L'éloge du service public local » (Editions de la Lettre du cadre, 1997), « Déontologie et responsabilité » (Editions Sept, 2000), « Evaluation des politiques locales » (Editions du Moniteur, 2005), « Dictionnaire pratique des collectivités territoriales » (Editions du Moniteur, 2006), « Action sociale et médico-sociale des collectivités territoriales » (Editions du Moniteur, 2006), « La déontologie des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux » (Editions du Moniteur, 2015), « A la recherche du bien commun » (Editions de l'Harmattan, 2015). Vice-président Europe de l'association internationale des écoles et instituts d'administration (AIEIA), il est par ailleurs fondateur et animateur du Forum méditerranéen des services publics. Il a été président du réseau français des écoles de service public (RESP) en 2012. Il est membre du comité scientifique de l'Actualité juridique de droit administratif (AJDA), Dalloz ainsi que du comité scientifique de « Res Publica ».

Céline REMY est titulaire d'un doctorat en sociologie de l'Université de Liège en Belgique. Ses sujets de recherche sont l'évaluation des politiques publiques en matière d'emploi et de formation, les perspectives commerciales dans le secteur industriel et la confiance et la gouvernance des partenariats et des réseaux. Sa thèse analyse le processus de confiance et de renforcement des capacités dans les collaborations entre les services publics de l'emploi et les opérateurs privés avec une comparaison internationale entre la Belgique et la Suisse. Cette recherche a reçu une mention spéciale du Prix Joseph Merlot - Joseph Leclercq 2015 (CIRIEC) pour la pertinence sociétale et l'originalité de l'approche doctorale du sujet.

Robert SHICK est titulaire d'un doctorat et professeur invité à l'École des affaires publiques et de l'administration (ASP) de Rutgers-Newark. Il a été membre de la Faculté de SPAA et de l'Université de Long Island. Il est également membre du corps professoral du John Jay College of Criminal Justice. Le Dr Shick est l'éditeur de l'ouvrage *Government Contracting*, Routledge Press. Il possède une vaste expérience dans la sous-traitance de services gouvernementaux en tant qu'administrateur principal du gouvernement de la ville de New York. Les recherches du Dr Shick portent sur la sous-traitance et la gestion des services à but non lucratif. Il siège aux comités de rédaction du *Journal for Health and Human Services Administration* et du *Journal of Administrative Services*.

Rahel M. SCHOMAKER est titulaire d'une chaire d'économie à la Carinthia University of Applied Sciences (CUAS) de Villach et elle est professeure d'administration publique à l'Université des Sciences Administratives de Speyer en Allemagne. Diplômée en administration des affaires, en sciences politiques, en économie et en études du Moyen-Orient en 2004, le Dr. Schomaker a obtenu son doctorat (avec mention) de l'Université de Münster en 2009 et a terminé ses études d'habilitation en 2012, au cours desquelles elle a mené plusieurs projets de recherche post-doc. Elle enseigne des cours d'économie et d'administration publique dans différentes universités à travers le monde et travaille en qualité de critique pour de nombreuses revues internationales spécialisées dans les domaines de l'administration publique et de l'économie. Elle est également consultante pour la réforme du secteur public au Moyen-Orient et en Asie centrale. Ses recherches se concentrent sur les coopérations et les réseaux officiels et informels dans le secteur public, l'administration de la sécurité, les migrations et la démographie.

Michiel S. de VRIES a étudié la sociologie à l'Université de Groningue. Il a précédemment travaillé à l'Université d'Amsterdam, à la Thorbecke Academy de Leeuwarden et à la Free University d'Amsterdam. Il est titulaire d'un doctorat en droit (Université d'Utrecht). En 2016, il a reçu un

Doctor Honoris Causa en économie publique de l'Université Masaryk de Brno. Michiel S. de Vries est titulaire de la chaire Administration publique de l'Université Radboud de Nimègue. Il est ancien président de l'AIEIA, membre à part entière du groupe d'experts indépendants travaillant sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe et membre du comité de rédaction de nombreuses revues sur l'administration publique. Ses recherches se concentrent sur le gouvernement local, l'évaluation des politiques, les changements de politique et l'étude comparée des administrations publiques. Il a récemment publié une monographie remarquable intitulée *Understanding Public Administration* (Palgrave).

Table of contents

Introduction.....	1
Partie 1 : Diversification des modes de prestation de service	5
I Les défis des modes alternatifs de gestion des services publics à différents niveaux de gouvernance	6
1. Des modes alternatifs pour relever des défis mondiaux en gérant plusieurs niveaux de complexité ..	6
2. Choisir le mode alternatif adapté nécessite un haut niveau de compétences publiques, des valeurs et des principes	7
II Contextualisation des modes alternatifs de prestation de services	10
1. Externalisation : délégation, sous-traitance, privatisation, projets de partenariats public-privé	13
2. Technologie de l'information, e-gouvernement et modes alternatifs de prestation de services	16
3. Partenariats et coproduction /cocréation en tant que matérialisation du contrat social	17
Partie 2 : Le transfert de propriété de la prestation des services publics.....	19
III La « marchandisation » des services publics.....	20
IV De la nécessité d'avoir des institutions fortes : la privatisation au Kosovo	21
1. Introduction	21
2. Deux points de vue sur la privatisation	22
3. La privatisation au Kosovo	22
4. Conclusions.....	30
V Prestation et délégation des services de protection de l'enfance aux États-Unis Et en Chine. 31	
1. Introduction	31
2. Cadre théorique.....	32
3. Méthodes	34
4. Résultats de la comparaison.....	34
5. Réflexions et conclusions.....	37
6. Étapes suivantes	37
VI Évaluation de la performance des opérateurs privés par les services publics de l'emploi pour l'accompagnement des chômeurs	38
1. Introduction.....	38
2. Les manœuvres des parties prenantes dans le cadre d'une collaboration	39
3. Évaluation de la performance des opérateurs privés.....	41
4. Conclusion	43
Partie 3 : Un usage novateur des TIC dans la prestation des services publics	45
VII La gouvernance numérique en tant qu'alternative en matière de prestation de services publics : De l'administration électronique aux services gouvernementaux numériques	46
1. Introduction	46
2. De l'administration électronique à la gouvernance électronique et à la gouvernance numérique	47
3. Nouvelle gouvernance publique et prestation de services publics	50
4. Fracture numérique et transparence	51
5. Conclusions, implications et réflexions	53
VIII Innovations basées sur les TIC dans la prestation des services publics au niveau local : Capacités d'innovation des prestataires de services publics - Cas Slovaque	55
1. Introduction.....	55

2.	Cadre théorique - Évaluation de la capacité d'innovation des entreprises	55
3.	Méthodologie	57
4.	Résultats et discussion.....	58
5.	Conclusion	62
Partie 4 : Implication des parties prenantes et coproduction.....		65
IX	Ouverture des services publics aux parties prenantes.....	66
1.	Pièges potentiels	66
2.	Études de cas incluses	67
X	D'avantage d'émotion, davantage de croissance : Le composant d'activation les mesures de lutte contre la pauvreté en Italie.....	68
1.	Présentation du cadre juridique Italien	68
2.	Le revenu minimum garanti dans le Latium	69
3.	Le débat national et les propositions de réforme	73
4.	Discussion et conclusion à la recherche d'un cadre théorique	74
XI	Budgétisation participative en Croatie : Un moyen d'améliorer la qualité de la gouvernance locale ?.....	76
1.	Modèles de budgétisation participative	77
2.	La budgétisation participative en Croatie.....	78
3.	Quelques conditions prérequis pour une gouvernance locale de qualité grâce à la budgétisation participative en Croatie	84
4.	Conclusion	85
XII	La Cocréation dans la prestation de services locaux : Etude de cas de la Slovaquie	87
1.	Programme PrieStory	90
2.	Conclusion	96
Partie 5 : Obstacles organisationnels et impacts de L'APSD, L'APSD a-t-elle tenu ses promesses ?		97
XIII	Modes alternatifs de prestation des services publics : Aspects organisationnels, résultats et facteurs déterminant les résultats	98
1.	Contenu des études de cas.....	98
XIV	Présentation des modes alternatifs de prestation de services dans le cadre de la réforme du secteur public au Brésil	101
1.	Introduction	101
2.	Le Plan National pour la réforme de l'État et la NGP au Brésil.....	102
3.	Contexte infranational : le rôle de l'État et des municipalités dans la mise en œuvre de nouveaux modes de service public	105
4.	Les organisations sociales dans l'État de São Paulo : une vitrine de la réforme NGP	107
5.	Conclusion	108
XV	Comparaison entre la délégation des services publics et la libéralisation des marchés	109
1.	Introduction	109
2.	Libéralisation des marchés et délégation des services publics : les points communs.....	110
3.	Le rôle de l'administration publique sur les marchés libéralisés.....	111
4.	Le rôle de l'administration publique sur les marchés de services délégués.....	114
5.	Conclusions.....	115
XVI	La gouvernance des entreprises publiques : Analyse comparative à l'échelle internationale	117
1.	Introduction	117
2.	Cadre général de la gouvernance des entreprises publiques.....	119
3.	Gouvernance des entreprises publiques : illustrations empiriques et enseignements tirés.....	127
4.	Conclusion	135

XVII	Constats théoriques et expérimentaux sur le rôle de la confiance et les informations contenues dans les modes alternatifs de prestation de services	136
1.	Introduction	136
2.	Les dimensions de la confiance dans la sphère publique	136
3.	La confiance dans les modes alternatifs de prestation de services et le rôle de l'information	138
4.	L'approche expérimentale pour tester la confiance.....	139
5.	Analyse des résultats	141
6.	Conclusion et implications.....	143
XVIII	Modes alternatifs de prestation de services au sein des collectivités locales Sud-Africaines	145
1.	Introduction.....	145
2.	Les collectivités locales sud-africaines face aux enjeux de performance actuels (qui influencent également les ASDM)	146
3.	Comment améliorer les modes alternatifs de prestation de services en Afrique du Sud ?	147
4.	Conclusion	150
XIX	Facteurs influant sur les résultats de l'externalisation (Cas Slovaque).....	152
1.	Introduction.....	152
2.	Facteurs déterminant le succès de l'externalisation : un bref tour d'horizon	152
3.	Données existantes sur l'externalisation en Slovaquie	155
4.	Qualité de la gestion des contrats : données slovaques	155
5.	Conclusions.....	157
XX	References	159
XXI	Mots-clés	179
XXII	À propos des auteurs.....	181
	Table of contents.....	186

