

# Le pénible parcours des partenariats public-privé en Autriche

Par **Gerhard Hammerschmid**, Assistant professor

Département de management public, Wirtschaftsuniversität Wien (University of Economics and Business Administration, Vienne)

gerhard.hammerschmid@wu-wien.ac.at

Traduit de l'anglais

Le présent article analyse les problèmes courants liés à la mise en œuvre de partenariats public-privé (PPP) en tant que mode de gouvernance de plus en plus « en vogue » dans de nombreux programmes politiques partout dans le monde. Comme la documentation actuelle sur les PPP renferme souvent le point de vue anglo-saxon, nous présentons les expériences récentes de l'Autriche caractérisée par une tradition juridique continentale européenne d'État de droit (*Rechtsstaat*). D'après une analyse d'un récent échec de projet de PPP, la dynamique de ce genre de partenariats serait façonnée par les facteurs inspirés des méthodes du choix rationnel, mais aussi par des facteurs normatifs, culturels et cognitifs tel que le théorise les méthodes néo-institutionnelles.

## ■ INTRODUCTION

Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays ont manifesté un intérêt croissant pour les partenariats public-privé (PPP), souvent perçus comme une nouvelle génération de réformes de gestion pour vaincre les déficits des premières vagues de privatisation et de « marchandisation » (Pollitt, 2003). Ils sont promus à parts égales par les gouvernements, les institutions de l'Union Européenne (Commission européenne, Banque européenne pour la reconstruction et le développement [BERD], Banque européenne d'investissement [BEI]), des organismes internationaux tels que le Groupe de la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) de même que par des groupements d'intérêt du secteur privé.

Il a été souligné que les idées de partenariat s'inséraient bien dans les discours actuels d'une société de réseaux (Castells, 1996) et de « gouvernance publique » qui laissent supposer un changement fondamental du rôle de l'État, de fournisseur à « dynamiseur », et une érosion croissante des barrières sectorielles traditionnelles (Kickert, Klijn et Koppenjan, 1997; Ziekow, 2002, Kooiman, 2003). Cette nouvelle compréhension de la gouvernance avec un enracinement en science politique met l'accent sur les interdépendances croissantes entre les acteurs sociaux de tous les secteurs (privé, public, tertiaire) et la société civile ainsi que sur l'intégration de leurs ressources. Dans le monde universitaire allemand, les connotations « État motivant, négociateur ou collaborateur » sont utilisées (Schuppert, 2000). Les partenariats occupent aussi une place dominante dans les discours contemporains sur la réforme de la gestion publique (Osborne et Gaebler, 1992; Budäus et Eichhorn, 1997).

L'expression « partenariat public-privé » s'est transformée en expression à la mode partout dans le monde, avec le désavantage d'être devenue un phénomène insaisissable et flou, englobant divers types de collaboration entre les secteurs privé et public, de l'impartition simple à des ententes organisationnelles conjointes en passant par des ententes informelles avec des significations multiples (Linder, 1999; McQuaid, 2000; Pollitt, 2003). Le présent article abonde dans le sens de Kouwenhoven (1993) et de Budäus/Eichhorn (1997), qui limitent la définition de partenariat

public-privé à des interactions entre le gouvernement et des acteurs du monde des affaires dans la poursuite d'objectifs complémentaires de pertinence stratégique. La collaboration est officialisée par contrat et vise à développer des synergies qui permettront la conservation intacte de l'identité et des responsabilités des partenaires. En ce sens, pour la plupart des pays, les PPP doivent être compris comme une nouvelle forme d'arrangement organisationnel.

Comme on pouvait s'y attendre, la popularité actuelle des PPP, dominée par les expériences des pays anglo-saxons qui ont une culture administrative fondée sur l'intérêt public pragmatique, a aussi envahi des pays qui ont une tradition distincte, continentale européenne, d'État de droit ainsi qu'une tradition de droit public plus forte. En Allemagne et en Autriche, il est devenu à la mode de promouvoir les PPP qui ont réussi à s'infiltrer dans les programmes gouvernementaux (par exemple, le programme du gouvernement fédéral allemand intitulé un *État moderne*, lancé en 1999 ou le programme du gouvernement fédéral autrichien intitulé un *État compétitif*, lancé en 2000) de même que dans les discussions en milieu universitaire (Budäus et Eichhorn, 1997 ; Budäus, 1998 ; Eilmansberger, 2003).

Dans cette perspective, l'échec d'un projet autrichien de PPP en 2003, présenté comme un projet modèle de partenariat public-privé en Autriche et le premier du genre à l'échelle mondiale, semble d'intérêt. Peu de temps après sa mise en place vers la fin de 2002, divers problèmes sont survenus, menant à l'accroissement des tensions entre les parties contractantes. En juin 2003, les deux parties ont résilié le contrat en s'accusant mutuellement et en annonçant qu'il y aurait des demandes d'indemnisation. Le présent article se penche sur la question de savoir pourquoi, malgré la pertinence stratégique et les attentes très élevées des deux parties, ce projet d'infrastructure en PPP s'est effondré si dramatiquement. Nos explications s'appuient sur les méthodes du choix rationnel et sur la théorie néo-institutionnelle.

## ■ HÉSITATION GÉNÉRALE

### ENVERS LES PROJETS DE PPP EN AUTRICHE

La recherche empirique indique que, malgré l'euphorie entourant les PPP, ils demeurent peu nombreux. Les PPP sont surtout concentrés dans un assez petit nombre de pays, dont les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Australie, où ils se sont soldés par des investissements de capitaux considérables (Bastin, 2003 ; BMWA, 2004). Aux Pays-Bas (Teisman et Klijn, 2002), en Scandinavie (Collin et Hansson, 2000 ; Greve, 2003) et en Allemagne (Roggencamp, 1999 ; BMWA, 2004), le nombre de projets mis en place est plutôt faible. L'écart entre l'annonce et la réalité, en ce qui concerne le partenariat comme projet de gouvernance, semble être considérable, surtout en Europe continentale caractérisée par une longue tradition de droit public (Teisman et Klijn, 2000), un fait partagé avec d'autres sujets du domaine de la réforme du secteur public.

L'Autriche est caractérisée par une tradition juridique d'État de droit (*Rechtsstaat*) qui établit une assez forte différence entre le secteur privé et le secteur public, ce dernier ayant une rationalité politique et juridique dominante (Ziller, 2003 ; Hammerschmid et Meyer, 2005). Le secteur public repose traditionnellement sur un système de règles juridiques strict et compliqué doté d'un système de protection juridique complexe axé sur un tribunal constitutionnel<sup>1</sup>, un système de carrière fermé où les cadres n'ont pratiquement pas d'expérience du secteur privé, une forte hiérarchie dont la responsabilité juridique et politique repose sur le ministre (responsabilité ministérielle) ainsi qu'une haute pertinence des formes de contrôle structurées (contrôle judiciaire, contrôle parlementaire, vérifications interne et externe). Naschold (1996) le décrit comme un modèle réglementaire, bureaucratique et traditionnel où les instruments du marché sont peu utilisés et il l'a appelé le *secteur de l'administration juridique*.

<sup>1</sup> Par exemple, par décision du tribunal constitutionnel, les « tâches de base de l'État » ne doivent pas être transférées au secteur privé, mais des discussions pour déterminer quelles responsabilités de l'État seront considérées comme des tâches de base sont toujours en cours.

Il n'est donc pas étonnant que le PPP en tant que nouvelle structure de gouvernance en Autriche ne gagne du terrain que lentement comme c'est le cas en Allemagne. Une étude réalisée par le Partenariat social autrichien (Austrian Social Partnership) (Beirat, 1998), institution centrale de l'Autriche, a conclu que les efforts déployés pour mettre en place des modèles de PPP à l'échelon fédéral n'ont pas donné de résultats et qu'à d'autres échelons de gouvernement, les PPP « sont pratiquement demeurés à l'étape de projets pilotes ». L'étude a qualifié les PPP de « façon prometteuse d'accélérer la mise en place de projets d'infrastructure » et a estimé le volume d'investissements à plus de 40 milliards d'euros pour des infrastructures ferroviaires, routières et locales. À ce jour, on ne compte pourtant qu'un petit nombre de projets où le secteur privé finance et fournit des infrastructures et des services publics et où les partenaires « privés » en détiennent au moins partiellement la propriété.

Cependant, on a observé récemment une importance croissante des PPP en Autriche (Eilmansberger, 2003 ; Winner, 2003). La dynamique a pris un élan considérable avec le programme gouvernemental de la nouvelle coalition au pouvoir en 2000, et plusieurs projets, particulièrement des projets d'autoroutes, sont en cours d'élaboration. Bien qu'une entente sur le principe de la participation du secteur privé semble vouloir se concrétiser, il reste à recueillir le consensus sur le concept et ses implications. Très souvent, le PPP est simplement vu comme une façon pratique de financer un projet d'infrastructure publique malgré les restrictions budgétaires et de se soustraire aux sévères critères de Maastricht, et les objectifs d'efficience ne sont normalement pas des éléments dominants dans les considérations des politiciens. Outre les politiciens, il existe d'autres acteurs intéressés tels que des conseillers, des banques, des représentants patronaux, des entrepreneurs éventuels et des avocats qui ne cessent d'alimenter le débat en Autriche. Une analyse Internet récente (Roth, 2004) montre la forte popularité de la notion de PPP en Autriche, du moins sur le plan de la forme. Un examen approfondi révèle que la plupart des pages Internet mettent l'accent sur des commentaires généraux envers les PPP et que, concernant des projets spécifiques, l'expression semble avoir un

sens trop large. Souvent, des activités de commande, d'impartition ou de collaboration informelle sont qualifiées de PPP. Seul un petit nombre de projets de PPP, dans le sens strict du terme et ayant franchi l'étape de la planification, a été relevé, et le projet ADONIS est celui qui a suscité récemment le plus d'attention dans les médias.

L'analyse qui suit est fondée sur la couverture médiatique du projet ADONIS qui comprend des articles, des communiqués de presse et des déclarations politiques qui ont été publiés entre 2001 et 2003 (trouvés à l'aide des mots repères ADONIS ou Mastertalk ou les deux, nom spécifique de l'entente de PPP). L'échantillon compte 269 articles ainsi que du matériel supplémentaire fourni par le Parlement et la Cour des comptes. L'accent est mis sur les réclamations des acteurs concernés, leurs arguments pour réclamer la propriété du projet, leur rationalisation des problèmes imminents et la chute finale du projet.

## ■ ESSOR ET CHUTE DU PROJET ADONIS

Le projet ADONIS, lancé par le gouvernement fédéral autrichien, visait la mise en place d'un réseau national de radiocommunication hautement sécuritaire à l'intention des organismes d'urgence (police, incendie, ambulance, armée). Le système devait garantir l'action rapide et coordonnée des divers organismes de sécurité publique en cas de sinistres nationaux et devait combler les lacunes actuelles d'un système de communication (analogique) fort désuet. Le nouveau système devait utiliser la technologie TETRA (Terrestrial Trunked Radio) comme norme européenne pour la radio mobile numérique spécifiée par l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI).

Le projet, sous la responsabilité du gouvernement fédéral, était coordonné par le ministère de l'Intérieur, avec la participation du ministère de la Défense, et était conçu comme un PPP, avec un coût estimatif se situant entre 250 et 370 millions d'euros (M€). Il s'agissait d'une entente de concession étalée sur 15 ans selon laquelle le consortium privé se chargeait de la conception, de la construction, du financement et de l'exploitation de l'infrastructure de services publics et selon laquelle la participation

du secteur public se limitait à la détermination des résultats, à la passation du marché et à la facilitation (c'est-à-dire un modèle « construction - possession - exploitation - transfert »). L'exploitant devrait recouvrer les dépenses en capital grâce aux frais imposés aux utilisateurs du réseau. Rassembler du capital privé en présence d'un programme strict d'assainissement du budget fédéral a constitué un élément de motivation important dans le choix d'un modèle de PPP étant donné qu'un projet antérieur avait été abandonné en raison d'un manque de ressources financières.

Dans le cadre d'un processus d'appel d'offres lancé à la grandeur de l'Europe en septembre 2001, le ministère de l'Intérieur a invité les entreprises à manifester formellement leur intérêt. Trois des quatre consortiums de départ se sont retrouvés sur la liste restreinte, et chacun d'eux était composé d'entreprises autrichiennes (considérablement influentes) et avait des liens avec un fournisseur international de technologies. Peu de temps après, le gouvernement autrichien a formellement approuvé le projet ADONIS et en a présenté les caractéristiques au public. La même journée, la liste restreinte a été publiée et les candidats retenus ont été invités à soumissionner. Pendant la période de soumission, tous les consortiums soumissionnaires ont intensifié leur campagne de relations publiques en réitérant leurs attentes concernant les modalités de financement. Ils ont insisté sur l'importance de l'adhésion des organismes d'urgence – le *Laender* (État dans le système fédéral autrichien) en tant que principal partenaire financier – et d'autres utilisateurs commerciaux (entreprises de transport et de logistique par exemple) pour atteindre un seuil de rentabilité.

Le 5 avril 2002, le projet ADONIS a été attribué à Mastertalk, une coentreprise regroupant un fournisseur multinational en télécommunications, une entreprise viennoise de services communautaires et la plus importante entreprise autrichienne de télécommunications. Cette coentreprise a été retenue parce qu'elle représentait les coûts annuels les plus faibles pour le gouvernement fédéral. Un consortium non retenu a déposé une plainte auprès de la Cour d'appel fédérale, suscitant des arguments juridiques qui se sont rendus au tribunal constitutionnel et qui

ont causé un délai de trois mois. En juillet 2002, la plainte a été refusée et le contrat a finalement été adjugé. Toutefois, les spécifications techniques, les tarifs et les localités devaient faire l'objet d'une entente ultérieure. Le ministère de l'Intérieur a donné son approbation pour l'utilisation commerciale du réseau, à condition d'établir une distinction claire entre les utilisateurs publics et les utilisateurs commerciaux, rendant ainsi nécessaire la mise en place d'une deuxième fréquence (que l'organisme de réglementation en matière de télécommunications doit approuver). Quant à Mastertalk, il a accepté des frais d'utilisation annuels fixes pour les 24500 utilisateurs garantis par le gouvernement fédéral. Selon le plan d'affaires, des utilisateurs supplémentaires (les organismes d'urgence de l'État) devaient se joindre au réseau. La première phase du projet ADONIS devait se terminer au printemps 2003 et les travaux, comprenant 1300 antennes d'émission, devaient prendre fin en 2005.

En octobre 2002, Mastertalk a pris deux décisions organisationnelles importantes. Elle a augmenté son nombre d'actionnaires en vendant des actions à une importante banque régionale ainsi qu'au plus important fournisseur d'énergie en Autriche, ce qui lui a permis de recueillir les ressources financières dont elle avait grandement besoin. À la même période, un gestionnaire réputé pour sa rigueur dans le redressement d'entreprises en difficulté a été nommé président-directeur général. À la fin octobre, Mastertalk était aux prises avec un recul dans ses plans d'utilisation commerciale du réseau. L'organisme de réglementation des télécommunications publiques a refusé d'émettre le permis requis parce que la soumission était inférieure à l'offre minimale.

À ce moment, Mastertalk s'affairait à recruter des utilisateurs (des organismes d'urgence dans chaque État), élément essentiel à la viabilité commerciale du projet. L'exercice ne s'est pas révélé un succès car ces utilisateurs potentiels émettaient des réserves quant aux coûts élevés et à l'accès à des utilisateurs commerciaux.

En novembre, le projet a été lancé officiellement au cours d'une conférence de presse conjointe où les partenaires ont dévoilé les détails du plan d'affaires

convenu. Les deux partenaires étaient déterminés à mettre sur pied un réseau commercial supplémentaire, bien que la réalisation n'ait pas été prévue avant 2005 en l'absence du permis toujours en suspens. Toutefois, le projet de base devait être réalisé dans les délais impartis.

Les mois qui ont suivi ont été marqués par de nouvelles complications: les tentatives de Mastertalk pour attirer des actionnaires supplémentaires ont été infructueuses; les organismes d'urgence dans les États ont refusé de s'engager envers le réseau, rendant Mastertalk dépendant de la garantie financière des États et des administrations locales; le fait que Mastertalk ait eu à négocier des modalités avec neuf États, de nombreuses administrations locales et divers organismes d'urgence a considérablement compliqué le processus de négociation.

À la fin mars, on apprenait dans les médias que le ministère de l'Intérieur examinait la possibilité d'abandonner le projet parce qu'il craignait une hausse du fardeau budgétaire compte tenu du faible nombre d'utilisateurs recrutés. On ne comptait alors que 40 000 utilisateurs finals comparativement aux 120 000 utilisateurs potentiels que l'on avait estimés 4 mois plus tôt, ce qui rendait inévitable une augmentation des frais pour Mastertalk. En avril 2003, Mastertalk a effectué un test dans des régions sélectionnées pour terminer à temps la phase zéro du projet ADONIS. On recensait alors 90 stations radio fixes et l'investissement s'élevait déjà à 40 M€.

À ce moment, le ministère de l'Intérieur avait ouvertement critiqué Mastertalk pour son manque de contrats d'utilisation avec les organismes d'urgence. Le Ministère a indiqué que Mastertalk avait l'obligation contractuelle de recruter activement des organismes d'urgence et a mentionné la possibilité de se retirer du contrat. Une autre critique était liée aux difficultés techniques rencontrées au cours de la mise en place du réseau pour les organismes de la Croix-Rouge en Basse-Autriche, soit le plus important service d'ambulance en Autriche, qui ont menacé de ne pas adhérer au projet. En conséquence, le ministère de l'Intérieur a refusé d'accepter l'achèvement de la phase 1. Dans les médias, on disait que le projet s'était transformé en «projet cauchemar». À partir de mai 2003, les

discussions publiques au sujet du projet ADONIS sont devenues de plus en plus fréquentes. L'opposition parlementaire a même accusé le Ministère «d'échecs graves» et de «conditions chaotiques».

En mai 2003, au moment où Mastertalk demandait la reprise des négociations pour résoudre le différend concernant les frais, le ministère de l'Intérieur faisait parvenir à la direction de l'entreprise une lettre dans laquelle il l'accusait de «manquer de professionnalisme», de «ne pas respecter le calendrier des travaux» et de «ne pas avoir soumis suffisamment de plans du projet». Mastertalk s'est vu imposer une date limite pour proposer une solution aux lacunes du projet ainsi qu'une garantie pour garder le projet sur les rails. Les accusations mutuelles entre Mastertalk et le Ministère se sont accrues, mettant l'accent sur les lacunes techniques que l'entreprise privée qualifiait de difficultés «normales» dans le cas de projets complexes. Mastertalk a exigé le recours à l'arbitrage pour les négociations, et une dernière tentative de solution à l'amiable a été mise de l'avant en juin.

Le 26 juin 2003, les deux partenaires ont résilié simultanément le contrat du projet ADONIS. Les actionnaires de Mastertalk ont indiqué qu'il s'agissait d'une perte de crédit pour l'Autriche et que le ministère de l'Intérieur n'était pas prêt à respecter ses contrats et l'accusaient de «détruire cette forme de financement innovatrice». Une banque participante, partenaire important dans des projets d'infrastructure en Autriche, a décelé des «signaux dangereux pour tout autre projet de PPP en Autriche» en raison du manque de confiance dans la volonté de l'État à respecter ses contrats. Mastertalk et ses propriétaires ont annoncé qu'ils allaient tenter des poursuites en dommages-intérêts, remises à plus tard, pour revendiquer une perte d'environ 100 M€. Seulement quelques jours après la rupture du contrat, Mastertalk annonçait le congédiement de 90 employés et en juillet 2003, le PDG remettait sa démission. Dans l'une de ses dernières déclarations, ce dernier a indiqué que le projet ADONIS avait été sa «mission impossible». L'opposition politique a également vivement réagi à l'échec du contrat et a déposé une demande devant le Parlement visant à considérer d'autres

moyens parlementaires, de la requête simple à l'inculpation directe du Ministère.

Le ministère de l'Intérieur a toutefois réitéré sa volonté de mettre en place un réseau de radiocommunication commun à la grandeur du pays, à l'intention des organismes d'urgence. En octobre 2003, il a lancé un nouvel appel d'offres sous un nouveau nom de projet et a redémarré le processus d'appel d'offres. Le projet revenait à la case de départ, la question de la technologie à retenir, la possibilité d'une utilisation commerciale étant toujours présente. L'intérêt du secteur privé pour le projet était toujours aussi élevé; cinq consortiums ont ainsi manifesté leur intérêt.

### ■ COMPRENDRE L'ÉCHEC DU PROJET SELON DIFFÉRENTES PERSPECTIVES

La complexité, l'étendue et la pertinence politique du projet ADONIS rendent très difficile l'analyse des raisons possibles de l'insuccès du projet compte tenu du large éventail de causes interdépendantes difficiles à démêler et de leurs interprétations très différentes. Dans les lignes qui suivent, nous examinerons le projet du point de vue de la théorie du choix rationnel et de la théorie néo-institutionnelle.

L'essor des PPP s'explique surtout par la présence de facteurs clés puissants et assez uniformes tels que la mondialisation et la libéralisation des marchés, les développements technologiques et l'accroissement de la discipline financière imposée aux gouvernements, faisant des PPP un choix rationnel quasi inévitable. Pour les acteurs des secteurs public et privé, la décision de participer à un PPP repose sur une évaluation des avantages et des risques possibles par rapport à leurs intérêts spécifiques plus ou moins conflictuels. Souvent, les avantages tendent à l'emporter sur les risques, du moins lorsque des ententes organisationnelles et procédurales appropriées sont en place (Savas, 2000; Bastin, 2003; Handley-Schachler, 2003; Pollitt, 2003). L'établissement de responsabilités et d'objectifs clairs, le partage juste et efficace des risques, les stimulants, le suivi et le soutien politique au sein d'un milieu de réglementation dynamique sont décrits comme étant des facteurs de succès essentiels (BMW, 2004).

Ces recommandations s'inspirent théoriquement, de façon explicite ou implicite, des méthodes du choix rationnel telles que l'économie institutionnelle, la théorie des choix publics ou la théorie des jeux (Budäus et Eichhorn, 1997; Roggencamp, 1999; McQuaid, 2000; Savas, 2000; Schuppert, 2000; Hart, 2003). D'après l'individualisme méthodologique, l'existence et le déclin de structures de gouvernance telles que les PPP – avec les réseaux comme l'une des formes élémentaires de gouvernance à l'exception du marché et de la hiérarchie (Williamson, 1985) – sont expliqués en faisant référence à la rationalité individuelle dans une vision micro. Les PPP sont analysés comme des secteurs produisant et recevant des ressources limitées et au sein desquels des ententes efficaces doivent prendre en considération les coûts de transaction, les asymétries d'information entre le mandant (le secteur public) et le mandataire (le secteur privé), les stimulants, les règles du jeu, les structures du pouvoir ou une détermination claire et exhaustive des droits de l'utilisateur. La théorie des jeux, avec les processus de politique interprétés comme une série de jeux, considère les négociations entre les deux partenaires comme un élément essentiel au succès ou à l'échec des PPP et offre aussi un large éventail de recommandations générales pour favoriser le comportement coopératif.

Dans les pays d'Europe continentale, le débat sur les PPP met un accent important sur les aspects juridiques avec un moule similaire quant au choix rationnel (Budäus, 1997; Ziekow, 2002; Eilmansberger, 2003). D'après l'hypothèse des intérêts conflictuels des parties au contrat et de l'intérêt public prédominant, le gouvernement doit protéger ses intérêts en recourant à des moyens adéquats d'influence, de contrôle, de stimulants et de sanctions. Tous conviennent qu'un contrat excellent et détaillé constitue la principale condition d'une collaboration réussie.

Contrairement aux méthodes du choix rationnel, le néo-institutionnalisme sociologique, fondé sur les travaux innovateurs de Meyer et Rowan (1977) et de DiMaggio et Powell (1983) qui ont un point de vue similaire en science politique (March et Olsen, 1989), met l'accent sur l'environnement institutionnel des organisations. Les préférences des individus, les intérêts des organisations de même que le

répertoire des comportements et des pratiques sociales sont façonnés par leur environnement institutionnel. Les institutions poussent les organisations à rechercher la légitimité et à s'efforcer d'atteindre la conformité sociale par l'adoption de modèles de structure et d'action légitimés (DiMaggio et Powell, 1991). Les structures organisationnelles semblent être influencées par les institutions, mais d'une façon qui ne peut s'expliquer par une rationalité instrumentale de l'efficacité et par l'interaction concurrentielle entre les organisations.

La théorie néo-institutionnelle offre une explication à la popularité croissante des PPP malgré les difficultés de mise en place considérables et les évaluations critiques des résultats comme ceux présentés dans les travaux de recherche universitaires (Osborne, 2000 ; Roseneau, 2000 ; Handley-Schachler, 2003 ; Klinj et Teisman, 2003 ; Pollitt, 2003). Meyer et Rowan (1977, 344) semblent indiquer que, en l'absence de preuves pour démontrer l'efficacité des innovations axées sur les tâches, le principal motif de l'adoption consiste à fournir une explication contre les nouvelles bases de l'évaluation. Le partenariat et les pratiques de gestion sont des valeurs hautement appréciées dans la culture occidentale actuelle et, selon Meyer et Rowan (1977), ils ont quasiment acquis le statut de mythe. Au cours des dernières décennies, nous avons particulièrement observé une hausse générale des idées en matière d'administration au sein du secteur public, hausse fondée sur la conviction générale voulant que la performance du secteur privé soit supérieure à celle du secteur public (Sahlin-Andersson, 1996 ; Winner, 2003). Le PPP peut être décrit comme un modèle légitimé de structure et d'action démontrant ces valeurs fortement institutionnalisées et de plus en plus diffusées par des pressions isomorphes. Il offre aux gouvernements une nouvelle légitimité suggérant la modernité et leur permet de remplacer la notion controversée de « privatisation » par une notion à connotation positive, le « partenariat ».

### L'échec du point de vue du choix rationnel

D'après les méthodes du choix rationnel, la chute du projet ADONIS semble être clairement liée aux

intérêts conflictuels des partenaires, aux problèmes mandant-mandataire, aux ententes contractuelles insuffisantes ainsi qu'aux déficits organisationnels et procéduraux. D'autant que les explications et les comptes rendus, présentés aux médias ou à la Cour des comptes par les principaux acteurs pour expliquer l'échec du projet, avaient un lien avec la logique instrumentale du choix rationnel.

Au stade initial, les objectifs complémentaires semblaient être très importants pour les deux partenaires, mais à mesure que le projet avançait, les divergences d'intérêts et de stratégies sous-jacentes sont devenues de plus en plus importantes et apparentes. La principale source de conflit s'est développée autour du fait que le partenaire privé défendait la rentabilité et réclamait une augmentation des frais d'utilisation en raison du manque d'intérêt des organismes d'urgence tandis que le gouvernement, dont l'objectif politique central était le redressement budgétaire, insistait pour conserver les frais d'utilisation convenus. D'autres conflits omniprésents portaient sur la quantité des caractéristiques techniques et l'accessibilité du système aux utilisateurs commerciaux en échange de l'atteinte des objectifs du gouvernement en matière de sécurité. Ces conflits ont amené les parties à tenter de transférer les risques économiques et politiques à l'autre partie. Une séparation claire des risques et des principes, tels que l'attribution de la responsabilité d'un incident à la partie qui aurait été la mieux placée pour l'éviter à moindre coût (*cheapest cost-avoider*) ou l'assureur le moins cher, était difficilement réalisable en pratique étant donné que les risques politiques (nombre d'organismes participants) et les risques techniques (infrastructure intégrante et technique d'exploitation) du projet ADONIS se sont souvent révélés dépendants des activités des deux partenaires.

Les tensions ne provenaient pas uniquement des intérêts conflictuels entre le partenaire du secteur public et celui du secteur privé ; elles étaient aussi fortement liées aux écarts entre les partenaires qui sont devenus des sources d'instabilité du projet. Du côté du gouvernement, trois ministères participants poursuivaient des intérêts différents et l'État (*Laender*) avait aussi une influence considérable. Leurs exigences combinées se soldaient souvent

par des demandes et des priorités contradictoires pour le partenaire privé. De l'autre côté, Mastertalk, en tant que coentreprise, était aussi confrontée aux intérêts conflictuels de ses divers actionnaires. Les tensions au sein du consortium ont crû de façon quasi proportionnelle aux difficultés rencontrées pendant la mise en œuvre du projet. La complexité d'un réseau où interviennent des acteurs multiples a révélé un obstacle notoire pour suivre les recommandations du choix rationnel voulant que les objectifs et la compatibilité des partenaires soient clairement établis.

Une difficulté fondamentale similaire était liée à la conception d'un contrat relationnel adéquat. Malgré la haute priorité accordée aux aspects juridiques du contrat de plus de 2500 pages, le projet ADONIS a clairement fait ressortir les limites de la gouvernance contractuelle. En raison du large éventail d'éventualités et de la complexité technique, le contrat attribué devait laisser les spécifications techniques, les tarifs et les localités faire l'objet d'une entente ultérieure, faisant place à des problèmes mandant-mandataire. Un renvoi à la norme TETRA, connue à la grandeur de l'Europe, a constitué une tentative évidente pour maîtriser le problème des « caractéristiques cachées » et pour éviter un délai de la part d'un partenaire supérieur sur le plan technique, mais la tentative s'est révélée insuffisante. Par conséquent, le partenariat n'a cessé de créer des situations de délai où un partenaire dépendait des efforts de l'autre (par exemple, le partenaire du secteur privé avait besoin des efforts du secteur public pour des infrastructures techniques ou le recrutement d'organismes d'urgence) et où ce dernier en profitait pour améliorer sa situation.

Reconnaissant l'impossibilité des contrats tout compris (Williamson, 1985; Hart, 2003), les méthodes du choix rationnel recommandent des mesures structurelles et procédurales complémentaires. Le projet ADONIS a d'ailleurs montré à quel point il est en pratique difficile de respecter ces recommandations. Le contrat de PPP comprenait une entente selon laquelle les partenaires devaient conjointement définir le calendrier de mise en œuvre du projet et le revoir périodiquement aux étapes mentionnées au contrat. La réalisation a été fortement affaiblie par l'existence de plusieurs sous-groupes et équipes

de travail, typique de la culture politique autrichienne, et a mené à une fragmentation problématique de la gestion du projet.

Un rapport de la Cour des comptes sur l'échec du projet ADONIS, publié en 2004, confirmait ces arguments. Comme principales raisons de l'insuccès, on citait les difficultés à spécifier les détails du partenariat dans un contrat et le manque d'ententes au préalable (*ex-ante*) avec l'État (*Länder*). Le ministère de l'Intérieur s'est défendu en indiquant qu'il était impossible de clarifier tous ces aspects à l'avance.

La documentation sur les choix publics (Buchanan, 1965) fait la lumière sur un autre problème fondamental d'ADONIS lié aux caractéristiques spécifiques du produit qui fait l'objet du contrat. Le principal objectif, soit celui d'offrir un système de radiocommunication sécuritaire aux organismes d'urgence, constitue un bien de club typique : chaque organisme qui adhère au réseau peut utiliser les services offerts et les partenaires tirent profit des économies d'échelle ainsi générées tel qu'il est précisé dans le modèle de tarifs de l'abonné. La principale motivation du projet, soit l'augmentation de la sécurité publique en Autriche, représente un bien public typique. Exclure un organisme de l'utilisation du réseau, bien que généralement réalisable par contrat, serait immédiatement qualifié d'insulte à la sécurité publique. Cette possibilité renforce considérablement la position des organismes d'urgence hésitants, enclenchant le cycle vicieux des acquisitions infructueuses et des frais de location élevés.

Les méthodes du choix rationnel offrent indiscutablement une foule d'explications intéressantes permettant de mieux comprendre la dynamique de mise en œuvre d'un PPP, mais elles laissent subsister d'autres questions. L'incapacité manifeste des deux partenaires à s'attaquer aux problèmes imminents, le durcissement des positions et l'escalade des événements malgré les enjeux élevés pour les partenaires concernés semblent difficile à expliquer du point de vue de la rationalité individuelle. La principale dynamique du projet ADONIS indique des tensions très fondamentales. Le concept des logiques institutionnelles issu de la théorie néo-institutionnelle peut aider à comprendre l'inlassable dynamique qui mène à l'escalade (un large éventail



de mesures de sauvegarde pour tenter de trouver une solution acceptable pour les deux parties qui n'est pas utilisé), sans qu'aucune des parties concernées ne profite de cette escalade et de la férocité des réclamations mutuelles au stade final (le PDG de Mastertalk blâme même le « ministre fou »).

### L'échec lié aux logiques institutionnelles concurrentielles

Pour analyser la dynamique des PPP, le concept néo-institutionnel des logiques institutionnelles semble présenter de l'intérêt. Dans leur célèbre article, Friedland et Alford (1991) insistent sur l'importance de comprendre la société comme un système interinstitutionnel potentiellement contradictoire. Les logiques institutionnelles se définissent donc comme des ensembles « de pratiques matérielles et de constructions symboliques qui constituent les principes organisationnels d'un domaine, que les organisations et les individus peuvent développer » (1991, 248). Les logiques institutionnelles sont des cartes cognitives, des systèmes de croyances que les participants apportent dans un domaine pour guider et pour centrer leur attention et pour donner une signification à leurs activités; elles spécifient les objectifs ou les valeurs à poursuivre et indiquent les moyens à prendre pour y parvenir. Les forces économiques ont des répercussions sur les organisations, mais la façon dont les acteurs interprètent la signification des forces économiques et leurs répercussions dépend de ces logiques institutionnelles (Thornton, 2003). Dans le cadre de la priorité assez nouvelle accordée au changement institutionnel, certaines études sur le néo-institutionnalisme (Brock, Powell et Hinings, 1999; Thornton et Ocasio, 1999; Scott *et al.*, 2000) ont souligné le rôle des logiques institutionnelles dans l'émergence de nouvelles structures ou pratiques de gouvernance. Elles représentent une « clé pour comprendre le changement organisationnel » (Brock, Powell et Hinings, 1999), et les nouvelles structures de gouvernance sont fortement fondées sur « le changement de logique pour paver la voie » (Scott *et al.*, 2000).

Comme la caractéristique d'un PPP est une interaction d'acteurs de différents domaines (secteurs public et privé), nous pouvons supposer la confrontation de deux logiques institutionnelles concurrentielles. Le secteur public forme un domaine distinct de vie institutionnelle dans le sens d'un domaine organisationnel (Sahlin-Andersson, 1996). Les pays de tradition d'État de droit (*Rechtsstaat*) semblent particulièrement caractérisés par des logiques institutionnelles (secteur public et secteur privé) très différentes. D'après le court exposé sur le contexte institutionnel du chapitre 2, nous pouvons supposer qu'il existe en Autriche d'importantes différences sectorielles quant aux diverses dimensions de la logique institutionnelle (Thornton et Ocasio, 1999; Thornton, 2002) (voir tableau).

Les méthodes du choix rationnel sont également conscientes des différences entre secteurs et les traitent comme des motifs, des objectifs et des intérêts différents, laissant ainsi supposer un niveau d'intentionnalité, de conscience et de rationalité élevé (Budäus et Eichhorn, 1997; Schaeffer et Loveridge, 2002; Hart, 2003). Par contraste, la définition institutionnelle d'un PPP attire l'attention sur les différences profondes, souvent des différences institutionnelles et culturelles inconscientes, entre le secteur public et le secteur privé, ce qui constitue une menace constante pour la réussite d'un PPP. La dynamique des logiques institutionnelles concurrentielles et leur bien-fondé pour comprendre les structures de gouvernance en évolution ont été analysés dans des études sur le néo-institutionnalisme (Cooper *et al.*, 1996; Dixon, Dogan et Kouzmin, 2004; Thornton et Ocasio, 1999; Scott *et al.*, 2000; Kitchener, 2002). Ces études confirment que la conciliation des logiques institutionnelles concurrentielles est notoirement difficile et instable. Cooper *et al.* (1996) ont étudié en détail l'apparition de formes organisationnelles hybrides fondées sur un mélange de logique de gestion et de logique professionnelle. Ils ont prévenu que ce mélange produisait des formes organisationnelles « instables ».

## LES LOGIQUES INSTITUTIONNELLES DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

	LOGIQUE INSTITUTIONNELLE	LOGIQUE INSTITUTIONNELLE
	- SECTEUR PUBLIC -	- SECTEUR PRIVÉ -
<b>IDENTITÉ</b>	État souverain appuyé par le pouvoir des sanctions coercitives et la totale responsabilité des « tâches de l'État »	Entreprise au sein d'un environnement concurrentiel
<b>LÉGITIMITÉ</b>	Fondée sur la représentation démocratique, l'intérêt public et la légalité Légitimité par des procédures logique d'adéquation	Fondée sur le marché et la réussite commerciale; légitimité par des résultats logique de « conséquentialité »
<b>STRUCTURE DE L'AUTORITÉ</b>	Système autonome et hiérarchisé fondé sur une responsabilité administrative et politique totale et élargie, et une hiérarchie de règlements serrée	Système contractuel fondé sur l'autonomie de gestion sous l'autorité d'un PDG et des propriétaires de l'entreprise
<b>CENTRE D'INTÉRÊT</b>	Primauté de la politique et équilibre des intérêts conflictuels	Primauté du bien privé et des critères monétaires tels que profits ou efficience
<b>MODE DE GOUVERNANCE</b>	Fondé sur les ressources utilisées, les règles de procédure, la bureaucratie et le professionnalisme	Fondé sur les résultats et la mesure du rendement
<b>LOGIQUE D'INVESTISSEMENT</b>	Logique d'investissement : fortement procédurale	Logique d'investissement : rendement du marché

Pour comprendre la logique institutionnelle, nous avons analysé les explications des acteurs tel qu'il a été recommandé dans les études sur le néo-institutionnalisme (Meyer et Rowan, 1977; Thornton et Ocasio, 1999; Townley, 2002). Les explications de la sphère politique ont révélé une logique institutionnelle propre au secteur public. Dans les débats parlementaires, la discussion tournait surtout autour de l'adéquation des procédures et de la responsabilité politique du ministre. Les principaux sujets comprenaient le bien-fondé et l'adéquation du processus d'appel d'offres, la participation officielle/formelle de l'État et des ministères, la gestion de projets, les prévisions budgétaires, les politiques en matière d'information et le contrat signé. Le discours parlementaire a éminemment reflété les aspects d'une logique institutionnelle spécifique au secteur public, en faisant ressortir la

« légitimité par le biais de la procédure » (Luhmann, 1969) assortie d'une terminologie des tâches, des procédures et des obligations qui mettait l'accent sur les événements passés.

Les explications des partenaires du secteur privé dans le débat médiatique ont aussi fait ressortir la logique institutionnelle incompatible de leurs homologues du secteur public. Ils ont soutenu que leur retrait lié à « une responsabilité d'offrir une activité commerciale appropriée » était imputable au fait que le ministère de l'Intérieur n'était pas ouvert à la logique du marché et a ignoré l'entreprise. Ils ont vu leur partenaire violer ses obligations contractuelles pour participer au partenariat en retardant des décisions nécessaires, augmentant par conséquent les coûts du projet. Selon eux, des indiscretions intentionnelles commises par l'entremise des

médias ont rendu impossible le recrutement de nouveaux clients et les activités de financement du projet.

Il est intéressant de noter qu'au sein du débat médiatique, l'insuccès du projet était principalement attribuée à une rationalité « technico-gestionnariste », point de vue que partageait aussi le ministère de l'Intérieur. De plus, en Autriche, la logique du secteur privé jouit manifestement d'une légitimité élevée au sein du débat public, le ministère de l'Intérieur étant capable de comprendre cette logique, du moins sur le plan rhétorique. Ce dernier a expliqué que la résiliation du contrat découlait des lacunes techniques, des lacunes dans la gestion du projet, des délais de livraison, du manque de professionnalisme lors du recrutement de la clientèle et des problèmes financiers du partenaire.

La dynamique du processus dans son intégralité indique une résistance générale aux conceptions de nouveau rôle et un problème fondamental de compréhension mutuelle. Les acteurs du secteur privé ont semblé considérer le gouvernement comme une organisation hiérarchique possédant les capacités nécessaires pour gérer et faire appliquer les décisions du projet, mais ne tenant pas compte des particularités d'une « politie » fragmentée. Ses hésitations ont été considérées comme la séquelle stratégique et politique d'« organisations qui avaient l'habitude d'être subventionnées », une situation qui pourrait être maîtrisée par les pressions politiques et le marketing. Selon le PDG de Mastertalk, les problèmes imminents ont fait comprendre la « nécessité d'une gestion rigoureuse ».

De l'autre côté, les acteurs gouvernementaux ont semblé manquer de volonté pour élaborer un projet de partenariat. La hiérarchie est une partie importante du modèle de démocratie représentative et, comme dans d'autres pays (Ham et Koppenjan, 2002; Teisman et Klijn, 2002; Johnson et Osborne, 2003), le gouvernement a semblé se refuser à abandonner sa position supérieure officielle. Un échange d'information entre les acteurs et un empressement mutuel à trouver des solutions, comme l'exigent les PPP, sont peu compatibles avec ce genre de logique. Cette situation crée une menace continue pour les partenaires commerciaux

en raison d'obligations de service public non définies ou de conditions désavantageuses et hostiles (Dixon, Dogan et Kouzmin, 2004), ce qui est apparu évident dans le projet ADONIS. Après la chute, le partenaire du secteur privé a reproché au Ministère son manque de détermination à participer à un partenariat et a qualifié le ministre « de têtue » ou « d'égoцентриque ».

Selon l'État de droit (*Rechtsstaat*), la responsabilité politique rigide constitue une autre caractéristique pertinente de cette logique institutionnelle. Le PPP, en tant qu'entente organisationnelle légitimée, semblait attrayant puisqu'il permettait de transférer les risques hors du secteur public. Ayant à justifier le projet ADONIS devant le Parlement, le ministre pouvait rejeter de nombreuses accusations en faisant simplement référence à la responsabilité du partenaire du contrat. Une préférence pour les entrepreneurs publics autrichiens dans les accords de concession, permettant ainsi d'éviter les décisions conjointes avec une responsabilité conjointe problématique, a été observée dans d'autres situations (Winner, 2003).

La dynamique du projet ADONIS a révélé une bataille de revendications entre les logiques institutionnelles des secteurs public et privé. Elles sont devenues manifestes dans des stratégies très différentes; d'une part, le Ministère tentait de maîtriser le contenu du projet et de minimiser les risques politiques et, d'autre part, les acteurs du secteur privé poursuivaient la viabilité financière comme objectif principal. Bien que dans d'autres contextes (Ghere, 2001; Grimshaw *et al.*, 2002) les PPP semblent être fortement soutenus par les normes et les règlements de gestion du secteur privé, en Autriche, la logique du secteur public est en meilleure position. À l'instar de l'expérience néerlandaise (Ham et Koppenjan, 2002; Teisman et Klijn, 2002), nous observons une dominance générale du gouvernement dans le projet ADONIS. Le partenariat n'a pas révélé de structures égalitaires contrairement à leur revendication, ce qui semble être un phénomène plus général (Pollitt, 2003). Selon Dixon *et al.* (2004), cet état de fait soulève un problème considérable pour les entreprises qui doivent s'adapter à la logique du secteur public et développer des compétences de communication adéquates.

Pour qu'un partenariat réussisse, les acteurs de chaque secteur doivent adopter des caractéristiques et des points de vue qui, une fois définis, établissent l'identité de leurs homologues (Linder, 1999). Ils doivent toutefois se conformer aux logiques institutionnelles existantes dans lesquelles ils sont enracinés. On peut légitimement continuer de s'attendre à ce que la prise de décisions soit fondée sur la logique autoréférentielle plutôt que sur l'élaboration conjointe des politiques (Klijn et Teisman, 2003). Le projet ADONIS a prouvé à quel point il est difficile pour les partenaires de passer outre à leurs propres points de vue et a aussi montré qu'un manque de connaissance et de compréhension des différentes logiques du partenaire menace sérieusement le succès d'une collaboration. Dixon *et al.* (2004) préviennent que les PPP peuvent comprendre « un discours insensible ou un dialogue de sourds fondé sur la non-entente mutuelle », polarisant des points de vue contraires dans une bataille sans fin destinée à gagner l'opinion du public. C'est ce qui semble s'être passé dans le cas du projet ADONIS, ce qui a mené à de sévères accusations mutuelles, surtout dans les médias, et finalement à l'échec en une période de temps assez courte.

## ■ CONCLUSION

Bien que les PPP soient de plus en plus attrayants pour les pays de tradition juridique d'État de droit (*Rechtsstaat*), la voie vers leur mise en place semble, en pratique, parsemée d'obstacles comme l'a démontré notre analyse du projet ADONIS.

Une part considérable des difficultés peut très bien s'expliquer par la présence de problèmes de conception procédurale, organisationnelle et contractuelle qui trouvent leurs origines dans la rationalité individuelle et les intérêts concurrentiels, tel qu'il a été avancé par les méthodes du choix

rationnel. Le cas du projet ADONIS a également montré les difficultés pratiques que provoque l'application des recommandations du choix rationnel, du moins dans le cas de projets complexes empreints de forte incertitude.

Les expériences fructueuses de pays ayant mis en place des projets similaires (Belgique et Finlande par exemple) et l'hésitation générale persistante envers les ententes de PPP en Autriche attirent aussi l'attention sur l'environnement institutionnel général tel qu'il apparaît dans la théorie néo-institutionnelle (Thoenig, 2003). Diagnostiquant une dominance répandue des approches économiques fondées sur le choix rationnel, particulièrement dans la documentation sur la gestion publique et sur les PPP axés sur la pratique, cet article a mis de l'avant une perspective néo-institutionnaliste de rechange. En Autriche, nous observons une interaction de pressions normatives favorisant la propagation des PPP comme modèles organisationnels légitimés ainsi que de nombreux obstacles réglementaires (Constitution, cadre de réglementation, lois relatives aux marchés publics, « politique » fragmentée).

Cet article a tenté de montrer que le précepte des logiques institutionnelles concurrentielles offre un concept viable pour mieux comprendre la dynamique du PPP, qui peut être considérée comme une lutte de revendications au sein de la « zone indéterminée des secteurs public et privé » (Collin et Hansson, 2000) pour établir un lien approprié et démêler un écheveau d'autorités nées de logiques institutionnelles contradictoires. L'argument néo-institutionnaliste jette ainsi une lumière sceptique quant à la mise en place et à la réussite des PPP, particulièrement dans les pays de tradition juridique d'État de droit (*Rechtsstaat*), ce qui contraste vivement avec le tableau optimiste des programmes politiques actuels.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bastin, J. (2003). *Public-Private Partnerships: A Review of International and Austrian Experience*, dans Eilmansberger, T. et al. (2003), 1-26.
- Beirat (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen) (1998). *Innovative Kooperationen für eine leistungsfähige Infrastruktur. Eine Bewertung des Potentials von Public Private Partnership*. Korneuburg: Ueberreuter.
- Brock, D., M. Powell et C. R. Hinings (eds.) (1999). *Restructuring the Professional Organization: Accounting, Health Care and Law*. London: Routledge.
- Buchanan, J. (1965). «An Economic Theory of Clubs», *Economica*, 33, 1-14.
- Budäus, D. (ed.) (1998). *Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*. Baden-Baden: Nomos.
- Budäus, D., et P. Eichhorn (eds.) (1997). *Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung*. Baden-Baden: Nomos.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) (2004). *Public Private Partnership International. Ein Unternehmerleitfaden für PPP-Engagements im Ausland*. Berlin.
- Castells, M. (1996). *The Rise of Network Society*, Oxford: Blackwells.
- Collin, S.-O., et L. Hansson (2000). «The propensity, persistence and performance of public-private partnership in Sweden», dans Osborne (2000), 201-218.
- Cooper, D. J., C. R. Hinings, R. Greenwood et J. L. Brown (1996). «Sedimentation and Transformation in Organizational Change: The Case of Canadian Law Firms», *Organization Studies*, 17/4, 623-647.
- DiMaggio, P., et W. Powell (1983). «The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields», *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- DiMaggio, P., et W. Powell (1991). «Introduction», dans Powell, W. et DiMaggio, P.J.D. (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1-41.
- Dixon, J., R. Dogan et A. Kouzmin (2004). «The Dilemma of Privatized Public Services: Philosophical Frames in Understanding Failure and Managing Partnership Terminations», *Public Organization Review*, 4, 25-46.
- Eilmansberger, T. et al. (eds.) (2003). *Public Private Partnership*. Vienna: Linde Verlag.
- Greve, C. (2003). «Public-Private Partnerships in Scandinavia», *International Public Management Review*, 2/4, 59-68.
- Grimshaw, D., S. Vincent et H. Willmott (2002). «Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services», *Public Administration*, 80/3, 475-502.
- Ham, H., et J. Koppenjan (2002). «Building Public-Private Partnerships. Assessing and managing risks in port development», *Public Management Review*, 4/1, 593-616.
- Hammerschmid, G., et R. Meyer (2005). «New Public Management in Austria – Local Variation of a Global Theme?», *Public Administration*, forthcoming.
- Handley-Schachler, M. (2003). «Can the Private Finance Initiative be Used in Emerging Economies? – Lessons from the UK's Successes and Failures», *Managerial Finance*, 5-6/29, 36-51.
- Hart, O. (2003): «Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an Application to Public-Private Partnerships», *The Economic Journal* 113/486, 69-76.
- Johnson, C., et S.P. Osborne. (2003). «Local Strategic Partnerships, Neighbourhood Renewal, and the Limits to Co-governance», *Public Money & Management*, July, 147-154.
- Kickert, W., E. H. Klijn et J. Koppenjan (eds.) (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.
- Kitchener, M. (2002). «Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields: The Case of Academic Health Centre Mergers», *Organization Studies*, 23/3, 391-420.
- Klijn, E.-H., et G. R. Teisman (2003). «Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases», *Public Money & Management*, July 2003, 137-146.

- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London *et al.*: Sage.
- Kouwenhoven, V. (1993). «The rise of the public private partnership: a model for the management of public-private cooperation», dans Kooiman (ed). *Modern Governance: new Government-Society Interactions*. London: Sage
- Linder, S. H. (1999). «Coming to Terms With the Public-Private Partnership. A Grammar of Multiple Meanings», *American Behavioral Scientist*, 43,1, 35-51.
- Luhmann, N. (1969). *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- McQuaid, R. W. (2000). «The theory of partnership: why have partnerships?», dans Osborne (2000), 36-56.
- March, J. G., et J.P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Mayntz, R., et F. W. Scharpf (1995). *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Bd. 23. Frankfurt a.M.: Campus.
- Meyer, J., et B. Rowan. (1977). «Institutionalized organizations: Formal structures as myth and ceremony», *American Journal of Sociology*, 83/2, 340-363.
- Naschold, F. (1996). *New frontiers in public sector management: trends and issues in state and local government in Europe*. Berlin: De Gruyter
- Osborne, S. P. (ed.) (2000). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.
- Osborne, D., et T. Gaebler (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Roggencamp, S. (1999). *Public Private Partnership. Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Rosenau, P. V. (ed.) (2000): *Public-Private Policy Partnerships*, London: MIT Press.
- Roth, K. (2004): *Public Private Partnership-Projekte in Österreich. Eine empirische Analyse im Internet*, Vienna University, 2004.
- Sahlin-Andersson, K. (1996). «Imitating by editing success: the construction of organization fields», dans Czarniawska, B. et Sevón, G. (eds.). *Translating organizational change*. Berlin: de Gruyter, 69-92.
- Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Seven Bridges Press.
- Schaeffer, P. et S. Loveridge. (2002). «Toward an Understanding of Types of Public-Private Cooperation», *Public Performance & Management Review*, 2/26, 169-189.
- Schuppert, G. F. (2000). *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*. Baden-Baden: Nomos.
- Scott, W. R., M. Ruef, P. J. Mendel et C. Caronna (2000). *Institutional Change and Healthcare Organizations. From Professional Dominance to Managed Care*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Teisman, G. R., et E.-H. Klijn (2000). «Public-private partnerships in the European Union: officially suspect, embraced in daily practice», dans Osborne (2000), 165-186.
- Teisman, G. R., et E.-H. Klijn (2002). «Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?», *Public Administration Review*, 62/2, 197-205.
- Thoenig, J.-C. (2003). «Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness», dans Peters, G. B. and Pierre, J. (eds.). *Handbook of Public Administration*. London *et al.*: Sage, 127-137.
- Thornton, P. H. (2002). «The Rise of the Corporation in a Craft Industry: Conflict and Conformity in Institutional Logics», *Academy of Management Journal*, 45/1, 81-101.
- Thornton, P. H., et W. Ocasio (1999). «Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990», *The American Journal of Sociology*, 105/3, 801-843.

- Townley, B. (2002). «The Role of Competing Rationalities in Institutional Change», *Academy of Management Journal*, 45/1, 163-179.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism - Firms, Markets and Relational Contracting*. New York and London : The Free Press.
- Winner , M. (2003). «Kontrollinstrumente und Effizienzicherung - Überlegungen zur Vertragsgestaltung», dans Eilmansberger, T. *et al.* (2003), 223-242.
- Ziekow, J. (2002). «Public Private Partnership und Verwaltungsverfahrenrecht», dans Sommermann, K.-P. and Ziekow, J. (eds.). *Perspektiven der Verwaltungsforschung*. Berlin : Duncker & Humblot, 269-316.
- Ziller, J. (2003). «The Continental System of Administrative Legality», dans Peters, B. G. and Pierre, J. (eds). *Handbook of Public Administration*. London *et al.* : Sage, 260-268.