

GOVERNANCE ET ECONOMIE MIXTE EN EUROPE

Guy SCOFFONI*

< 목 차 >

- I. DEVELOPPEMENT DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE
ET EMERGENCE D'UNE NOUVELLE FORME DE
GOVERNANCE
- II. LA NECESSITE D'HARMONISATION DES MODELES DE
GOVERNANCE D'ECONOMIE MIXTE

L'association de partenaires publics et privés à la gestion d'activités d'intérêt général se trouve, dans la période contemporaine, au cœur des problématiques de gouvernance globale. Les notions de responsabilités communes, de partage et de partenariat retiennent de plus en plus l'attention, tant dans la sphère des pays développés qu'au-delà.

En juin 2002, lors de la troisième Conférence annuelle de la Banque Mondiale, l'élément central à mettre en valeur était de « *promouvoir les sociétés entres les secteurs publics et privés dans une économie mondialisée* ». Le développement des partenariats public-privé s'accroît avec la difficulté croissante des collectivités publiques des pays industrialisés et des pays en voie de développement, à financer les investissements destinés à répondre aux demandes de la société. A ce phénomène s'ajoute l'augmentation des dépenses de fonctionnement qui a conduit les autorités

* 프랑스 Aix-Marseille 대학교 법과대학 교수.

publiques, nationales ou locales, à différer les investissements et l'entretien des infrastructures existantes. De ce fait, les partenariats public-privé apparaissent comme un moyen de réconcilier les attentes sociales et la maîtrise des finances publiques. A partir de la fertile expérience des pays anglo-saxons, en particulier des Etats-Unis et du Royaume-Uni, d'autres Etats ont suivi cet exemple en élaborant leur propre modèle de partenariat public-privé.

Ce processus d'adaptation s'effectue de manière naturelle dans les pays qui ont un système juridique de Common Law, principalement en Australie, en Nouvelle Zélande, au Canada, en Afrique du Sud, en pouvant reproduire de manière fidèle l'application des principes et techniques qui fondent ces modèles pour l'exécution des projets et qui se concrétisent administrativement, par la standardisation de contrats ou l'élaboration de guides de bonnes pratiques.

En revanche, la situation est différente pour les pays de tradition juridique romaniste qui se caractérisent par un droit public codifié, comme en Europe continentale et en Amérique Latine et dans lesquels les processus d'adaptation des schémas de collaboration public-privé se trouvent plus complexes...

La technique de la concession, présente dans la plus grande partie des modèles de *public private partnerships*, a pu être utilisée sans difficulté particulière, compte-tenu de son emploi habituel par l'Administration Publique en France ou en Espagne, par exemple, pour la gestion d'infrastructures et de services publics, depuis plus de deux siècles. Ainsi, en Espagne, la participation du secteur privé dans la gestion d'intérêts publics a favorisé l'assimilation par les structures publiques et les agents économiques et sociaux, d'une formule contractuelle qui a été perçue comme un phénomène naturel d'intervention.

Le recours aux partenariats est de même encouragé par l'Union européenne afin de favoriser le développement de nouvelles infrastructures.

Ces infrastructures de réseaux ne peuvent être rapidement réalisées par les seuls investissements publics. Ce développement s'inscrit dans un contexte général de réforme profonde de l'action publique, dans tous les pays de l'OCDE, qui a commencé dans les pays anglo-saxons dans les années 1980. Dans un contexte budgétaire difficile, l'efficacité de l'action publique est contestée par l'Ecole du public choice, et par la nouvelle économie publique. On s'interroge sur la vérification de la régularité de l'utilisation des ressources et l'évaluation de l'efficacité de l'action publique en matière de fournitures de biens et services. La transparence et la responsabilisation (« accountability ») de l'action publique sont les objectifs de ces nouvelles écoles.

Le Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions distingue clairement « les partenariats public/privé (PPP) de type purement contractuel » de ceux de « type institutionnalisé ». Les PPP contractuels sont ceux « *dans lesquels le partenariat entre secteur public et secteur privé se fonde sur des liens exclusivement contractuels* » alors que les PPP institutionnels impliquent « *une coopération entre le secteur public et le secteur privé au sein d'une entité spécifique* ». ¹⁾

La Société d'Economie Mixte (SEM) est ainsi devenue une forme de partenariat dont l'objectif est d'introduire des modes de gestion privée tout en conservant un élément de contrôle administratif par les autorités locales. L'avantage est également de favoriser les transferts de technologies du privé vers le public et inversement. Le concept de société d'économie mixte existe dans la plupart des pays européens, tels que l'Allemagne, la Suisse, le Portugal, l'Espagne. Le modèle d'économie mixte britannique est un peu particulier et a évolué au fil du temps. Les caractéristiques de ces structures varient selon les Etats. Il est donc indispensable d'étudier l'évolution des partenariats publics-privés institutionnalisés dans ces pays, en fonction du

1) Commission des communautés européennes, *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et concessions*, Bruxelles, le 30.4.2004, §20.

contexte politique, historique, économique et juridique de chacun.

L'exemple britannique permet ainsi de se demander comment un Etat néo-libéral a pu encourager le développement de tels partenariats, considérés comme un outil de l'action publique. Même si ce phénomène s'observe au niveau mondial, le Royaume Uni apparaît comme pionnier de la collaboration public-privé. Quelles convergences est-il possible dès lors d'observer entre les différents systèmes ? Marquent-elles une nouvelle forme de gouvernance ? Peut-on évoluer vers un modèle européen de partenariat d'économie mixte ? Telles sont les principales questions qui seront successivement soulevées.

I. DEVELOPPEMENT DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE ET EMERGENCE D'UNE NOUVELLE FORME DE GOUVERNANCE

Les sociétés d'économie mixte sont les témoins privilégiés de l'évolution des politiques publiques. Elles sont passées d'un outil de l'Etat à un instrument important des collectivités territoriales et sont le reflet de politiques de décentralisation comme de recentralisation, de libéralisme comme de régulation économique. L'économie mixte locale doit être aujourd'hui appréhendée comme une technique d'intervention publique indirecte dans le domaine économique, associant capitaux publics et, dans une certaine mesure, capitaux privés. Elles sont donc principalement caractérisées par la mixité de leur actionnariat et se distinguent en cela des sociétés publiques locales car elles favorisent l'émergence d'un partenariat financier et technique.

Les sociétés d'économie mixte locales institutionnalisent ainsi la formule de partenariat public-privé. L'expérience américaine et les principes de rapprochement public-privé vont dès lors inspirer de nombreux pays européens, et en premier lieu le Royaume-Uni (A) puis les systèmes d'Europe continentale, dans un cadre d'interventionnisme public (B)

A LE DEVELOPPEMENT D'UN MODELE BRITANNIQUE NEO-LIBERAL DE PARTENARIAT

1- Dès 1980, le gouvernement Thatcher réforme la structure administrative britannique avec un double mouvement de centralisation et de privatisation. Il entame aussi une politique de restriction budgétaire radicale, favorisant le développement de partenariats, avec des formes différentes. Le partenariat public-privé se développe à travers une série d'instruments et de dispositifs mis en place d'abord par les conservateurs puis repris par les travaillistes avec quelles nuances.

Il est mis en œuvre à travers plusieurs formules juridiques qui associent les capitaux privés par la technique du *Project Finance*, pour des projets d'investissements publics qui ont connu un grand succès en matière d'infrastructures et de services publics, mais aussi dans d'autres domaines jusque-là non exploités, comme la santé, l'éducation, le logement social, la culture, la défense, ou la rénovation d'espaces urbains.

Ce modèle connu sous le nom de « *Private Finance Initiative* (PFI) », lancé par le Gouvernement britannique en 1992, est devenu une référence au niveau mondial. Il a été utilisé comme référence dans d'autres pays, pour le développement d'infrastructures et de services publics à l'aide de capitaux privés. Les expériences du Canada, de l'Australie, et de l'Afrique du Sud sont ainsi basées sur le modèle de la PFI. Et les évolutions successives au Japon, en Espagne et en France, comme dans d'autres pays d'Europe de l'Est, ont fait de la PFI une référence nécessaire. Le modèle de Projets de Prestations de Services (PPS) mexicain n'est pas un cas unique mais ressemble aussi fortement au modèle britannique. Influence notable même si chaque pays a dû adapter ce modèle à son histoire, son cadre juridique et son contexte institutionnel et industriel.

Il est nécessaire de souligner par ailleurs que le modèle britannique n'est pas un modèle statique. De ce fait, une importante partie des projets

d'Association public-privé (APP) ou *Public-Private Partnership* (PPP) actuellement créés par le Gouvernement Britannique ne sont pas des PFI. En effet, une caractéristique fondamentale du modèle britannique a été sa capacité à évoluer et à s'adapter aux différentes réalités et différents secteurs de l'activité publique.²⁾

C'est de cette manière qu'une série de sous-modèles sont apparus dans le temps. De plus, contrairement à d'autres pays, l'expérience britannique ne s'est pas concentrée sur des secteurs spécifiques mais s'est étendue à de nombreux domaines d'activité publique tels que les transports ou la santé publique.

Le Project Finance né aux Etats-Unis, dans un système fédéral a toujours laissé aux Etats et gouvernements locaux de grandes marges de liberté pour l'organisation de leurs projets de développement, pour décider si l'initiative pouvait venir du secteur public ou du secteur privé.

Ces partenariats à l'américaine expliquent mieux les origines du modèle anglais de PFI, qui débouche sur une plus grande « privatisation de la prise de décision » que dans la conception française. Ceci est d'autant plus vrai aujourd'hui que certaines convergences de partenariats apparaissent au niveau européen et s'effectuent sous l'influence de la Grande Bretagne, elle-même imprégnée du modèle américain.³⁾

Mais contrairement à une idée reçue, la politique de partenariat public-privé britannique n'a pas été envisagée comme un instrument de désengagement de la puissance publique. Au contraire, la PFI a été conçue comme une alternative à la privatisation, dont les limites commençaient à apparaître dès le milieu des années 1980.

L'initiative du financement privé (PFI) a été lancée par le gouvernement britannique, en 1992, dans le but d'aider à rénover l'action publique, après une longue période de baisse des investissements publics, par l'utilisation

2) ISMAIL Suhaiza, *Private Finance Initiative*, Lambert Academic Publishing, 2011, 348 p.

3) DA ROLD Jacques, *Les sociétés d'économie mixte acteurs de la ville*, Regards croisés en France et en Europe, L'Harmattan, 2010, p 153.

des techniques de gestion du secteur privé. Dès le début, de nombreux opposants à ce projet ont accusé le gouvernement de suivre des objectifs politiques déguisés. La PFI a été considérée comme une variante des privatisations des années 80, impulsées principalement par le Premier Ministre, Margaret Thatcher qui a réduit considérablement la marge de manœuvre de l'Etat et le pouvoir des syndicats d'agents publics. Au contraire, les partisans de la PFI considéraient qu'elle était une politique publique appropriée à la situation économique du pays et au développement de nouveaux projets d'infrastructures publiques. Impliquer le secteur privé apparaissait comme la meilleure manière de réduire les surcoûts et les retards habituels dans la réalisation de projets publics.

Depuis le lancement de la Private Finance Initiative, tous les gouvernements britanniques ont fait usage de la PFI pour négocier des contrats. Dans le but d'obtenir un maximum de bénéfices, l'Etat a permis que le secteur privé prenne en charge des services, traditionnellement gérés par le secteur public.

Ce modèle permettant l'utilisation de capitaux privés dans le financement des dépenses publiques est utilisé aussi bien par l'Etat que les collectivités locales. Il recouvre une série de contrats qui se situent entre la régie et la privatisation pure et simple et qui vont de la concession au contrat de partenariat. Le principe fondamental en est que le partenaire privé devient le créateur et le détenteur d'une activité dont il assure désormais la direction, dans l'intérêt public. Le PFI est utilisé dans la plupart des domaines traditionnellement à la charge des collectivités locales et dont la gestion était auparavant confiée aux services techniques municipaux. Le marché des déchets en Angleterre présente ainsi un potentiel immense, grâce aux formules de PFI développées dans le pays.

2- Ainsi, la politique de PFI ne repose pas sur un mécanisme unique appliqué à toutes les opérations mais se décline au contraire, en fonction des circonstances et des spécificités de chaque projet. De ce fait, quatre types de PFI peuvent être distingués :

- Certaines opérations se rapprochent du modèle français de la concession de service public. En France, les Partenariats Public-Privé (PPP) sont proches de cette formule. La puissance publique délègue à un partenaire privé à la fois la conception, la réalisation, le financement, l'exploitation et la maintenance d'équipements ou de services publics, Celui-ci assume les charges d'investissement ainsi que les risques, donc des responsabilités et des pouvoirs sensiblement supérieurs à ce qu'ils sont dans la délégation de Service Public classique.
- D'autres ont mis en place un partenariat public-privé sous la forme d'une joint-venture, c'est-à-dire une co-entreprise, impliquant le partage des risques et des gains. Le concept de partenariat public-privé institutionnalisé est délicat à identifier dès qu'une joint-venture ne dispose pas nécessairement de la personnalité juridique en Angleterre, de sorte que la distinction n'est pas nette entre partenariats contractuels et partenariats institutionnalisés, à l'image aussi de l'Afrique du Sud.
- D'autres portent sur des infrastructures publiques et visent à fournir des prestations à un acteur public.
- Enfin, certaines opérations associent à cette prestation, un usage commercial pour le compte de tiers.

Le partenariat public-privé a été ainsi « inventé » par un gouvernement d'inspiration néo-libérale qui ne croyait qu'en l'efficacité économique, financière et technique. Les collectivités publiques ne peuvent recourir efficacement aux partenariats public-privé sans de profonds changements de l'action publique, correspondant au « nouveau management public » britannique (New Public Management). Cette réforme cherche à recentrer l'action publique sur sa fonction de conception et d'orientation mais ne cherche pas à affaiblir le rôle de l'Etat ou à le désengager volontairement de certaines activités économiques. Il n'en demeure pas moins qu'une

transposition en France ou en Espagne de ces partenariats public-privés sous forme de greffe isolée, ne pourrait conduire qu'à un rejet si elle ne s'accompagnait pas d'évolutions profondes de la gestion publique.

En matière d'aménagement urbain, les *Urban Development Corporations* illustrent la mise en œuvre de ce mode de gestion. Il s'agit de sociétés d'acquisition foncière et d'aménagement urbain, mises en place par le ministère de l'environnement sous le gouvernement de Mme Thatcher en 1981, pour surveiller le développement de certaines zones et quartiers en « difficulté », au sein des plus grandes agglomérations. Ces formules s'appliquent à des espaces dans lesquels la ville perd toutes ses compétences au profit d'un comité responsable, composé de directeurs de grandes sociétés immobilières, d'industriels locaux et de hauts fonctionnaires, la majorité restant au secteur privé.

Ces « corporations » peuvent s'apparenter, en France, aux établissements publics nationaux d'aménagement, voire à des sociétés d'économie mixte nationales, présidées par une personne du secteur privé.

L'Urban Development Corporation qui ressemble aux sociétés d'économie mixtes nationales est une formule qui s'apparente donc aux modèles français et espagnol. Son but premier est de mobiliser les ressources du secteur public, émanant du gouvernement central, pour l'investissement de ressources complémentaires issues du secteur privé. Elle a permis, par exemple, la requalification des docks de Londres ou encore du secteur central de Manchester.

Elle a été toutefois l'objet de nombreuses critiques, dans un contexte de défiance à l'égard des collectivités locales et a évolué ainsi, en 1992, vers une structure nouvelle appelée *Urban Regeneration Company*.

Cette nouvelle formule consacre le principe de « *value for money* », c'est-à-dire, qu'elle doit engendrer des gains significatifs par rapport aux mécanismes publics traditionnels de prestation de services publics et d'infrastructures. Elle doit garantir l'usage efficace de fonds publics pour la réalisation d'un projet, à partir de la combinaison optimale des coûts, de la

qualité et de l'efficacité.

Cet objectif du « value for money » se caractérise principalement à travers plusieurs indices :

- L'administration des risques, considérée comme l'indicateur le plus important de participation dans les partenariats public-privé.
- La capacité du secteur privé à opter pour des solutions innovantes.
- L'utilisation importante d'infrastructures permettant l'obtention de fonds de la part des tiers.

Au Royaume-Uni, les différentes initiatives de gestion des partenaires varient selon l'organisation du partenariat. En général, elles sont dirigées par un groupe central de dix personnes qui définissent les fonctions et la responsabilité de chaque partie. Ce groupe est en général appelé « *Management Board* » ou « *Steering Group* ». Il développe la stratégie et assure la continuité du service.

De plus, il agit en général par l'intermédiaire d'un gérant, désigné une fois que le groupe a développé sa propre vision du centre urbain, dans le but d'adapter les compétences professionnelles du gérant avec les exigences du plan de travail et le programme des projets et d'encourager la participation locale.

Le développement des partenariats public-privé en France et en Espagne s'est réalisé de manière distincte, avec une philosophie et des procédés quelque peu éloignés de la conception britannique du « *value for money* ».

B LES EXPERIENCES FRANCAISE ET ESPAGNOLE DE PARTENARIAT DANS UN CONTEXTE D'INTERVENTIONNISME PUBLIC

1- Face au succès des formules britanniques, les gouvernements de pays voisins ont commencé à s'interroger sur l'utilité d'un partenariat public-

privé pour financer et organiser leurs infrastructures publiques. L'attitude réservée de l'Espagne et conservatrice de la France sur cette question implique que l'on s'attarde sur les raisons de cette appréhension à l'application du modèle. On observe généralement plusieurs degrés d'adaptation à ces nouveaux modèles de partenariats.

Dans de nombreux pays, la participation du secteur privé à la prestation de services de première nécessité est un concept nouveau. Pour cette raison, les stratégies en place doivent être adaptées de manière à promouvoir de telles innovations.

Le cadre législatif doit tout d'abord évoluer pour que l'autorité locale ait la souplesse lui permettant de participer à des partenariats public-privé. Ensuite, différentes techniques juridiques s'avèrent nécessaires selon le degré souhaité de participation du secteur privé.

Ainsi, bien que certaines sociétés privées soient désireuses de conclure des contrats d'exploitation et de maintenance, en l'absence d'un environnement propice, peu d'entreprises seront prêtes à engager des investissements à long terme lorsque le cadre juridique ne tient pas vraiment compte de leur capacité à fournir des prestations de service public. Lorsque le cadre juridique est inadéquat, ce sont des contrats de concession qui sont souvent utilisés pour permettre au gouvernement de conclure des contrats à long terme en vue de la fourniture de telles prestations.

De même, de nombreux systèmes juridiques ne permettent pas aux prêteurs de garantir leurs prêts par des actifs publics. En pareil cas, il est difficile pour les banques commerciales d'assurer le financement à long terme de projets de ce type. En général, les prêteurs sont réticents à assurer un financement à long terme si le système juridique d'un pays ne permet pas l'attribution des droits de la concession ou une quelconque forme de contrat d'« intervention » en cas de défaillance d'un débiteur.⁴⁾

Même si en France, il existe une certaine tradition de participation du

4) Site du United Nations Development Program, Public-Private Partnerships for the Urban Environment: <http://pppue.undp.2margraf.com>.

secteur privé dans le secteur public, le modèle français se limite à l'utilisation de concessions et de sociétés d'économie mixte, pour les secteurs routiers et la distribution et l'assainissement de l'eau. Le modèle de partenariat de type britannique ne s'est ainsi pas imposé. Ces partenariats public-privé ne peuvent d'ailleurs pas être utilisés en matière d'actions sociales.

Les schémas de collaboration public-privé entendus comme contrats de longue durée entre le secteur public et le secteur privé, ont fait l'objet de nombreuses critiques. Une des principales auxquelles sont confrontés ces schémas est le fait que ces modèles de partenariats coûtent plus cher pour l'administration qui doit emprunter directement sur le marché pour pouvoir financer les projets. Ce coût correspond principalement au financement privé face au financement public, et au rendement demandé par les investisseurs privés pour leur apport.

A l'inverse, le recours à ces formules de partenariats public-privé se justifie lorsque les bénéfices que reçoivent l'administration et les usagers dépassent les coûts engendrés par le privé pour développer ces projets.

L'analyse critique de ces modèles de partenariat doit prendre en compte, de manière primordiale, le rapport entre les coûts et les risques engagés. Les schémas de collaboration public-privé requièrent que les risques du contrat soient supportés par la partie qui est capable de les gérer de la manière la plus efficace possible. Le partenaire privé supporte ainsi les risques face aux coûts engagés par le partenaire public. Il est à même de le faire pour certains risques comme les risques de construction, lorsqu'il s'y engage, ou encore les risques correspondant aux services qu'il propose. Le transfert de ces risques que supporte le partenaire privé, est un bénéfice pour l'Administration et ses usagers qui se traduit par un coût moins élevé que si cette gestion avait été réalisée par l'Administration elle-même.

Il est à noter que les pays voisins de la Grande Bretagne sont également réfractaires à l'adoption d'un tel partenariat compte-tenu du fait que l'adoption de ces schémas implique moins de transparence budgétaire de la

part des partenaires privés.

2- En Espagne comme en France, la collaboration public-privé existe depuis longtemps, sous le modèle de contrat de concession.

La formule de la concession et du contrat public ne représente pas exactement la conception de coopération dans l'activité de production que sous-entend le partenariat public-privé dans la tradition britannique.

Certains exemples de partenariats public-privé, notamment celui de la Communauté de Madrid, montrent que la concession constitue une formule permettant de développer la participation du secteur privé dans les activités et services à caractère public. Sous le modèle de contrat de concession traditionnel, le partenaire privé, en sus d'apporter le financement nécessaire, construit, assure la maintenance, et amortit son investissement à travers l'exploitation de l'œuvre ou du service et le paiement de ces coûts par les usagers.

Le contrat de partenariat français et espagnol a été dès lors souvent présenté comme directement inspiré de la PFI britannique. Il a même été parfois critiqué comme une simple importation de mœurs anglo-saxonnes. Or, ce n'est pas exactement le cas. Les schémas de concession français existaient depuis longtemps, avant la vague de désétatisation qui a eu lieu dans le monde anglo-saxon à partir des années 1980 et 1990.⁵⁾

La concession a ainsi longtemps été, parmi les pays de l'OCDE, le modèle dans lequel la gestion privée des services publics a été la plus développée, y compris dans des secteurs de monopoles naturels tels que l'eau et l'assainissement.

Dans les années soixante-dix, l'Etat Providence est confronté à la crise économique qui contraint à réduire la dette publique, et à faire primer l'objectif d'efficacité. Il s'agissait de la recherche de la gestion de services publics la plus efficace possible. C'est à partir de ce moment-là, que naît le

5) DU MARAIS Bertrand, « *La genèse des contrats de partenariat du point de vue des innovations apportées par l'ordonnance du 17 juin 2004* », Revue juridique du Trésor, numéro spécial sur les partenariats public privé, 2007, Nanterre, le 22 février 2007.

« *New Public Management* » dans l'histoire des Administrations Publiques.

Il n'y a pas de définition exacte du « *New Public Management* », même s'il est possible de définir certaines caractéristiques communes à tous les procédés de transformation organisationnelle: la séparation des entités publiques en des unités indépendantes, l'introduction de la concurrence dans le secteur public et entre le secteur public et le secteur privé, l'utilisation, dans l'Administration publique, de mécanismes de gestion privée, la recherche de formules permettant un meilleur usage des ressources publiques ou le contrôle actif des entités publiques à travers l'assignation de responsabilités.

Ceci implique un changement de rôle de l'Administration publique, de l'exécution directe de ses politiques publiques à la promotion de structures favorisant le jeu de procédures concurrentielles qui encouragent l'innovation et la flexibilité. Il s'agit également désormais de financer en fonction de la rentabilité de la production, et de privilégier des formules de gestion adaptées où les exécutants seront distincts selon les projets.

A la fin du XXème siècle, la « nouvelle gestion publique » se trouve directement liée à l'affirmation d'une notion globale de « Gouvernance ».

Ce nouveau modèle intègre aujourd'hui toutes les actions publiques dont la légitimité se fonde sur la qualité de la collaboration entre les différents niveaux étatiques, les entreprises et la société civile.

Dans ce contexte, la « troisième voie », formule qui transcende les conceptions politiques traditionnelles de gauche et de droite exprime l'orientation des nouveaux modèles fondant la coopération entre les opérateurs privés et publics.

Elle cherche à promouvoir la coopération entre le secteur public et le secteur privé en mettant en avant la qualité du service, tout en tenant compte du coût de ce dernier.

L'intégration de la "troisième voie" a donné lieu à l'apparition de nouveaux liens entre l'Administration publique et le secteur privé, dans les pays d'Europe continentale, qualifiés de partenariats public-privé. Ces

partenariats s'inspirent de nouvelles conceptions dans lesquelles, chaque agent, public ou privé, participe aux projets de prestation de services et où le travail est réparti en fonction des compétences de chacun pour réaliser ces travaux. La logique de cette transformation permet aux deux secteurs, public et privé, de se concentrer sur les tâches auxquelles ils sont les mieux préparés, de manière à obtenir un résultat de meilleure qualité.

En définitive, même si les partenariats public-privé ont été générés dans le cadre spécifique britannique, des pays comme la France et l'Espagne se sont adaptés à ce système de manière progressive, alors qu'ils avaient une conception beaucoup plus interventionniste de l'Etat et des collectivités locales dans la réalisation de prestations de services publics.

Les administrations publiques espagnoles et françaises disposaient de prérogatives traditionnelles, aujourd'hui limitées par le jeu des critiques liées aux impératifs de l'économie mondialisée et à l'influence des théories libérales dans la période contemporaine.

Au total, la Grande-Bretagne, la France et l'Espagne vont exercer une influence en ce domaine, au sein des pays de l'Union européenne et notamment quant à la question de savoir s'il convient d'adopter un régime commun applicable aux partenariats public-privé, aussi bien contractuels qu'institutionnels.

II . LA NECESSITE D'HARMONISATION DES MODELES DE GOUVERNANCE D'ECONOMIE MIXTE

L'avenir des partenariats mixtes repose en Europe tant sur la convergence des expériences menées dans les Etats membres (A) que sur la recherche d'un modèle européen de partenariat. (B)

A LES PRATIQUES CONVERGENTES DE GOUVERNANCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE EN EUROPE

1- L'augmentation de l'utilisation des contrats de collaboration public-privé est due au fait que les collectivités se sont trouvées en charge d'assumer davantage de services publics. La principale raison qui a motivé le recours à ces techniques partenariales est le manque probant de ressources publiques pour faire face à la demande de prestations de services publics.

Ainsi, l'utilisation de certaines formules de participation du secteur privé dans le financement de prestations publiques semble une alternative pour pouvoir continuer à offrir le même type de services aux usagers. Le développement de mécanismes qui permettent une plus grande efficacité dans la gestion des services publics est devenu une priorité pour les Administrations publiques et a légitimé le rapprochement avec le secteur privé pour compléter les ressources nécessaires et exécuter des projets publics de grande envergure.

Une deuxième raison majeure a été d'essayer de chercher des moyens qui ne contribuent pas à trop augmenter le déficit public afin de respecter les limites en matière budgétaire et de dette publique, définies par les règles de stabilité budgétaire européennes et nationales.

Les contrats de partenariats public-privé permettent le contrôle du déficit puisque dans le secteur public, il est possible de commencer une construction d'infrastructures sans la nécessité de répercuter les coûts dans le budget de manière immédiate.

Partout, en Europe, la constante fragmentation des sociétés, la décentralisation et la séparation des administrations publiques ou l'importance de l'accès à l'information pour contrôler les procédures expliquent le développement de ces partenariats. En outre, l'interdépendance des acteurs de l'élaboration et de l'exécution de politiques publiques et la difficulté croissante à séparer le public du privé ont vite conduit à la multiplication de ces nouvelles formules de gouvernance d'économie mixte.

L'emploi de techniques de partenariats public-privés suppose d'importants avantages pour le secteur privé. *Les Public Private Partnership* signifient l'accès à des grands projets qui, s'ils ne se faisaient pas en collaboration avec le secteur public, n'auraient pu se réaliser. Pour le partenaire privé, participer à ces « *partnerships* » garantit l'ouverture à de nouveaux marchés, de nouvelles opportunités de travail, de partage des risques et de prise en charge de nouveaux projets qui ne pourraient se concrétiser autrement.

Il en ressort aussi de meilleures relations avec le secteur public. A de nombreuses occasions, le partenaire privé peut être mieux préparé que la collectivité, non seulement pour construire, exploiter certains ouvrages ou services, mais aussi pour faire admettre à l'administration de nouveaux besoins ou objectifs.

La formule est également avantageuse pour le prestataire public, qui peut continuer à investir dans des biens et services et répondre aux besoins de la société, tout en respectant les normes de stabilité budgétaire. Dans de nombreuses occasions, on a fait appel au partenariat public-privé pour mener à bien des projets d'investissements qui n'auraient pu être possibles avec les seuls fonds publics disponibles.

Les contrats de partenariats public-privés peuvent être considérés comme des techniques qui permettent le maintien d'un Etat Providence, et l'équité intergénérationnelle, puisque les équipements ne se financent pas intégralement par le budget disponible, mais à travers les activités que le projet implique au cours de sa durée.

L'autre avantage en pratique est l'utilisation du contrôle des coûts et des temps d'exécution, car l'entreprise mettra tout en œuvre pour terminer les travaux le plus rapidement possible et ce pour que les infrastructures commencent à fonctionner et que l'on puisse en obtenir des bénéfices rapidement. La qualité du service se maintient au cours de la vie du projet, et le contrôle de son fonctionnement est assuré eu égard aux obligations du contrat.

Le partenaire public peut prendre des décisions à long terme, sans être restreint par des limites budgétaires à court terme. Dans un contexte de restrictions budgétaires, le partenariat public-privé permet de rendre les projets viables, d'un point de vue du financement public, parce qu'il permet de différer les coûts du projet. Le partenaire public ne commence pas à financer le projet avant qu'il ne soit mis en oeuvre. S'il se produit un retard dans les délais de construction, le secteur public ne prend pas en charge les frais occasionnés. Le coût du service public est en général en relation avec le niveau de qualité des services offerts, et ainsi, le partenaire privé dispose de tous les éléments pour s'assurer des délais de livraison des infrastructures et de son fonctionnement conformément à ce qui a été prévu entre les partenaires. Le partenariat public-privé oblige le service public à centrer son attention sur les résultats et bénéfices, depuis le début du projet.

2- Dans la dernière décennie, les restrictions imposées par le Traité de Maastricht (1992) aux pays membres de l'Union Européenne, a conduit ces derniers à utiliser de plus en plus les modèles de partenariats public-privé dans la gestion et le financement des infrastructures. En effet, ce traité implique, pour tous les pays membres de l'Union européenne, le maintien sous contrôle de la dette publique, qui ne peut dépasser 3% du PIB. Cette contrainte oblige ces pays à se tourner vers de nouveaux modes de financements, en délaissant progressivement le financement direct public. De ce fait, à partir des années quatre-vingt-dix, commence une période de privatisation et de structuration des projets de participation public-privé, en utilisant principalement le modèle de la concession, dans la majorité des cas, le Royaume-Uni, la France et l'Espagne ayant été les précurseurs en ce domaine.

Parmi les principales réalisations de partenariats public-privé, encouragées par l'Union Européenne, figurent notamment celles relatives aux transports.⁶⁾

6) Forum international des transports, *Une meilleure réglementation des partenariats public-privé d'infrastructures de transport*, Tables rondes FIT, OCDE, 2013.

Ainsi, au Royaume-Uni, les Agences gouvernementales évitent, jusqu'aux années quatre-vingt-dix, d'utiliser des contrats de partenariats pour la réalisation d'infrastructures routières pour plusieurs raisons : Le Gouvernement pouvait toujours obtenir de l'argent à des taux moins élevés qu'une entreprise privée, beaucoup de projets comportaient de nombreux risques, les autoroutes étaient chères à construire et entretenir et il existait des doutes quant à l'efficacité ou la légitimité du péage...

Cependant, en 1992, le Gouvernement change de position, avec l'introduction du Private Finance Initiative. Le PFI est, rappelons-le, un plan global des pouvoirs publics pour optimiser la valeur des dépenses des contribuables (« value for money »), via la participation d'entreprises du secteur privé dans tous les domaines de service public, en tenant compte de quatre principes : la « value of money », le transfert des risques et la responsabilité du secteur privé, la compétence pour stimuler l'innovation et l'augmentation de la valeur et de l'efficacité des services à promouvoir.

En France, il existe un programme de concessions d'infrastructures routières depuis les années cinquante, qui a impliqué plusieurs entreprises concessionnaires publiques et privées dans la construction notamment d'autoroutes.

A l'instar du cas espagnol, le développement du réseau routier en France a été sujet à de nombreux changements, résultats de crises économiques, comme de changements politiques. On distingue quatre étapes de stratégies de développement économique : une première étape de 1955 à 1969, où commence le développement d'infrastructures de réseaux routiers, via des entreprises publiques d'autoroutes qui introduisent un péage pour le fonctionnement et la maintenance, une seconde étape de 1969 à 1981, où se produit un processus de libéralisation et de privatisation de ces entreprises, une troisième étape, de 1982 à 1993, où l'Etat intervient avec les entreprises et établit un système national de financements croisés, et une ultime étape, jusqu'à ce jour, où s'élaborent des stratégies de développement, de planification et de consolidation du secteur privé.

Ainsi, à partir des années 1980, le système français de concessions d'autoroutes était confronté à un notable problème de déficit budgétaire, en raison de la crise pétrolière des années 70. Face à cette situation, le gouvernement est intervenu en prenant une série de décisions, parmi lesquelles la plus importante a été la nationalisation de trois des quatre entreprises privées d'autoroutes, en indemnisant ses actionnaires. Cependant, à la fin de cette période, le gouvernement français reconnaît l'efficacité des entreprises concessionnaires et décide que les prochaines autoroutes se feront sans aide de l'Etat.

Quelques freins demeurent cependant, au développement de ces partenariats, notamment en France. Ainsi, le Conseil d'Etat, dans un avis du 1er décembre 2009⁷⁾, se démarque des positions de la Commission européenne et de la jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg⁸⁾, en adoptant une approche très formaliste du recours au partenariat public-privé institutionnalisé, traduisant les réticences françaises à transposer pleinement une technique d'origine étrangère.

Le succès global des formules de partenariats mixtes dans les différents Etats va toutefois relancer les débats à l'échelle européenne.

B VERS UN MODELE EUROPEEN DE GOUVERNANCE D'ECONOMIE MIXTE ?

1- Le processus de réflexion sur les partenariats publics-privés commence en 1996, avec la *publication du Livre Vert sur les contrats publics dans l'Union européenne, réflexions sur le futur*.

Dans ce texte, la Commission manifestait son souhait d'associer secteurs privé et public dans un contexte particulier, celui du financement des

7) Cf. DU MARAIS Bertrand, "Le Conseil d'Etat et le partenariat public privé institutionnalisé", La Semaine Juridique- administrations et collectivités territoriales, 19 décembre 2011, n°51-52, p 31-37, n°2398

8) Cf. Décision CJUE 15 octobre 2009, Aff. C-196/08, Acoset

réseaux transeuropéens de transport.

Elle justifiait sa position par l'importance de la politique de transport pour la compétitivité générale de l'économie de l'Union, de manière directe et indirecte, pour la création d'emplois. La Commission a compris à ce moment-là que les normes communautaires en matière de contrats publics facilitaient la participation du secteur privé dans les réseaux transeuropéens, sans nécessité de modifier le cadre juridique existant.⁹⁾

Dans sa communication postérieure sur les contrats publics de l'Union européenne en 1998, la Commission signalait que les modes de financement ou la décision relative à la gestion publique ou privée des ouvrages et services était une prérogative de chaque Etat membre. Cependant, s'impose, dans le même temps, la nécessité de définir un régime juridique qui favorise le développement de partenariats public-privé, pour simplifier les conditions d'application et obtenir une plus grande sécurité juridique. On s'oriente ainsi vers l'élaboration d'un document interprétatif qui précise les règles et principes applicables aux concessions, d'une part, et qui examine d'autre part les autres formes d'associations entre le secteur privé et le secteur public.

En 1999, le Projet de communication interprétative sur les concessions en droit communautaire des contrats publics déclare l'intention de la Commission de l'Union européenne de préciser le régime juridique des concessions et des autres formes de collaboration public-privé présentant des similitudes avec les premières. Toutefois, le document final de 2000 élimine toute référence à une autre forme de partenariat que celui de la concession. Il constate en effet, à juste titre, que la variété de modèles de partenariat public-privé empêche de les réduire à un seul catalogue fermé de principes.

9) BERNAL BLAY Miguel Ángel, *La colaboración público privada institucional*, 28 de noviembre 2010, Actividades del Proyecto de investigación del MICINN sobre los "Nuevos escenarios de la contratación pública: urbanismo, contratación pública, y cooperación intersubjetiva"

En 2004, la Commission présente le Livre Vert sur la collaboration public-privé et le droit communautaire en matière de contrats publics et de concessions . Le Livre Vert naît de l'intention de susciter une réflexion sur les modèles de partenariats public-privé. A partir de cette publication, la Commission lance alors un large débat sur cette question, en proposant à tous les organismes intéressés d'y participer.¹⁰⁾

Il est important de noter que le Livre Vert de 2004 établit une classification des opérations de partenariats public-privé, selon qu'ils se basent sur des liens exclusivement contractuels (partenariats public-privé contractuels) ou impliquent un partenariat entre le secteur privé et public, au sein d'une entité différente (partenariats privés institutionnalisés)

Si nous considérons que les dépenses annuelles dans les domaines routiers, de réseaux ferrés, d'électricité et d'eau représenteront en 2030, 2,5 % du PIB mondial, selon les prévisions de l'OCDE, il est impératif que les autorités publiques mettent en pratique d'autres formes de contrats qui permettent de répondre aux aspirations, besoins en services et infrastructures publiques. L'impact des partenariats public-privés au niveau européen à partir de formules réalistes, démontre qu'en mobilisant les compétences, les énergies et les capitaux, les partenariats relancent la croissance économique, particulièrement quand on doit tenir compte des restrictions budgétaires dans un contexte d'austérité qui touche quasiment tous les pays européens.¹¹⁾

2- Plusieurs arguments majeurs ont poussé la Commission européenne à adopter des mesures en vue d'encourager la création de partenariats public-privés (PPP).

Les arguments exprimés au niveau communautaire en faveur des partenariats se trouvent dans la Communication de la Commission du 19

10) BOVIS Christopher, *Public-Private Partnerships in the European Union*, Routledge, 2014, 207 p.

11) COLON DE CARVAJAL FIBLA Borja, *Colaboración público-privada e infraestructuras públicas: algunos aspectos positivos y muchas propuestas de reforma*, Noticias Jurídicas , Mars 2011.

novembre 2009 « *Mobiliser les investissements publics et privés en vue d'un changement structurel à long terme : développement des PPP* ». La Commission signale en particulier, qu'elle a l'intention de chercher de nouveaux moyens pour favoriser l'essor des PPP avec un développement du cadre institutionnel afin de diminuer les inconvénients des contrats en général. Les principaux arguments favorables aux PPP invoqués dans la communication sont les suivants :

- Réduire les coûts en infrastructures, en profitant de l'efficacité économique et du potentiel innovateur d'un secteur privé compétitif
- Répartir le financement des infrastructures au cours de leur durée de fonctionnement
- Améliorer les efforts en matière de viabilité, d'innovation, de recherche et de développement
- Offrir au secteur privé un rôle fondamental dans le développement et l'application de stratégies à long terme pour de grands programmes industriels, commerciaux et d'infrastructures
- Encourager les quotas de marchés des entreprises européennes à l'extérieur de l'Union européenne, pour conclure des contrats avec des pays tiers hors Union Européenne.

On a longtemps considéré que l'argument principal qui poussait le secteur public à s'engager dans des partenariats avec le secteur privé était le coût budgétaire. Cependant, sans pour autant négliger cet aspect, il est important de constater que l'expérience acquise montre que les avantages de coût n'en constituent pas la seule raison d'être. Le premier argument qui peut justifier le recours aux partenariats est l'optimisation du facteur temps. Tous les observateurs attentifs aux opérations de PPP observent que :

- Le recours à un PPP permet de lancer un ouvrage public avec plus de rigueur que par les procédures habituelles.

- Les délais de préparation et d'étude sont plus courts que ceux des contrats publics classiques.
- Les délais de réalisation sont plus aisément respectés compte-tenu d'une responsabilisation différente des exécutants.

Par ces bénéfices obtenus, en particulier dans la période de sortie de crise actuelle, le PPP peut être un formidable accélérateur pour la prise des décisions et un outil de premier ordre pour améliorer la rentabilité et l'efficacité des résultats obtenus.

Par ailleurs, le PPP a une capacité naturelle pour favoriser la cohérence d'un projet, et avec elle une efficacité économique maximale pour la collectivité. Cela est dû à une intégration plus complète dans la chaîne de production, depuis la conception jusqu'à la maintenance et l'exploitation, en passant par la réalisation proprement dite des infrastructures en question. Par sa nature, le partenaire privé sait qu'il doit optimiser la procédure et la qualité de la construction, puisqu'après il aura à charge, non seulement d'assumer la maintenance et l'exploitation à long terme mais devra également rendre au secteur public, au terme du contrat, un ouvrage en bon état de fonctionnement dans le respect des normes et des réglementations d'exécution.

Le dernier argument qui justifie le recours aux PPP est certainement celui du financement. On peut facilement imaginer qu'un responsable public qui connaît ses limites budgétaires, recherche la solution la plus adaptée pour réaliser un ouvrage répondant aux besoins de la collectivité. La formule des partenariats public-privé offre une solution financière à un problème qui pourrait rester sans réponse si l'on procédait seulement à une étude dans le cadre de financements propres.

Il est donc nécessaire de prendre en compte les limites budgétaires de la plupart des pays européens, et notamment l'impossibilité de prévoir le financement à long terme d'une activité de service public, par le biais des seuls investissements publics.

Dans de nombreux pays, l'introduction du PPP a été ainsi un premier pas pour engager une réforme de la gestion publique et des techniques utilisées.

EN GUISE DE CONCLUSION : INTERET ET LIMITES ACTUELS DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE

Comme le souligne le rapport du Sénat du 15 novembre 2000¹²⁾ 2sur les Sociétés d'économie mixte, et le rapport de la FSESP sur les partenariats public-privé (PPP)¹³⁾, *«le secteur privé n'assume pas souvent les risques et « les PPP ne garantissent pas toujours une meilleure rentabilité »*

Ainsi, au Royaume-Uni, *«... il n'existe aucune preuve objective qui laisse penser que les projets de PFI sont livrés plus rapidement et à un coût final moindre que les projets utilisant des méthodes conventionnelles d'attribution des marchés»¹⁴⁾*

En outre, *« les règles relatives aux PPP ne garantissent pas une totale transparence. »¹⁵⁾*

Les entreprises privées insistent sur le fait que de nombreux aspects des PPP ne sont pas divulgués, et notamment les contrats eux-mêmes. Certains éléments relatifs à la gouvernance de ces sociétés font l'objet de nombreuses critiques, car il est dit que ce modèle de partenariat favorise encore beaucoup trop le secteur privé, au détriment des collectivités territoriales.

12) RAPPORT SÉNAT n°77, SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001, Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre.

13) Fédération syndicale européenne des services publics, Rapport de la FSESP sur les partenariats public-privé (PPP) *« 10 éléments de réflexion sur les partenariats public-privé (PPP) »*, Novembre 2011.

14) 17e rapport du Comité parlementaire du Trésor britannique, Private Finance Initiative HC 1146, août 2011, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>.

15) 15 Fédération syndicale européenne des services publics, Rapport de la FSESP sur les partenariats public-privé (PPP) *« 10 éléments de réflexion sur les partenariats public-privé (PPP) »*, Novembre 2011.

Enfin, une idée préconçue selon laquelle les PPP aideraient à résoudre la crise économique n'est pas exacte. « *Les PPP ne sont pas nécessaires pour résoudre les problèmes des pays en crise.* »¹⁶⁾

Il n'existe aucune preuve que les pays ayant plus souvent recours aux PPP ont moins de risques d'avoir des problèmes fiscaux. Selon la BEI, les cinq pays qui ont le plus recouru aux PPP au cours des dernières années sont la Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni.¹⁷⁾

C'est ainsi qu'une fois définis les objectifs, des institutions efficaces devront être créées, afin de maximaliser les contributions de chaque partenaire et ne pas tomber dans des travers bureaucratiques.

Reste aussi la question de la dotation des collectivités locales de ressources financières suffisantes pour réaliser tous projets d'infrastructures ou de rénovation urbaine. C'est seulement grâce à des financements multiples que des moyens suffisants seront obtenus: financements de diverses administrations, programmes de coopération avec l'Union européenne ou les pays développés et partenariats public-privé.

L'appui de la Banque européenne d'Investissements pour ce type de projet semble aussi précieuse car les établissements financiers prêtent difficilement des fonds à long terme.

Les expériences comparées ainsi que les orientations de l'Union européenne encouragent, en définitive, l'usage des PPP et permettent d'élaborer des principes directeurs susceptibles d'être érigés en principes communs de partenariats public-privé.

Il est certain que la stabilité politique d'un pays est une condition sine qua non pour la réussite de ces projets. Cette stabilité doit être accompagnée, dans tous les cas, d'une formation suffisante des agents

16) 16 Fédération syndicale européenne des services publics, Rapport de la FSESP sur les partenariats public-privé (PPP) « 10 éléments de réflexion sur les partenariats public-privé (PPP) », Novembre 2011.

17) BEI, 2010, Kappeler A. et Nemoz M., Public-private partnerships in Europe - before and during the recent financial crisis, Rapport économique et financier 2010/04, juillet 2010, www.eib.org/epec/resources/efr_epec_ppp_report.pdf.

chargés de représenter le secteur public dans la régulation, la négociation, la gestion et le contrôle des partenariats public-privé.

Cette analyse montre également que les collectivités publiques ne peuvent recourir efficacement au partenariat public-privé sans une profonde réforme d'ensemble de l'action publique, relevant de ce que les Britanniques ont appelé le « nouveau management public ». Plus qu'un affaiblissement du rôle de l'État ou qu'un désengagement volontaire de certaines activités économiques, comme dans le cadre des privatisations, cette réforme cherche à recentrer l'action publique sur sa fonction de conception et d'orientation. Elle s'inspire d'une logique de fonctionnement très proche, alors, de la gouvernance privée.

투고일 : 2020.6.2. / 심사완료일 : 2020.6.9. / 게재확정일 : 2020.6.12.

[참고문헌]

- BIZET Jean-François, *Entreprises publiques locales SEM*, SPLA, SPL, Lamy Axe Droit, 2011.
- BOVIS Christopher, *Public-Private Partnerships in the European Union*, Routledge, 2014.
- BREUILLARD Michèle, PARIS Didier, AMÉNAGEMENT ET URBANISME EN FRANCE ET EN Grande-Bretagne, Etude comparative, L'Harmattan, 2007.
- DA ROLD Jacques, *Les Sociétés d'Economie Mixte, acteurs de la Ville, Regards croisés en France et en Europe*, L'Harmattan, 2010.
- DORREGO DE CARLOS Alberto y MARTINEZ VASQUEZ Francisco, *La Colaboración Público-Privada en la Ley de Contratos del Sector Público*, Claves La Ley, 2009.
- FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis Carro, *Sociedades de Economía Mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*, Iustel, Portal Derecho, S.A, 2010.
- I. Mingashang et J-P Segihobe Bigita (sous la direction de), *Du droit de l'économie et de l'économie au droit*, Bruylant, 2019.
- ISMAIL Suhaiza, *Private Finance Initiative*, Lambert Academic Publishing, 2011.
- MARTIN MATEO R. y DIEZ SANCHEZ J.J., *Manual de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, 28a edición, 2009.
- MULLER Etienne, *Les instruments juridiques des partenariats public-privé*, L'Harmattan, 2011.
- PHIL Jones and EVANS James, *Urban Regeneration in the UK*, SAGE, 2008.
- S. Guérard (sous la direction de), *Regards croisés sur l'économie mixte*, Gralle, L'Harmattan, 2007.
- YESCOMBE E.R., *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Butterworth-Heinemann, 2007.
- Public-Private Partnerships Shaping Europe's Digital Future, August 2018, at <https://ec.europa.eu>

Rapport spécial n°9/2018 : Les partenariats publics-privés dans l'Union européenne, at <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx>

The problem with Public-Private Partnerships and the role of the EU, at <https://www.theparliamentmagazine.eu>

[국문초록]

유럽의 혼합경제와 거버넌스

Guy SCOFFONI*

공공이익적 활동을 위한 관리 주체를 공인과 사인을 공동주체로 하는 법인으로 구성하는 것이 전세계적 거버넌스 구축 문제의 핵심이 되고 있다. 이러한 공동주체는 사회적 기대와 공공 재정의 확보를 조정할 수 있는 수단이 될 수 있다. 이것은 앵글로 색션법 계통의 국가에서부터 확산되기 시작한 이래 수십 년 전부터는 유럽의 로마법 계통의 국가에서도 공적 작용에 대한 가장 능률적인 제도라는 명목에 따라 발전해 오고 있다. 그러나 어려움이 없지 않겠으나, 유럽 로마법 국가에서는 이를 수용함에 있어 제한적인 예산적 범위내에서 대상이 되는 경제와 공법적 체계의 특수성을 고려하여야 할 것으로 본다.

주제어 : 공인·사인 공동주체, 혼합경제, 새로운 공적 작용, 새로운 공공 관리, 거버넌스

* 프랑스 Aix-Marseille 대학교 법과대학 교수.

[Abstract]

GOVERNANCE AND MIXED ECONOMY IN EUROPE

Guy SCOFFONI*

The association of public and private partners in the management of public activities appears as a major issue of global governance. Such partnerships are a means to reconcile social claims and public finance requirements. Prevalent in anglo-saxon systems, they have been developing, in the last decades, in European romanist countries, in the name of public action efficacy. They have, nonetheless, to adapt, with some difficulty, to the specificities of public law systems and directed economy, in a constraining budgetary context.

Key words : Public-Private Partnerships, Mixed Economy, New Public Action, New Public Management, Governance

* Professor, Aix-Marseille University.

