



APPEL A CONTRIBUTION POUR L'ATELIER n° « 6 »

Gestion des nouvelles formes d'ouverture et de rapprochement public-privé (FOR-PP) : *Vers une conceptualisation managériale ?*

Président d'atelier
Bachir MAZOUZ

École nationale d'administration publique Université du Québec

ÉNAP ÉCOLE NATIONALE
D'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

Coordonnées où transmettre votre proposition :

<https://airmap2023.sciencesconf.org/>

Track #6 - Managing the New Forms of Public-Private Openness and Togetherness (FOR-PPOT)

Toward a managerial conceptualization ?

This track aims to contribute to provide the academic proceedings and develop analytical and research grids related to opportunities and reconciliations between state, firms and nonprofit organizations. Contributions will emphasize on managerial and international level approaches.

1°. OBJECTIFS DE L'ATELIER

- 1- Contribuer à la structuration d'un agenda de recherche sur les FOR-PP,
- 2- Participer aux débats scientifiques générés par des résultats de recherches sur les FOR-PP,
- 3- Contribuer à l'élaboration et à la diffusion (publication) de travaux de recherche dédiés à la gestion des nouvelles formes d'ouverture et de rapprochement entre l'État, les entreprises (privées), les Territoires & collectivités, les organisations de la société civile (dites à but ou à finalité non lucratives).

2°. CONTEXTE, ENJEUX ET QUESTIONNEMENTS

Les difficultés budgétaires que connaissent quasiment tous les gouvernements des pays de l'OCDE et la recherche d'une efficacité publique accrue ont accéléré, depuis la fin des années 1970, l'apparition d'un mouvement d'ouverture de la part des États envers les entreprises privées et les organisations de la société

civile [OSBL et OBNL]. Conséquence de cette nouvelle dynamique interinstitutionnelle, de nouvelles formes d'organisation poursuivant des finalités publique et privée (FOR-PP), souvent divergentes sans être nécessairement contradictoires, sont institutionnalisées. Bien qu'elles soient médiatisées et très souvent mises en opération sous une terminologie institutionnalisée par les partenariats public-privé (PPP)¹, ce que l'on regroupe aisément sous l'acronyme FOR-PP est d'une complexité théorique et pratique qui n'est plus à démontrer (Hudon, 2016 ; Mazouz et al. 2008 ; Wettenhall, 2003 ; Boase, 2000 ; Osborne, 2000). Toutefois, la complexité conceptuelle des FOR-PP ne doit en aucun cas servir de raison ou de justification pour les occulter. Bien au contraire, les praticiens de l'administration publique et de la gestion privée ont besoin d'un cadre conceptuel et de typologies afin de pouvoir saisir et surtout opérationnaliser des politiques, des programmes et des projets publics en misant sur les FOR-PP. En effet, quatre principaux phénomènes se sont conjugués pour expliquer l'émergence des FOR-PP : la persistance de la fragilité des finances publiques, la frustration grandissante des citoyens et des entreprises à l'endroit de la qualité des services offerts par les administrations et organismes publics, la puissance d'une rhétorique d'inspiration néolibérale qui fait la part belle au recours à des mécanismes de marché pour la prestation de services publics, et la propension des gouvernements à imiter (en les adaptant) des expériences étrangères jugées positives (mimétisme) (Pongsiri, 2002; Savas, 2000; Tang, 1997). Le battage médiatique qui a visé les PPP, au milieu des années 2000, ne doit pas faire perdre de vue que le phénomène n'a rien de récent. Dahl et Lindblom (1953) avaient déjà prédit, il y a plus d'un demi-siècle, le rapprochement progressif des secteurs privé et public. Pongsiri (2002), pour sa part, fait des efforts du gouvernement fédéral américain pour revitaliser les infrastructures urbaines dans les années 60 le point de départ des expériences modernes de PPP. La récession économique des années 70 incita par la suite les autorités politiques un peu partout en Occident, tant à droite qu'à gauche, à peaufiner encore leur collaboration avec des firmes privées pour la livraison de services publics (Etzioni, 1973). Pendant les années 80, les PPP furent davantage perçus comme des dérivés du courant plus global de privatisation impulsé par des dirigeants politiques conservateurs, principalement Margaret Thatcher au Royaume-Uni et Ronald Reagan aux Etats-Unis d'Amérique (Moore, Richardson et Moon, 1985; Moore et Pierre, 1988; Moon et Willoughby, 1990). C'est sans doute la raison pour laquelle une bonne partie de la littérature managériale de la fin des années 80 et du début des années 90 sur les PPP s'insère dans un courant intellectuel – qui est au demeurant une constellation très éclectique – qu'on désigne par le NPM (Nouveau management public (Peters et Savoie, 1995; Charih et Rouillard, 1997; Kaboolian, 1998, Hood, 1990). Dans l'ouvrage devenu emblématique du NPM (ci-après NMP), Osborne et Gaebler (1992) consacrent d'ailleurs le premier chapitre aux PPP et en font l'un de leurs sept mécanismes privilégiés de réingénierie des gouvernements, aux côtés de la privatisation, de la contractualisation, de la décentralisation, de la rémunération au rendement, du management par résultats et de l'orientation client. Même si dès cette époque, plusieurs reprochent au NMP ses soubassements idéologiques et politiques (Hood, 1991; Pollitt, 1990; Aucoin, 1990), de nombreux gouvernements, dans leurs textes officiels de présentation de leurs intentions de réforme, en intégreront de larges pans. Pensons à la Grande-Bretagne (1988), au Canada (1990) et aux Etats-Unis (Gore, 1993). Les enjeux économiques et budgétaires sont tellement importants que même un gouvernement avec une solide économie étatique, comme la Chine², a finalement rejoint un pays de tradition d'économie mixte, comme la France (qui s'est montrée intéressée progressivement au FOR-PP depuis 1989). Sur le plan opérationnel, c'est à partir de la fin des années 1990 que des projets menés en mode PPP (institutionnalisé) font leur entrée dans la rhétorique et les recommandations d'organismes internationaux comme l'OCDE ou la Banque Mondiale, jusque-là des tenants assez stricts du marché comme mode optimal d'allocation des ressources (Wettenhall, 2003). L'ouverture affichée à l'endroit des PPP par le New Labour de Tony Blair, qui se hisse au pouvoir en 1997, fera ensuite beaucoup pour élargir l'intérêt des chercheurs, particulièrement dans les pays anglo-saxons. On note aussi que les pays en voie de développement n'échappent pas non plus à la vague des PPP (Wallis et Dollery, 2001). En

¹ Les PPP sont pris ici dans un sens très large, c'est-à-dire de celui qui associe l'État à une organisation privée dans l'atteinte d'une mission précise. Le sens large englobe des formes organisationnelles telles que les tables de concertation, la sous-traitance, le partenariat stratégique ainsi que plusieurs modèles de passation de marchés publics. Il faut éviter de le confondre avec le PPP au sens strict, tiré de la littérature anglo-saxonne, et qui fait référence à un mode de financement de projet inspiré de la *Private Finance Initiative britannique*.

² Selon les données publiées par l'Agence de presse Xinhua, en juin 2019 la Chine déclare 9 036 projets menés en explorant un « modèle d'investissement collaboratif entre gouvernement et entreprises privées » totalisant 1 970 milliards de dollars. Officiellement, les PPP engagés depuis la fin 2013 auraient permis aux autorités chinoises de « réduire la dette des gouvernements locaux en explorant des modes de financement des infrastructures et des travaux publics tout en offrant de nouvelles opportunités aux capitaux privés ». Sources : http://french.china.org.cn/china/txt/2019-08/02/content_75059891.htm (consulté le 31-10-2019 à 13 :52).

effet, opérées à l'échelle planétaire les FOR-PP sont telles qu'il serait bien difficile de conclure à une vogue ou à un mouvement localisé (Langford, 2002; Rondinelli et Iacono, 1996). On compterait en effet sur les doigts d'une seule main les pays qui n'expérimentent pas à l'heure actuelle des modes de collaboration public-privé. Les domaines les plus divers investis par les promoteurs des FOR-PP vont de l'aide aux pays en voie de développement (Hulme et Edwards, 1997; Van der Heijden, 1987), la R&D (Sliglitz et Wallsten, 1999), la lutte à la pauvreté (Rom, 1999), la défense nationale (Guttman, 2001), la mise au point de véhicules à moindre consommation énergétique (Dunn, 1999), la gestion des prisons (Schneider, 1999), le renouveau urbain (Johnson et Osborne, 2003; Fosler, 1986), les bons d'étude (Levin, 1999), la protection environnementale (Kamieniecki et al., 1999), la collecte des ordures (Szymanski, 1996), la gestion de l'eau (Aubert et Patry, 2004) et bien d'autres. Sur le plan du questionnement, la principale difficulté à laquelle sont confrontés les décideurs, les gestionnaires et les évaluateurs des politiques, projets et programmes publics issus des FOR-PP est à la fois de nature conceptuelle et opérationnelle. L'absence d'une Théorie générale ou du moins d'un cadre conceptuel général et a fortiori l'absence d'un cadre de gestion susceptibles d'en faciliter la conception, la réalisation, l'exploitation et le pilotage au-dessus de tout soubassement idéologique ou des joutes partisans sont causées par la prolifération des définitions (institutionnelles) des PPP. Ces dernières sont généralement formulées selon que l'on soit pour ou contre, d'obédience ou de sensibilité de gauche ou de droite, libéral ou social-démocrate, conservateur ou progressistes y voyant tantôt un désengagement de l'État, tantôt un ancrage des valeurs néolibérales. Il est donc important d'encourager les études théoriques et empiriques menées par des chercheurs universitaires afin de proposer un cadre conceptuel des organisations issues des FOR-PP. Les données empiriques issues d'études de cas réalisées pourraient alors tenir compte à la fois des spécificités organisationnelles publique, privée et de la société civile, des impératifs d'efficacité et d'efficience, ainsi que des exigences de transparence et d'imputabilité auxquelles sont dorénavant soumis les appareils publics. Ceci permettrait de structurer les débats autour de la gestion des organisations issues des FOR-PP en proposant des grilles d'analyses théoriques et empiriques adaptées aux nouvelles réalités organisationnelles et managériales issues de la rencontre des missions publiques et privées.

Les travaux qui seront débattus par les participants à cet atelier devraient servir à cerner davantage l'objet de recherche, à identifier des méthodes d'exploration et d'investigation et d'analyse portant sur des valeurs, des structures, des instruments de gestion et des processus spécifiques aux arrangements institutionnels des FOR-PP : Quels sont les enjeux justifiant les FOR-PP ? Comment les organisations issues des FOR-PP arrivent-elles à conjuguer les finalités publiques, marchandes et sociétales ? Existe-t-il des grilles d'analyse qui combine à la fois les logiques d'actions, d'intervention et d'évaluation publique, privée et sociétales ? Pourquoi la *confiance* doit-elle prévaloir dans les FOR-PP ? Comment devrait-elle être conçue, développée et consolidée ? Selon quels critères devrait-on analyser et évaluer la performance des organisations issues des FOR-PP ? Quels sont les risques de gestion spécifiques aux FOR-PP ? Quels sont les défis spécifiques à la gestion des organisations issues des FOR-PP ? Quelle est la véritable nature de la relation et des rapports légitimant des FOR-PP ?

3°. TYPE DE CONTRIBUTION ATTENDUE

- Des études portant sur des essais typologiques, visant à identifier des enjeux, des risques et/ou des défis de gestion spécifiques au FOR-PP.
- Des analyses portant sur la gestion de projets majeurs issus de FOR-PP à l'échelle nationale et internationale (Europe, Amérique du nord, Chine, Inde, Russie, Afrique et Australie) pour en dégager des enseignements pratiques et des éléments théoriques permettant une meilleure connaissance sur les FOR-PP.
- Des études consacrées à la prise de décision, la planification, les systèmes de coordination, de contrôle, de pilotage stratégique, de résolution de conflits, de gestion des risques et d'arrimage des systèmes d'information et de gestion des FOR-PP.
- Des analyses théoriques et/ou empiriques portant sur des cadres de gouvernance et des grilles d'analyse de la performance les mieux adaptées aux FOR-PP.