



## APPEL A CONTRIBUTION POUR L'ATELIER #4

# Gouvernance & gestion des formes partenariales de rapprochement public-privé (FOR-PP) *Pour 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

Contact information where to send your paper proposal

<https://airmap2024.sciencesconf.org/>

Si vous n'en avez pas, il est nécessaire de créer un compte sur le site <https://www.sciencesconf.org>

If you don't have one, you need to create an account on the <https://www.sciencesconf.org> website.

### Track #4

#### Governing & Managing the New Partnership Forms of Public-Private (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 states, 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 la gouvernance et la gestion des différentes formes de rapprochement entre les administrations et organismes publics, les entreprises (privées) et les organisations de la société civiles ;
- 2- Présenter et discuter des résultats de recherches sur les FOR-PP ;
- 3- Encourager la diffusion et la valorisation de travaux de recherche consacrée à la gouvernance et à la gestion des FOR-PP

## 2°. CONTEXTE, ENJEUX ET QUESTIONNEMENTS

Les difficultés budgétaires que connaissent quasiment tous les gouvernements, notamment les pays de l'OCDE, et la quête permanente d'une efficacité publique accrue ont accéléré, depuis la fin des années 1970, l'apparition d'une dynamique d'ouverture de la part des États envers les entreprises privées et les organisations de la société civile [OSBL et OBNL]. Différentes 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 même étiquette juridico-administrative « *partenariats public-privé (PPP)* »<sup>1</sup>, les travaux de recherche sur la gouvernance et la gestion des FOR-PP révèlent leur complexité théorique et pratique (Hudon, 2016 ; Mazouz et al. 2008 ; Wettenhall, 2003 ; Boase, 2000 ; Osborne, 2000).

Sur le plan conceptuel, la recherche consacrée aux FOR-PP s'est attardée aux facteurs relatifs à la persistance de la fragilité des finances publiques, à la frustration grandissante des citoyens et des entreprises à l'endroit de la qualité des services offerts par les administrations et organismes publics, à 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 à la propension des gouvernements à imiter (en les adaptant) des expériences étrangères jugées positives (mimétisme) (Pongsiri, 2002; Savas, 2000; Tang, 1997). Malgré le battage médiatique qui a visé les PPP, au milieu des années 2000, il faut souligner que de formes de rapprochement public-privé ont été opérées dès le début des années 50'. 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 États-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; Charhi et Rouillard, 1997; Kaboolian, 1998, Hood, 1990). Dans l'ouvrage devenu

---

<sup>1</sup> 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*.

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 Chine<sup>2</sup>, 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), souvent dictée par la BM et le FMI. En 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 encore des modes de collaboration public-privé.

Les domaines les plus divers investis par les promoteurs des FOR-PP sont 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)...

Considérés sous le prisme de la gouvernance et de la gestion, les questionnements générés par la prolifération et la persistance des FOR-PP renvoient aux difficultés conceptuelles et opératoires auxquelles sont confrontés les décideurs, les gestionnaires et les évaluateurs des politiques, projets et programmes publics qui les légitiment. En effet, en l'absence d'une Théorie générale ou du moins d'un cadre conceptuel général de gouvernance et de gestion susceptible d'en améliorer la conception, la réalisation, l'exploitation et le pilotage stratégique, les débats sont encore figés dans des soubassements idéologiques et des joutes partisans. La prolifération des définitions, généralement formulées selon que l'on soit pour ou contre les FOR-PP, 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 de rendre visible et valoriser des 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

---

<sup>2</sup> 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](http://french.china.org.cn/china/txt/2019-08/02/content_75059891.htm) (consulté le 31-10-2019 à 13 :52).

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 et les connaissances autour de la gouvernance et 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, des processus spécifiques aux arrangements institutionnels et pilotage stratégique 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 gouvernance et à la gestion des organisations issues des FOR-PP ? Quelle est la véritable nature de la relation et des rapports qui légitiment 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 spécifiques à la gouvernance et à la gestion spécifiques au FOR-PP.
- Des analyses portant sur la gouvernance et 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 d'enrichir la connaissance sur la gouvernance et la gestion des 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.