

10^{ème} Colloque de l'AIMAP / 10th AIRMAP Conference
26-28 Mai 2021 – Clermont-Ferrand / 26-28 May 2021 – Clermont-Ferrand



PROXIMITÉS ET TERRITOIRES AUX DÉFIS DU MANAGEMENT PUBLIC
PROXIMITIES AND TERRITORIES TO THE CHALLENGES OF PUBLIC MANAGEMENT



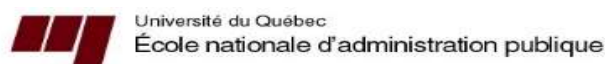
APPEL A CONTRIBUTION POUR L'ATELIER 5

Gestion des nouvelles formes d'ouverture et de rapprochement public-privé (FOR-PP) opérées à l'échelle internationale

Président d'atelier

Bachir MAZOUZ

**École nationale d'administration publique
Université du Québec**



Coordonnées où transmettre votre proposition

<https://airmap2021.sciencesconf.org>

Track 5 – New Forms of Public-Private Openness and Togetherness taken place at international level. 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 non-profit organizations. Contributions will emphasize on managerial and international level approaches.

1°. OBJECTIFS DE L'ATELIER

2°.

3°. TYPE DE CONTRIBUTION ATTENDUE

OBJECTIFS DE L'ATELIER ET QUESTIONNEMENTS / *WORKSHOP EXPECTATIONS AND QUESTIONS*

Contribuer à la structuration des débats académiques et à l'élaboration de grilles d'analyse et de recherche sur la gestion des nouvelles formes d'ouverture et de rapprochement entre l'État, l'Entreprise, les Territoires et les organisations de la société civile (dites à but ou à finalité non lucratives).

Contribute to the structuring of academic debates and to the elaboration of analysis and research grids on the management of new forms of openness and rapprochement between the state, the enterprise, the territories and the organizations of the civil society (known as non-profit or not-for-profit).

CONTEXTE, ENJEUX QUESTIONNEMENTS / *CONTEXT, ISSUES, QUESTIONS*

Les difficultés budgétaires que connaissent quasiment tous les gouvernements des pays de l'OCDE et la recherche d'une efficacité publique accrue ont entraîné ces dernières années 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

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*.

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 (institutionnalisés) 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 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

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).

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 privée. 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 une FOR-PP ?
- Quels sont les risques 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 une FOR-PP ?
- Quelles sont les obligations mutuelles spécifiques aux FOR-PP ?
- Pourquoi la confiance doit-elle prévaloir dans une FOR-PP ? Comment est-elle construite et consolidée ?
- Comment les organisations issues des FOR-PP arrivent-elles à conjuguer les finalités, publique, marchande et sociétale ?
- Selon quels critères analyser la performance des organisations issues des FOR-PP ?
- 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 ?

The budgetary difficulties experienced by almost all OECD governments and the search for greater public efficiency have led in recent years to the emergence of a movement of openness on the part of governments towards private companies and civil society organizations [NPOs and NPOs]. As a consequence of this new inter-institutional dynamic, new forms of organization pursuing public and private goals (FOR-PP), often divergent without necessarily contradictory, have been institutionalized. Although they are publicized in the media and very often put into operation under a terminology institutionalized by public-private partnerships (PPPs)³, the theoretical and practical complexity of what can easily be grouped under the acronym FOR-PP is well established (Hudon, 2016; Mazouz et al. 2008; Wettenhall, 2003; Boase, 2000; Osborne, 2000). However, the conceptual complexity of PP-forms should in no way be used as a reason or justification to obscure them. On the contrary, practitioners in public administration and private management need a conceptual framework and typologies in order to be able to capture and, above all, operationalize public policies, programmes and projects using PP-forms. In fact, four main phenomena have combined to explain the emergence of PP-Forums: the persistent fragility of public finances, the growing frustration of citizens and businesses with the quality of services provided by public administrations and organizations, the power of neo-liberal rhetoric that emphasizes the use of market mechanisms for the delivery of public services, and the propensity of governments to imitate (and adapt) foreign experiences deemed positive (mimicry) (Pongsiri, 2002; Savas, 2000; Tang, 1997). The hype about P3s in the mid-2000s should not obscure the fact that the phenomenon is not new. Dahl and Lindblom (1953) had already predicted more than half a century ago that the private and public sectors would gradually come closer together. Pongsiri (2002), on the other hand, makes the efforts of the US federal government to revitalize urban infrastructure in the 1960s the starting point for modern PPP experiments. The economic recession of the 1970s subsequently prompted political authorities throughout the West, on both the right and the left, to further refine their collaboration with private firms for the delivery of public services (Etzioni, 1973). During the 1980s, PPPs were seen more as derivatives of the broader privatization movement driven by conservative political leaders, mainly Margaret Thatcher in the United Kingdom and Ronald Reagan in the United States (Moore, Richardson and Moon, 1985; Moore and Pierre, 1988; Moon and Willoughby, 1990). This is no doubt why much of the managerial literature on PPPs in the late 1980s and early 1990s is part of an intellectual current - a very eclectic constellation - known as the NPM (New Public Management) (Peters and Savoie, 1995; Charh and Rouillard, 1997; Kaboolian, 1998, Hood, 1990). Osborne and Gaebler (1992), in their seminal book on NPM, devote the first chapter to PPPs as one of their seven preferred mechanisms for reengineering government, alongside privatization, contractualization, decentralization, pay-for-performance, results-based management, and customer orientation. Even if, from that time on, many criticized the NMP for its ideological and political underpinnings (Hood, 1991; Pollitt, 1990; Aucoin, 1990), many governments, in their official texts presenting their reform intentions, included large parts of it. Examples are Great Britain (1988), Canada (1990) and the United States (Gore, 1993). The economic and budgetary stakes are so high that even a

³ PPPs are taken here in a very broad sense, i.e. associating the state with a private organization in the achievement of a specific mission. The broad meaning includes organizational forms such as issue tables, subcontracting, strategic partnerships, and several public procurement models. It should not be confused with PPP in the strict sense, taken from the Anglo-Saxon literature, which refers to a project financing method inspired by the British Private Finance Initiative.

government with a solid state economy, such as China⁴, has finally joined a country with a tradition of mixed economy, such as France (which has gradually shown an interest in the FOR-PP since 1989). On the operational level, it was from the end of the 1990s onwards that projects carried out in (institutionalized) PPP mode began to enter the rhetoric and recommendations of international organizations such as the OECD or the World Bank, which until then had been fairly strict proponents of the market as the optimal mode for allocating resources (Wettenhall, 2003).

The openness shown towards P3s by Tony Blair's New Labour, which came to power in 1997, will go a long way to broadening the interest of researchers, particularly in Anglo-Saxon countries. It is also noted that developing countries have not escaped the wave of PPPs either (Wallis and Dollery, 2001). Indeed, operating on a global scale, PPP-FORPs are such that it would be very difficult to conclude that they are a vogue or a localized movement (Langford, 2002; Rondinelli and Iacono, 1996). Countries that are not currently experimenting with public-private collaborations would be counted on the fingers of one hand. The most diverse areas of investment by the proponents of PP-Forms include assistance to developing countries (Hulme and Edwards, 1997); Van der Heijden, 1987), R&D (Sliglitz and Wallsten, 1999), poverty alleviation (Rom, 1999), national defence (Guttman, 2001), development of energy-efficient vehicles (Dunn, 1999), prison management (Schneider, 1999), urban renewal (Johnson and Osborne, 2003; Fosler, 1986), study vouchers (Levin, 1999), environmental protection (Kamieniecki et al., 2002), and the development of new technologies (K. et al., 2002). , 1999), garbage collection (Szymanski, 1996), water management (Aubert and Patry, 2004) and many others. In terms of questioning, the main difficulty facing decision-makers, managers and evaluators of public policies, projects and programs resulting from PP-forums is both conceptual and operational. The absence of a general theory or at least a general conceptual framework, let alone a management framework that would facilitate the design, implementation, operation and steering of PPPs above ideological or partisan jousts, is caused by the proliferation of (institutional) definitions of PPPs. These definitions are generally formulated according to whether one is for or against, whether one is for or against, whether one is of left-wing or right-wing persuasion or sensibility, whether one is liberal or social-democratic, conservative or progressive, seeing it sometimes as a disengagement of the state, sometimes as an anchoring of neo-liberal values. It is therefore important to encourage theoretical and empirical studies conducted by university researchers in order to propose a conceptual framework for the organizations that emerged from the FOR-PPs. Empirical data from case studies could then take into account the specificities of public, private and civil society organizations, the imperatives of effectiveness and efficiency, as well as the requirements of transparency and accountability to which public institutions are now subject. This would make it possible to structure the debates around the management of organizations resulting from the FOR-PPs by proposing theoretical and empirical analysis grids adapted to the new organizational and managerial realities resulting from the meeting of public and private missions. The work that will be discussed by the participants in this workshop should serve to further define the object of research, to identify methods of exploration, investigation and analysis of values,

⁴ According to data published by the Xinhua News Agency, in June 2019 China reported 9,036 projects exploring a "collaborative investment model between government and private enterprises" totaling \$1,970 billion. Officially, the PPPs committed since the end of 2013 would have enabled the Chinese authorities to "reduce the debt of local governments by exploring ways to finance infrastructure and public works while offering new opportunities for private capital". Sources: http://french.china.org.cn/china/txt/2019-08/02/content_75059891.htm (accessed on 31-10-2019 at 13:52).

structures, management instruments and processes specific to the institutional arrangements of the FOR-PPs:

- What are the issues that warrant a PP-forum?

- What are the risks specific to PP-FORPs?

What are the specific management challenges for PP-FORP organizations?

- What is the true nature of the relationship and relationships that legitimize a PP-FTF?

- What are the mutual obligations specific to PP-FORPs?

- Why should trust prevail in a PP-FTF? How is it built and consolidated?

- How do the organizations that emerge from PP-FORPs manage to combine public, commercial and societal goals?

- What criteria should be used to analyze the performance of PP-FORP organizations?

- Are there analysis grids that combine the logic of public, private and societal actions, intervention and evaluation?

TYPE DE COMMUNICATIONS ATTENDUES / TYPE OF EXPECTED PAPERS

- Des études portant sur des essais typologiques, visant à identifier des enjeux, des risques et des défis de gestion spécifiques au FOR-PP.
 - Des analyses portant sur la gestion de projets majeurs issus de FOR-PP à l'échelle 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 sur les cadres de gouvernance et les grilles d'analyse de la performance les mieux adaptées aux FOR-PP.
-
- *Typical testing studies to identify issues, risks and management challenges specific to FOR-PP.*
 - *Analyses of the management of major projects originating from PP-forms at the international level (Europe, North America, China, India, Russia, Africa and Australia) to draw practical lessons and theoretical elements for a better understanding of PP-forms.*
 - *Studies devoted to decision making, planning, coordination, control, strategic steering, conflict resolution, risk management, and information and management systems for PP-FORs.*
 - *Theoretical analyses on the governance frameworks and performance analysis grids best suited to FOR-PPs.*