

Les innovations dans la gouvernance publique au Maroc: cas des partenariats public-privé dans l'enseignement supérieur

Innovations in public governance in Morocco: case of public-private partnerships in higher education

ARBAOUI Saif Eddine

Doctorant en Sciences de Gestion

Laboratoire de Recherche en Finance, Audit et Gouvernance des Organisations

Université Hassan 1^{er} de Settat – Maroc

s.arbaoui@uhp.ac.ma

Pr. OUBOUALI Youssef

Professeur de l'Enseignement Supérieur

Directeur du Laboratoire de Recherche en Finance, Audit et Gouvernance des Organisations

Université Hassan 1^{er} de Settat – Maroc

youbouali@yahoo.fr

Date de soumission : 14/08/2019

Date d'acceptation : 17/10/2019

Pour citer cet article :

ARBAOUI S. & OUBOUALI Y. (2019) « Les innovations dans la gouvernance publique au Maroc: Cas des partenariats public-privé dans l'enseignement supérieur » Revue Internationale des Sciences de Gestion « Numéro 5 : Octobre 2019 / Volume 2 : numéro 4 » p : 132 - 152

Digital Object Identifier : <https://doi.org/10.5281/zenodo.3833261>

Résumé : Cet article est une exploration d'une catégorie spéciale des innovations : l'innovation de la gouvernance, et propose un schéma analytique pour l'analyser et l'évaluer. D'une part, la littérature sur l'innovation se focalise principalement sur la sphère privée plutôt que sur la sphère publique, ainsi que sur les innovations permettant d'améliorer la performance organisationnelle à travers une innovation en matière de produits, services et procédés plutôt que par des innovations du secteur public visant la perfection de la performance sociale à travers une réorganisation des processus de prise de décision, de financement et des systèmes de production.

D'une autre part, la littérature sur la gouvernance a mis l'accent sur le concept de « coordination sociale » et a peu exploré les travaux sur l'innovation. Cet article fait appel à une étude de cas dans le contexte marocain pour démontrer que l'innovation en matière de gouvernance nécessite un plus grand effort théorique. En outre, elle fait valoir quatre caractéristiques interdépendantes et distinctives de l'innovation dans la gouvernance du secteur public.

Mots-clés : Innovation ; Gouvernance ; Partenariats Public-Privé ; Enseignement Supérieur ; Université.

Abstract : This paper is an exploration of a special category of innovations: governance innovation, and proposes an analytical scheme for analyzing and evaluating it. On the one hand, innovation literature focuses primarily on private sphere rather than public sphere, as well as on innovations improving organizational performance through innovation in products, services and processes rather than public sector innovations aimed at perfecting social performance through a reorganization of decision-making, financing and production systems.

On the other hand, governance literature has focused on the concept of "social coordination" and has little explored studies on innovation. This article uses a case study in the Moroccan context to demonstrate that innovation in governance requires a greater theoretical effort. In addition, it highlights four interdependent and distinctive features of governance innovation in the public sector.

Key words : Innovation ; Governance ; Public-Private Partnerships ; Higher Education ; University.

INTRODUCTION :

Pourquoi les Gouvernements sont-ils tenus de concevoir des solutions innovantes ?. En effet, les pressions sont croissantes pour rationaliser le mode de vie des organisations publiques et diversifier les sources de leur financement. Sans gouvernance innovante, la mise en œuvre des programmes de développement pourrait être compromise par des insuffisances de financement, de pilotage et de qualité dues aux dysfonctionnements du modèle traditionnel de l'Administration.

Ainsi, depuis de nombreuses années, l'Université traverse une crise de légitimité. Pourtant, l'émergence de l'économie de l'immatériel place le savoir au cœur des débats de la gouvernance des organisations publiques (Arbaoui et Oubouali, 2018). L'influence croissante du modèle d'entreprise comme un « idéal-type » organisationnel a augmenté la pression contextuelle institutionnelle pour le changement des modes de gouvernance universitaire. De ce fait, il s'avère nécessaire, voire primordiale d'innover un nouveau modèle de gouvernance permettant à l'université de confirmer sa liberté académique, de mobiliser les ressources lui permettant d'accomplir ses missions et de mieux s'intégrer dans son environnement socio-économique.

Dans ce cadre, les partenariats Public-Privé ont émergé comme une réponse innovante aux exigences de modernisation des modes de gouvernance des organisations publiques, permettant à l'acteur public de se rapprocher de plus en plus de ses partenaires privés, de mieux choisir les programmes en favorisant ceux ayant le plus d'impact socio-économique, de développer de nouveaux montages financiers et d'acquérir de nouvelles méthodes d'organisation et de pilotage du portefeuille projets.

Dans cet article, nous essayerons, donc, de répondre à la question suivante : dans quelle mesure les partenariats Public-Privé permettent-ils d'améliorer la gouvernance universitaire ?

Ainsi, dans un premier temps, nous allons examiner l'état de l'art des innovations de la gouvernance universitaire. Ensuite, nous exposerons, en bref, la méthodologie adoptée. Et dans un second temps, nous présenterons les caractéristiques des PPP dans l'enseignement supérieur et leurs contributions à l'amélioration de la gouvernance universitaire.

1. L'EMERGENCE DES INNOVATIONS DE LA GOUVERNANCE¹ DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR :

Les dernières années ont connu un intérêt croissant des universitaires et des professionnels au sujet de l'innovation dans le secteur public (Borins, 1998; Hartley 2005; Moore 2005, Mulgan et Albury, 2003; Albury, 2005). L'innovation est perçue comme un moyen clé pour aller au-delà des approches classiques de la qualité des années 1980 et constitue, de ce fait, une piste de changement global de l'efficacité, de l'efficience et de la réactivité du Gouvernement et des organisations de service public. Tandis que certains chercheurs mettent l'accent principalement sur le rôle de l'innovation dans l'amélioration des prestations de services publics, d'autres reconnaissent également sa contribution au renforcement de la légitimité institutionnelle. Comme il a été soulevé par Knoepfel et Varone (1999), « *la légitimité des politiques publiques ne peut se fonder uniquement sur les principes et les procédures démocratiques encadrant leur formulation, leur adoption et leur exécution* ». De ce fait, la multiplication des innovations dans les organisations publiques renforce la légitimité du Gouvernement en tant qu'institution créatrice de valeur (Moore et Hartley, 2008).

De leur part, les chercheurs en management public (Moore, 2005 ; Albury, 2005 ; Walker et al., 2002 ; Mulgan et Albury, 2003) ont analysé ce que constitue l'innovation dans le secteur public, l'ampleur des innovations dans les modes de gouvernance, l'impact des innovations sur l'évolution rapide de la société ainsi que les structures et les processus favorisant ou retardant les innovations.

Dans cet article, nous nous focaliserons sur un objet spécifique de l'innovation qui est « l'innovation de la gouvernance ». Du point de vue de la littérature, ces innovations diffèrent des innovations intra-organisationnelles standards des produits, services et processus de production dans plusieurs aspects. D'une part, l'innovation de la gouvernance est conçue et mise en œuvre au-delà du niveau organisationnel : elle implique un réseau d'organisations, ou la transformation des systèmes de production sociale² plutôt que des changements limités à une organisation particulière. D'autre part, cette innovation met l'accent non seulement sur le processus de production mais également sur les modes de son financement ou, plus

¹ Dans cet article, nous allons retenir la définition de la gouvernance émise par Salter et Tapper en 2002 : « *la gouvernance est un moyen de réalisation des objectifs institutionnels et, dans une perspective idéaliste, elle devrait permettre à l'institution de répondre aux exigences de son environnement politique par l'autoréglementation de ses affaires internes* ».

² C'est le dispositif qui permet de concevoir, créer et piloter la fourniture des services publics.

généralement, les modalités d'obtention des ressources, les approches décisionnelles de définition des services publics à fournir ainsi que les normes d'évaluation de la performance du système de production sociale (Moore et Hartley, 2008).

L'innovation est de plus en plus présente dans la littérature de management (public ou privé). Ce n'est pas surprenant vu qu'il s'agit d'un concept évocateur d'idées positives, modernes, nouvelles impliquant le changement et l'amélioration (Albury, 2005). Cette littérature affirme que l'innovation doit être beaucoup plus que de simples idées : l'innovation est motivée par la capacité à voir les liens cachés, à repérer les opportunités et à en tirer un profit maximal (Tidd et al., 2005). L'innovation est, de ce fait, de nouvelles idées mises en œuvre (Van de Ven, 1986 ; Wolfe, 1994). Mulgan et Albury (2003) ont associé l'innovation à la réussite et la viabilité des idées : « *l'innovation réussie est la création et la mise en œuvre de nouveaux processus, produits, services et méthodes qui se traduisent par des améliorations significatives sur l'efficacité, l'efficience et la qualité des résultats* ». Certains auteurs ont ajouté que l'innovation est différente de l'amélioration continue ou des changements organisationnels mineurs. Par exemple, Lynn (1997) souligne que : « *l'innovation ne doit être simplement une autre désignation du changement, de l'amélioration ou même de faire quelque chose de nouveau rien que pour être qualifié d'innovant. L'innovation est définie comme une transformation originale, perturbatrice et fondamentale des tâches principales de l'organisation* ». L'innovation peut inclure également l'adaptation ou la réinvention d'une innovation dans un autre contexte, un autre espace ou un autre horizon temporel (Rogers, 2003).

Le plus important dans cette littérature c'est qu'elle traite l'innovation dans sa dimension organisationnelle avec une focalisation sur les produits et services de l'organisation, sans obligation de changer les structures et les processus, et sans tenir compte des modes d'acquisition des ressources, des modèles de prises de décision ou d'évaluation de la performance. Si, alors, une réorganisation d'un système social plus large, et gouvernant la production dans un domaine spécifique, contribue à des changements marquants dans des résultats d'une activité socialement importante -dans ce cas- cette littérature ne sera pas en mesure de refléter et d'expliquer les changements introduits dans le modèle de prise décision et le système de production (Moore et Hartley, 2008).

Par contre, la littérature sur la gouvernance prend en charge l'analyse d'un système social plus large permettant d'orienter, de financer et de produire des résultats sociaux³ importants. Ainsi, pour Kooiman et al. (2005), la gouvernance est « *l'ensemble des interactions visant à résoudre des problèmes sociaux et à créer des opportunités sociétales ainsi que la formulation et la mise en œuvre des principes directeurs et des institutions qui veilleront au contrôle de ces interactions* ». Michalski, Miller et Stevens (2001), quant à eux, définissent la gouvernance, qu'elle soit publique ou privée, comme « l'exercice général de l'autorité », où l'autorité renvoie à des systèmes de responsabilisation et de contrôle. Elle -la gouvernance- comprend des arrangements, des structures formelles, des normes et pratiques informelles ainsi que des systèmes de contrôle spontanés ou intentionnels (Williamson, 1996).

Comme il a été signalé par Tirole (2001), l'objet de la gouvernance d'entreprise est « *la conception d'institutions incitant la direction à tenir compte des intérêts et le bien-être collectif des parties prenantes* ». De ce fait, l'appareil de l'Etat (ou le Gouvernement), en tant qu'une institution de gouvernance (et non de bonne gouvernance), peut faire appel à ses instruments de réglementation et de financement pour inciter les différents acteurs à adopter les pratiques de gouvernance dans les systèmes de production sociale⁴.

Une lecture croisée des travaux disponibles sur l'innovation et sur la gouvernance permet de déduire une révolution dans la gouvernance des systèmes de production sociale dans la mesure où les Gouvernements sont en quête permanente de ressources supplémentaires, de nouvelles modalités de production plus efficaces et plus efficientes ainsi qu'une seconde légitimité vis-à-vis des contribuables. Les innovations impliquent souvent de nouvelles façons de combiner plusieurs composantes organisationnelles pour créer une nouvelle approche de résolution de problème plus efficace pour une situation donnée (Skelcher, 2005). Hill et Lynn (2005) souligne que l'attention aux pratiques de l'Administration montre le passage d'une gouvernance hiérarchique à une plus grande dépendance à l'égard des nouvelles formes de gouvernance horizontales, hybrides et partenariales. Ces changements, en accord avec d'autres innovations associées à la « gouvernance en réseaux » (Benington, 2000 ; Newman,

³ Par résultat social « *social outcome* » ou résultat stratégique, on entend l'impact d'une politique publique sur l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des citoyens.

⁴ Les systèmes de production sociale : les processus permettant de produire des biens et services collectifs dans l'objectif d'améliorer les conditions et la qualité de vie des citoyens (transport, éducation, lutte contre la pauvreté...etc.)

2001), ont des implications majeures pour les techniques de gestion au niveau organisationnel, inter-organisationnel ainsi que sur la performance.

La forme classique de gouvernance hiérarchique a toujours été capable de mettre en œuvre l'autorité et les ressources de l'Etat pour obtenir des résultats en recourant parfois à des manières coercitives (normes qualité, fiscalité, agréments... etc.). La transformation initiée par les innovations de la gouvernance en recourant aux partenariats avec le secteur privé, à la société civile et aux ONG pour la réalisation des objectifs sociétaux signifie que l'influence des parties prenantes se développe de plus en plus en tant que stratégie et tient lieu d'autorité hiérarchique formelle (Hartley et Allison, 2000). Par conséquent les innovations de la gouvernance deviennent importantes à analyser aussi bien que les innovations des services publics.

Les preuves du rôle important qu'a joué l'innovation sur les modes de gouvernance n'en manquent pas. Au Maroc, par exemple, la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances a instauré une nouvelle logique d'adoption des projets d'investissements. Les crédits budgétaires sont désormais répartis par programmes départementaux composés chacun d'un ou de plusieurs projets/actions. Une note explicative, préparée par l'Ordonnateur, doit détailler l'impact économique, social et environnemental de chaque projet ainsi que sa contribution à l'amélioration des conditions de vie des citoyens.

Milner (2002) a évoqué le développement de « l'alphabétisation civique » et son impact sur la croissance des exigences des citoyens et des autres parties prenantes quant aux informations relatives aux politiques publiques. Par conséquent, il y a maintenant un intérêt légitime de perfectionner l'impact des interventions publiques en permettant aux parties prenantes et aux opérateurs privés de prendre part dans tout le processus du système de production sociale.

2. METHODOLOGIE :

L'objet de cette présentation est d'initier une investigation détaillée sur une dimension particulière de l'innovation, à savoir l'innovation de la gouvernance, difficilement comprise dans le cadre de la littérature de management de la sphère privée. Il s'agit d'une étude de cas dans le contexte universitaire marocain qui, à notre sens, nous permettra d'aborder plusieurs variantes d'innovation de la gouvernance. Il ne s'agit pas dans cet article de présenter un historique d'évolution de la gouvernance ou une évaluation de l'impact des innovations sur

l'amélioration du système de l'enseignement supérieur. Le cas que nous allons présenter ne constitue pas non plus un échantillon représentatif des innovations de la gouvernance publique. Il représente, toutefois, une « matérialisation » spécifique des innovations de la gouvernance différentes de celles acceptées dans le cadre du secteur privé (innovations en matière de produits et services, et de procédés). Ce cas nous permettra d'explorer des nouvelles formes de la gouvernance publique. La valeur ajoutée de cet article ne réside pas dans la représentativité ou l'objectivité de l'analyse mais dans les conceptions novatrices de la gouvernance publique différentes des innovations classiques des produits et services.

3. L'INNOVATION DANS LA GOUVERNANCE PUBLIQUE : CAS DE L'UNIVERSITE MAROCAINE :

3.1. Les partenariats public-privé⁵: un instrument de bonne gouvernance et d'innovation :

L'abondance de la littérature sur l'évolution du rôle des universités s'est développée parallèlement à la réduction de son autonomie en raison des régimes de financement nationaux. Les universités sont maintenant mises au défi de répondre aux pressions concurrentielles de la mondialisation de manière identique aux grandes entreprises en se libérant des structures hiérarchiques unidimensionnelles non proactives et ne répondant pas aux changements de l'environnement (Ghoshal et Bartlett, 1993, 1992, 1990; Jarillo, 1989).

La société du savoir post-industriel remet en question l'idée que l'innovation, la création des connaissances et leur diffusion sont le rôle exclusif de l'université. Dans ce sens, l'un des principaux professeurs d'Oxford et membre fondateur de la *Wanchester Business School*, proclamant que les universités ont survécu à leur utilité, prend une position extrême en déclarant que : « [...] *les universités ne peuvent être secourues [...] Les universités ont perdu leur monopole intellectuel au profit du secteur des services «industries du savoir» - technologies de l'information, conseils financiers, conception, recherche et développement...etc. De plus en plus, les gens à l'extérieur des universités travailleront de la même façon et avec des talents similaires, à ceux qui sont à l'intérieur [...] Ils réalisent ce qu'ils font sans être entravé par les traditions académiques, les préconceptions et les institutions. Pour la première fois, il y a plus de gens intelligents en dehors des universités qu'à l'intérieur* » Hague, D., cité dans une interview avec Brimelow (1993).

⁵ Il s'agit des PPP contractuel et notamment les contrats de partenariat (CDP).

Le paradigme universitaire à l'époque moderniste (Etzkowitz et Leydesdorff, 2000) était celui où les fonds tirés des gouvernements garantissaient la sécurité financière et l'autonomie à long terme, mais dans le postindustriel, globalisation et économie intégrée, les fonds publics sont insuffisants pour répondre aux exigences qui pèsent sur les universités, ce qui fait qu'une grande partie des pays membres de l'OCDE ne sont plus prêts à être les seuls bailleurs de fonds de l'enseignement supérieur. Au Royaume-Uni par exemple, la crise de trésorerie survenue au début des années 2000 était grave et les projections ont montré que le secteur de l'enseignement supérieur était au bord du déficit (The Times Higher Education Supplement, 2000). Le rapport conclut que « *Le secteur universitaire subira des tensions financières à court et à moyen terme et une pression continue sur les universités pour qu'elles développent des activités non financées par des fonds publics afin de compenser le manque de ressources* ».

Aux Etats-Unis, les premiers ouvrages sur le partenariat portent sur des questions économiques et politiques, pour la construction d'infrastructures ou la fourniture de services publics. Consacrant l'intérêt pour l'approche, une organisation sans but lucratif, le *National Council for Public-Private Partnerships*, voit le jour en 1985 et se propose comme le forum des idées nouvelles et des innovations en matière de partenariat public-privé.

Henripin (1994) formule une définition plus globale du partenariat:

« *Le partenariat est une relation équitable établie entre plusieurs parties ayant chacune sa mission propre en vue de travailler en étroite collaboration à la réalisation d'un objectif commun. Cela suppose une définition claire des rôles et des responsabilités des partenaires, le partage d'un minimum de valeurs communes sur lesquelles vont s'appuyer les actions et un bénéfice retiré par chacun des partenaires en contrepartie de ses contributions.* »

Le partenariat public-privé (PPP) s'est propagé à partir des années 1990 suite au mouvement de modernisation des secteurs publics entrepris par l'ensemble des pays de l'OCDE. Il constitue une solution de compromis, de rationalisation et d'amélioration de la qualité des services publics situé entre le monopole public et la privatisation. Le PPP se distingue de la sous-traitance et de l'impartition en ce qu'il implique, en particulier, un partage des risques, des bénéfices et des engagements mutuels des deux parties.

Les PPP permettent de soutenir la recherche universitaire à travers le déploiement de ressources supplémentaires au profit des unités de formation et de recherche et le renforcement des liens entre l'université et le monde professionnel, plaçant ainsi l'innovation au cœur de la compétitivité de l'économie nationale dans un monde globalisé. Comme nous allons le voir ultérieurement, le Maroc, durant les cinq dernières années, a multiplié les programmes qui font du partenariat une condition d'accessibilité incontournable.

L'autorité de tutelle et les universités ont donc été fortement incitées à multiplier les projets qui impliquent des acteurs socioéconomiques et d'autres organismes publics et à but non-lucratif.

L'amplification du recours aux contrats de partenariat public-privé requiert de procéder à l'évaluation préalable des projets concernés pour vérifier la pertinence du recours à cette forme de coopération en vue de leur réalisation en terme de rapport coût/bénéfice, de sélectionner le partenaire privé sur la base des principes de transparence, de mise en concurrence et de critères de sélection bien précis pour choisir l'offre économiquement⁶ la plus avantageuse (réf. au très Thatcherien *Best Value for Money*).

Ainsi, le Partenariat Public-Privé est devenu une politique publique moderne pour le financement du développement durable et un pilier important de la gouvernance participative aussi bien dans les secteurs économiques productifs que dans les secteurs sociaux.

Ceci dit, il convient de noter la grande expérience marocaine dans le domaine des PPP bien avant la promulgation de la loi n°86-12 sur les contrats de Partenariat Public-Privé.

En effet, le Maroc a, depuis longtemps, fait appel aux opérateurs économiques privés dans le cadre de partenariat pour la mise en œuvre d'un ensemble de projets structurants en PPP notamment dans les secteurs de l'énergie, du transport urbain et de l'agriculture.

Le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique s'est également inscrit dans cette dynamique partenariale et participative en s'engageant, lui aussi, dans plusieurs partenariats fructueux et prometteurs avec le secteur privé que nous allons détailler dans ce qui suit.

⁶ L'avantage économique d'un projet renvoie aux dimensions politique, budgétaire et qualité.

3.2. Les PPP dans l'Université marocaine : un retour d'expérience :

La promulgation de la loi n °86-12 relative aux contrats de Partenariat Public-Privé (PPP) a constitué un cadre structurant et unifié visant à normaliser les pratiques de partenariats dans les différentes Administrations. Le développement des PPP au Maroc est un levier incitatif pour accélérer la cadence de réalisation des programmes de développement socio-économique et d'infrastructures, améliorer la qualité de service et renforcer la compétitivité de l'économie nationale.

A travers cette approche partenariale, l'Administration pourra bénéficier du potentiel d'innovation, de l'expertise et des ressources du secteur privé ainsi que d'instituer les fondements d'une bonne gouvernance publique et d'un mode de gestion au sein du secteur public axé sur les résultats et basé sur un diagnostic approfondi des besoins réels, l'évaluation de la performance et la reddition des comptes.

La promotion des Partenariats Public-Privé dans les domaines de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique revêt une importance capitale dans la politique d'innovation du Gouvernement marocain. Cette politique vise à raffermir les liens entre l'Université et son environnement socio-économique et à créer des conditions favorables pour l'émergence d'une relation durable, fructueuse et bénéfique dans les deux sens entre la sphère académique et la sphère des affaires. Elle vise également à favoriser un partenariat gagnant-gagnant permettant de créer des synergies en matière d'innovation et de création de valeur ajoutée ainsi que de promouvoir l'emploi et les compétences.

Au niveau national, l'Université Internationale de Rabat (UIR) constitue le premier projet pilote de PPP dans le domaine de l'enseignement supérieur. Il est le fruit d'un partenariat entre l'Etat d'une part et un consortium d'opérateurs économiques et institutionnels d'autre part.

Eu égard aux enjeux stratégiques de l'Université marocaine et compte tenu de la sensibilité et de l'importance de ses missions dans l'assurance d'un développement socio-économique et humain intégré, pérenne et durable à travers la formation, l'enseignement et la recherche, le département de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique a adopté une nouvelle stratégie de PPP susceptible d'apporter des solutions innovantes en matière d'offres

de formation et de lancer de nouvelles initiatives en diversifiant et encourageant le recours aux contrats de nouvelle génération entre le Département et les opérateurs privés.

A cet effet, et à fin 2017, nous comptons sept universités et établissements qui ont été créées dans le cadre de partenariats entre l'Etat marocain représenté par le Département de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique d'une part, et divers organismes d'autre part, il s'agit notamment de : l'Université Internationale de Rabat, l'Université Mohammed VI des Sciences de la Santé, l'Université Internationale Abulcasis des Sciences de la Santé, l'Université Mohammed VI Polytechnique de Benguerir, l'Ecole Centrale de Casablanca, l'Ecole d'Architecture de Casablanca, , l'Université euro-méditerranéenne de Fès.⁷

En outre, les réformes ont touché les PPP réunissant l'Université et l'Entreprise en vue d'encourager le partenariat entre le monde de la recherche scientifique et le monde socioéconomique, notamment en matière de valorisation de la recherche et du transfert technologique et de récompenser à la fois les équipes de recherche et les entreprises engagées dans des processus d'innovation et de collaboration.

3.3. Les PPP constituent-ils vraiment une innovation de la gouvernance ?

Compte tenu de la réglementation de certains champs disciplinaires d'enseignement supérieur tels que la médecine, la pharmacie ou l'architecture ainsi que la rigidité qui pèse sur la régulation des diplômes nationaux, les PPP peuvent entraîner ou créer des conditions d'émergence de processus ou de produits innovants. Par exemple, le partenariat entre l'Etat marocain et la Fondation Cheikh Khalifa Ibn Zaid pour la création de l'Université Mohammed VI des Sciences de la Santé contribuera au renforcement de l'offre de formation dans le domaine médicale tout en permettant au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et au ministère de la santé d'exercer le contrôle et la tutelle pédagogique sur les différentes filières accréditées. En outre, les opérateurs privés auront plus de flexibilité pour recourir à des différents systèmes de production et de financement pour la mise en œuvre de leurs programmes de formations.

⁷ Voir le décret n° 2-15-183 du 7 chaoual 1436 (24 juillet 2015) fixant la liste des universités et des établissements liés à l'Etat par un accord de partenariat dans le cadre du développement de l'enseignement, de la formation et de la recherche scientifique.

Certains peuvent s'interroger sur l'originalité de l'idée des PPP dans l'enseignement supérieur et si elle ne constitue pas une continuité de la logique de « gestion déléguée » des services publics. Le fait que cette forme de gouvernance fait appel aux ONG et à des opérateurs privés pour atteindre des objectifs de service public ne semble pas particulièrement nouveau. La société, avec ou sans le support gouvernemental, s'est toujours appuyée sur les actes de charité et l'action civique pour l'accomplissement de plusieurs missions d'intérêt public. De même, depuis le début des années 1980, la tarification des services publics a été utilisée non seulement pour augmenter les revenus des revendeurs (Etat, collectivités territoriales, société concessionnaire de service public...etc.) mais également pour rationner la demande de services publics et canaliser les efforts déployés vers les plus méritants. Les PPP constituent, donc, une solution médiane pour remédier aux limites du modèle de l'Etat-providence (très coûteux) sans pour autant céder entièrement aux pressions néolibérales promues par l'école de Chicago.

De ce fait, ce qui rend l'expérience des PPP dans l'enseignement supérieur intéressant à étudier est la libéralisation de la production du savoir et le recours au financement externe pour le support des missions de service public ainsi que la répartition des responsabilités qui demeure équitable. Les cahiers de normes pédagogiques nationales, les programmes, les modalités d'évaluation des connaissances et les conditions d'équivalence des diplômes sont fixés conjointement par le Gouvernement et les partenaires dans les contrats de partenariat. Par contre, l'organisation et le soutien des missions, les modalités de financement et les objectifs scientifiques et pédagogiques incombent aux partenaires et aux clients internes et externes de l'établissement objet de PPP. En outre, l'usage des PPP dans l'enseignement supérieur au monde arabe ont permis à de grandes universités internationales de s'installer au niveau local et de transférer leurs compétences et leur expérience au profit des universités et des universitaires nationaux (Université Américaine de Beyrouth, Université Allemande du Caire, HEC Paris à Doha, Université Américaine de Sharjah, New York Institut à Adliya...etc.). La dimension économique est également présente dans ce nouveau mode de gouvernance : l'ouverture du secteur de l'enseignement supérieur aux ONG et aux opérateurs privés dans le cadre des PPP permettra de booster la croissance économique à travers la création de « cités universitaires » et l'attraction des étudiants des pays voisins pour bénéficier d'un programme d'enseignement prestigieux avec des frais raisonnables.

Les PPP permettent de promouvoir la qualité de service public, ses voies de distribution (ciblage d'une catégorie spécifique d'étudiants -excellence académique et/ou aisance sociale-) et les conditions d'octroi de soutien public au service en question. Cette évolution de la gouvernance mérite, notre sens, d'être qualifiée d'innovation.

3.4. Les caractéristiques des PPP en tant qu'innovation de la gouvernance :

La théorie de l'innovation confirme que les PPP sont particulièrement intéressants parce qu'ils diffèrent des innovations des biens et services. Nous pouvons soulever au moins quatre points de divergences :

- ❖ Ecraser les frontières de l'organisation publique et créer un système de production en réseaux :

Les PPP permettent de dépasser -officiellement- les barrières organisationnelles entre le secteur public et le secteur privé ainsi que de redistribuer les rôles de production des services publics en brisant le monopole de l'Etat sur le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les contrats avec les ONG et les opérateurs économiques privés transforment la production des services d'enseignement, de formation et de recherche d'une bureaucratie étatique (fixation de la stratégie par le ministère de tutelle, déploiement en filières de formation et axes de recherche par les universités, accréditation et évaluation par l'ANEAQ...etc.) à un réseau communautaire de partenaires nationaux et internationaux permettant un renforcement de l'offre de formation, une diversification des modèles universitaires et des sources de financement.

Dans le cadre des PPP, l'institution universitaire cesse d'être le noyau du changement et son succès futur est tributaire d'une performance intra-organisationnelle qui tient compte d'un système de production dépassant les frontières de l'université et impliquant tous les partenaires. L'évaluation de l'innovation ne consiste donc pas à mesurer l'augmentation de la productivité, tel est le cas de l'innovation des biens et services, mais plutôt à réussir les conditions sociales générales de production des services publics. L'intérêt général n'est plus considéré comme la responsabilité des seules organisations gouvernementales mais il est transformé par les PPP en un problème à résoudre par un système de production plus large qui s'étend au-delà des ressources directement contrôlables par les instances de régulation.

❖ Exploiter de nouvelles sources de financement, de ressources matérielles et de capital humain :

Les innovations de la gouvernance, notamment les PPP, se concentrent non seulement sur le changement du système de production mais également sur l'exploration de nouvelles pistes d'acquisition de ressources. Certaines des nouvelles ressources impliquent des capacités opérationnelles spécialisées qui s'avèrent utiles pour atteindre un objectif particulier que le Gouvernement a programmé. Dans le cas de l'enseignement supérieur, les PPP permettent d'injecter des capitaux importants émanant de Gouvernements étrangers, d'ONG propriétaires ou gestionnaires de grandes universités internationales ou d'opérateurs privés. Ces ressources financières importantes contribuent efficacement au développement des activités d'enseignement et de recherche dans des conditions optimales (installation de laboratoires de nouvelles technologies, outils de simulation, groupes réduits d'étudiants, abondance des ressources documentaires...etc.). Les PPP libéralisent la production et la sanction du savoir dans la mesure où les contrats entre les universités d'origine et/ou les instances d'accréditation internationales et les campus créés au niveau national permettent de dépasser le souci d'équivalence de l'Etat. La reconnaissance des formations et des travaux de recherche est faite sur une échelle internationale facilitant l'intégration du pays dans la communauté scientifique.

En outre, ces innovations de la gouvernance s'inscrivent dans une logique de tarification et de support public aux services d'intérêt général. Une grande partie des recettes des universités créées dans le cadre de PPP proviennent des droits d'inscription payés par les étudiants ainsi que par des dons d'associations de lauréats et de chercheurs. Dans le premier cas, l'université dispose d'une plus grande flexibilité pour l'affectation des ressources tandis que dans le second –les dons-, des accords sont établis entre les donateurs et l'université sur les modalités et les projets à financer.

Abstraction faite de la nature des ressources apportées par les PPP (financières, humaines ou matérielles) et en dépit de la fongibilité ou de la spécialisation de ces ressources, nul ne peut nier que cette innovation de la gouvernance facilite la résolution de problèmes publics par l'identification et la mobilisation de ressources qui étaient négligées ou non-exploitées auparavant.

❖ Redistribuer le droit de conception et d'évaluation de la production des services publics :

Les PPP semblent donner une nouvelle conception au « droit de décision » quant à l'utilisation des deniers publics. Ceci est la conséquence de changement des frontières de l'organisation publique qui, non seulement adopte les pratiques de la sphère privée, mais intègre également son tissu. Lorsque l'Etat « sollicite » des fonds privés et « recrute » des ONG et des opérateurs économiques privés dans le cadre de PPP, il transfère, ne serait-ce qu'implicitement, une partie du pouvoir de définition des produits, des clients potentiels et du système de production. Dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'Etat a perdu certaines de ses attributions au profit des institutions partenaires selon les modalités fixées dans les contrats de partenariats. L'Etat est en quête permanente pour améliorer la qualité des services rendus aux usagers tout en allégeant les charges publiques. De ce fait, les établissements qui fournissent cette aide -dans la plupart des cas, il s'agit de grandes institutions de renommée mondiale- sont en mesure de négocier, voire d'imposer, les conditions dans lesquelles leurs services seront fournis. Parce qu'ils ont le pouvoir et le droit « d'abandonner » le projet et de retransmettre le problème au Gouvernement, leur « voix » devient plus influente dans l'élaboration des politiques et des actions gouvernementales (exemple-type des écoles privées qui arrêtent des droits d'inscription très élevés sans que le Gouvernement puisse intervenir).

❖ Ajouter de nouveaux éléments aux critères d'évaluation de l'innovation tels que l'équité, la justice sociale et le développement local :

Les PPP permettent aux partenaires externes d'accomplir certaines missions de l'Etat et d'user des deniers publics mis à leur disposition, il convient donc de fixer un cadre normatif différent pour évaluer cette innovation de la gouvernance. Dans le cas classique des produits et services du secteur privé, les innovations sont évaluées dans une vision instrumentale et utilitariste. Les questions importantes consistent à se demander si le nouveau processus de production a permis de réduire le coût unitaire, d'améliorer la productivité et la qualité, ou bien si le nouveau produit a permis d'améliorer le positionnement de l'entreprise sur un marché donné et par conséquent, si la valeur actionnariale a été augmentée.

Dans le cas des PPP, cette innovation permet de redistribuer les responsabilités pour produire des résultats publiquement valables, le droit de décider ce qui devrait être un résultat



publiquement valable ou une combinaison des deux. De ce fait, il serait important de considérer certaines valeurs sociales importantes telles que la justice et l'équité. Ainsi, lorsqu'une décision politique de transfert de responsabilités du secteur public au secteur privé est prise –les services d'enseignement, de formation et de recherche comme par exemple- il est indispensable de se poser la question sur la justice et l'équité d'allocation des attributions et si cela permettrait vraiment de transformer les conditions de fonctionnement de l'activité vers la direction désirée (désengagement total de l'Etat des services sociaux et sa concentration sur les missions régaliennes, augmentation des chances d'obtention d'un enseignement de qualité pour les plus **pauvres**, imposition de cultures étrangères dans les universités nationales...etc.). En outre, lorsqu'une décision politique autorise l'octroi aux opérateurs privés plus de pouvoir pour concevoir ce qui était dominé auparavant par l'Etat – permettre aux partenaires de fixer des orientations pédagogiques et scientifiques propres à leurs établissements et instaurer des droits d'inscription sans intervention de l'Etat pour contrôler la justesse des frais- , cela nous pousse également à s'interroger si une telle action est raisonnable ou pas, et quelles seraient les implications sur la justice et l'équité globale du système de production du service public d'enseignement et de recherche.

CONCLUSION :

Sur ces quatre éléments cités ci-haut, l'innovation de la gouvernance semble différente de l'innovation des produits et services, longtemps associée à la sphère privée. L'innovation de la gouvernance en général et les PPP en particulier permettent de changer les systèmes de production sociale et de faciliter une intégration inter-organisationnelle. Ils diversifient les modes d'acquisition de ressources afin d'améliorer et de perfectionner la performance du système de production. L'innovation de la gouvernance implique un changement des instruments utilisés par le Gouvernement pour animer et diriger le système de production sociale en vue d'atteindre les objectifs escomptés. Elle permet de modifier la configuration des droits de décision et remet en question la distribution des avantages et des rentes dans la société. Parce qu'ils introduisent des modifications majeures telles que celles citées au point 3.3. ci-dessus, il semble raisonnable de qualifier ces changements d'innovations de la gouvernance et non seulement d'innovations de produits et services fournis par le Gouvernement.



Ainsi, nous pouvons affirmer que les innovations de la gouvernance vont au-delà des frontières organisationnelles pour créer des systèmes de prise de décision, de financement et de production en réseaux ; exploiter de nouvelles sources de ressources ainsi que de redistribuer les habilitations, les droits et les responsabilités entre les acteurs. Elles devraient être évaluées sur la base de leur capacité à favoriser les principes de justice sociale, développer des pratiques socialement responsables ainsi que sur leur efficacité et efficience à réaliser des objectifs collectivement établis.

BIBLIOGRAPHIE:

Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public Money and Management*, 25(1), 51-56.

Arbaoui S. & Oubouali, Y. (2018). Gouvernance et management de l'Université au Maroc. *Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit*, 2(2), 45-62

Bartlett, C. A., & Ghoshal, S. (1991). Global strategic management: impact on the new frontiers of strategy research. *Strategic Management Journal*, 12(S1), 5-16.

Benington, J. (2000). The modernization and improvement of government and public services. *Public Money and Management*, 20(2), 3-8.

Borins, S. (1998). *Innovating with Integrity*. Washington DC, USA: Georgetown University Press.

Brimelow, P. (1993). Are universities necessary? *Forbes*, 26 April, 151(9), 170.

Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university–industry government relations. *Research Policy*, 29(2), 109-123.

Ghoshal, S., & Bartlett, C. A. (1990). The multinational corporation as an interorganizational network. *Academy of Management Review*, 15(4), 603-626.

Ghoshal, S., & Bartlett, C. A. (1992). *Transnational Management*, 2nd ed. Chicago, USA: Irwin.

Ghoshal, S., & Bartlett, C. A. (1993). Beyond the M-form: toward a managerial theory of the firm. *Strategic Management Journal*, 14, 23-46.

Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money and Management*, 25(1), 27-34.

Hartley, J., & Allison, M. (2000). The modernization and improvement of government and public services: The role of leadership in the modernization and improvement of public services. *Public Money and Management*, 20(2), 35-40.

Henripin, M. (1994). Les pratiques locales du partenariat en éducation-travail au Québec. Landry, C. Serre, F. (sous la direction de). *École et entreprise vers quel partenariat ?*, 29-43.

Hill, C. J., & Lynn Jr, L. E. (2004). Governance and public management, an introduction. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1), 3-11.

Jarillo, J. C. (1989). Entrepreneurship and growth: The strategic use of external resources. *Journal of business venturing*, 4(2), 133-147.

Knoepfel, P. & Varone, F. (1999). Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs. *Politiques et Management Public*, 17(2), 123-145.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London : UK, Sage.

Loi n°86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé. Bulletin Officiel du Royaume du Maroc n°6366 du 16 chaabane 1436 (04-06-2015).

Loi Organique n°130-13 relative à la loi de finances. Bulletin Officiel du Royaume du Maroc n°6370 du 1^{er} ramadan 1436 (18-06-2015).

Lynn, L. (1997). 'Innovation and the Public Interest: Insights from the Private Sector' in A. Altchuler and R. Behn (Eds) *Innovation in American Government*, Washington DC, USA: Brookings Institution.

Michalski, W., Miller, R., & Stevens, B. (2001). Governance in the 21st century: power in the global knowledge economy and society. *Governance in the 21st Century*, 7-26.

Milner, H. (2002). *Civic literacy: How informed citizens make democracy work*. UPNE.

Moore, M. & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public Management Review*, 10(1), 3-20.

Moore, M. H. (2005). Break-through innovations and continuous improvement: two different models of innovative processes in the public sector. *Public Money and Management*, 25(1), 43-50.

Mulgan, G. & Albury, D. (2003). Innovations in the Public Sector. *Strategy Unit: Cabinet Office*, 1, 40.

Newman, J. (2001). *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*. London, UK: Sage.

Rogers, E. (2003). *Diffusion of Innovations*. New York, USA: Free Press.

Skelcher, C. (2005). Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance. *Governance*, 18(1), 89-110.

Tidd, J., Bessant, J., & Pavitt, K. (2005). *Managing innovation integrating technological, market and organizational change*. Hoboken, USA: John Wiley and Sons Ltd.

Tirole, J. (2001). Corporate governance. *Econometrica*, 69(1), 1-35.

Van de Ven, A. H. (1986). Central problems in the management of innovation. *Management Science*, 32(5), 590-607.

Walker, R. M., Jeanes, E., & Rowlands, R. (2002). Measuring Innovation—Applying the Literature- Based Innovation Output Indicator to Public Services. *Public Administration*, 80(1), 201-214.

Williamson, O. E. (1996). *The mechanisms of governance*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Wolfe, R. A. (1994). Organizational innovation: Review, critique and suggested research directions. *Journal of Management Studies*, 31(3), 405-431.