

Les partenariats public-privé dans l'enseignement supérieur au Maroc : une illustration des innovations en matière de gouvernance publique

Public-private partnerships in higher education in Morocco: an illustration of innovation in public governance

Basma M'RAITI, (Doctorante)

*Laboratoire de recherche en Compétitivité Economique et Performance Managériale
Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Social –Souissi-
Université Mohammed V de Rabat, Maroc*

Abdelhalim LAKRARSI, (Enseignant- chercheur)

*Laboratoire de recherche en Compétitivité Economique et Performance Managériale
Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Social –Souissi-
Université Mohammed V de Rabat, Maroc*

Adresse de correspondance :	Faculté des sciences juridiques, Economiques et sociales-Souissi, Avenue Mohammed Ben Abdellah Ragraoui Al Irfane BP 6430 Rabat-Maroc Tél : 0537671751
Déclaration de divulgation :	Les auteurs n'ont pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude. Ils assument l'entière responsabilité de tout éventuel plagiat, de l'usage de l'intelligence artificielle dans la rédaction, ainsi que des résultats présentés dans cet article.
Conflit d'intérêts :	Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts.
Citer cet article	M RAITI, B., & LAKRARSI, A. (2026). Les partenariats public-privé dans l'enseignement supérieur au Maroc : une illustration des innovations en matière de gouvernance publique. <i>International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics</i> , 7(10), 727–741. https://doi.org/10.5281/zenodo.21816297
Licence	Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND

Received: 06/08/2026

Accepted: 06/09/2026

International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics - IJAFAME

ISSN: 2658-8455

Volume 7, Issue 10 (2026)

Les partenariats public-privé dans l'enseignement supérieur au Maroc : une illustration des innovations en matière de gouvernance publique

Résumé :

Le présent article se penche sur une forme particulière d'innovation, celle liée à la gouvernance, et propose à cet effet un cadre analytique permettant d'en saisir la portée et d'en évaluer les effets. Deux constats motivent cette démarche. D'un côté, les travaux existants sur l'innovation s'intéressent avant tout au secteur privé et privilégient l'étude des innovations orientées vers l'amélioration de la performance organisationnelle qu'il s'agisse de produits, de services ou de procédés au détriment des innovations propres au secteur public, lesquelles visent plutôt l'optimisation de la performance sociale par une refonte des mécanismes décisionnels, des modes de financement et des systèmes de production.

D'un autre côté, les recherches consacrées à la gouvernance ont surtout mobilisé la notion de « coordination sociale », laissant de côté la question de l'innovation. À partir d'une analyse documentaire et institutionnelle du cadre juridique régissant les partenariats public-privé au Maroc, ainsi que des conventions, rapports institutionnels et communications officielles relatifs à sept universités et établissements d'enseignement supérieur, cet article montre que l'innovation en matière de gouvernance appelle un investissement théorique plus poussé. L'analyse met en évidence quatre traits caractéristiques, à la fois distincts et étroitement liés, de l'innovation dans la gouvernance du secteur public : le dépassement des frontières organisationnelles, la mobilisation de nouvelles ressources, la redistribution du pouvoir décisionnel et l'élargissement des critères d'évaluation à l'équité. Ces résultats permettent ainsi de mieux comprendre les spécificités de l'innovation en matière de gouvernance et d'en préciser la portée dans le contexte de l'enseignement supérieur marocain.

Mots-clés : Innovation de la gouvernance ; Partenariats public-privé ; Gouvernance publique ; Enseignement supérieur ; Maroc

Classification JEL : H7, H75

Type de papier : Recherche théorique

Abstract:

This article examines a particular form of innovation, namely governance-related innovation, and proposes an analytical framework for understanding its scope and assessing its effects. Two observations motivate this approach. On the one hand, existing research on innovation has primarily focused on the private sector and has emphasized innovations aimed at improving organizational performance—whether in terms of products, services, or processes—to the detriment of innovations specific to the public sector, which instead seek to optimize social performance through a reconfiguration of decision-making mechanisms, funding arrangements, and production systems.

On the other hand, research on governance has mainly drawn on the notion of “social coordination,” while largely overlooking the issue of innovation. Based on a documentary and institutional analysis of the legal framework governing public-private partnerships in Morocco, as well as agreements, institutional reports, and official communications relating to seven universities and higher education institutions, this article shows that governance innovation requires further theoretical development. The analysis highlights four distinctive and closely interconnected features of innovation in public-sector governance: the transcendence of organizational boundaries, the mobilization of new resources, the redistribution of decision-making power, and the broadening of evaluation criteria to include equity. These findings contribute to a better understanding of the specificities of governance innovation and clarify its scope in the context of Moroccan higher education.

Keywords: Governance innovation; Public-private partnerships; Public governance; Higher education; Morocco

JEL classification: H7, H75

Paper type: Theoretical research

Introduction :

Les gouvernements sont aujourd'hui contraints d'inventer des solutions innovantes, tant les pressions s'intensifient pour rationaliser le fonctionnement des organisations publiques et diversifier leurs sources de financement. À défaut d'une gouvernance innovante, la mise en œuvre des programmes de développement risque d'être fragilisée par des insuffisances de financement, de pilotage et de qualité, héritées des dysfonctionnements propres au modèle traditionnel de l'administration. C'est dans ce contexte que l'université traverse, depuis de nombreuses années, une crise de légitimité. Paradoxalement, l'émergence de l'économie de l'immatériel replace le savoir au cœur des débats relatifs à la gouvernance des organisations publiques (Arbaoui et Oubouali, 2018). Parallèlement, l'influence grandissante du modèle d'entreprise, érigé en véritable « idéal-type » organisationnel, accentue la pression institutionnelle en faveur d'une refonte des modes de gouvernance universitaire.

Il devient dès lors indispensable, sinon urgent, de concevoir de nouveaux modes de gouvernance permettant à l'université de préserver sa liberté académique, de mobiliser les ressources nécessaires à l'accomplissement de ses missions et de s'intégrer plus étroitement dans son environnement socioéconomique. C'est dans cette perspective que les partenariats public-privé (PPP) se sont imposés comme une réponse innovante aux impératifs de modernisation de la gouvernance des organisations publiques. Ils rapprochent l'acteur public de ses partenaires privés, favorisent une sélection plus rigoureuse des programmes selon leur impact socio-économique, ouvrent la voie à de nouveaux montages financiers et permettent l'acquisition de nouvelles méthodes d'organisation et de pilotage des projets.

Toutefois, si la littérature consacrée aux PPP met largement en évidence leur intérêt en matière de financement, de gestion des ressources et d'amélioration de l'efficacité des organisations publiques, leur dimension proprement innovante en matière de gouvernance demeure encore insuffisamment explorée, notamment dans le contexte de l'enseignement supérieur. La littérature sur l'innovation de la gouvernance s'est, quant à elle, principalement intéressée aux transformations des modes de coordination et de collaboration entre acteurs, sans examiner suffisamment la manière dont les PPP peuvent constituer une véritable innovation de gouvernance universitaire. Il existe ainsi un gap théorique concernant l'articulation entre les PPP et les caractéristiques distinctives de l'innovation de la gouvernance dans l'enseignement supérieur. Le présent article cherche à contribuer à cette réflexion en mobilisant le cadre analytique proposé par Moore et Hartley (2008), qui permet d'appréhender l'innovation de la gouvernance à travers quatre caractéristiques distinctives : le dépassement des frontières organisationnelles, la mobilisation de nouvelles ressources, la redistribution du pouvoir décisionnel et l'élargissement des critères d'évaluation à l'équité.

À partir de ce cadre analytique, l'article examine les PPP non seulement comme des mécanismes de financement ou de coopération entre les secteurs public et privé, mais également comme des dispositifs susceptibles de transformer les modes de gouvernance universitaire. La contribution de cette recherche consiste ainsi à analyser dans quelle mesure les PPP peuvent être appréhendés comme une forme d'innovation de la gouvernance et à mettre en évidence les mécanismes par lesquels ils peuvent contribuer à la transformation des pratiques de gouvernance dans l'enseignement supérieur marocain.

Dans cette perspective, la question de recherche est formulée comme suit : *dans quelle mesure les partenariats public-privé constituent-ils une innovation de gouvernance susceptible de transformer les modes de gouvernance de l'enseignement supérieur marocain au regard des quatre caractéristiques identifiées par Moore et Hartley (2008) ?*

Sur le plan méthodologique, l'étude repose sur une analyse documentaire et institutionnelle du cadre juridique régissant les PPP au Maroc, ainsi que des conventions, rapports institutionnels et communications officielles relatifs à sept universités et établissements d'enseignement supérieur. L'analyse de ces matériaux est structurée autour des quatre caractéristiques de l'innovation de la gouvernance retenues comme grille de lecture.

L'article est structuré en deux temps. Dans un premier temps, il présente l'état de l'art relatif à l'innovation en matière de gouvernance universitaire et expose le cadre analytique retenu ainsi que la méthodologie de recherche. Dans un second temps, il examine les caractéristiques des PPP dans l'enseignement supérieur marocain et analyse leur contribution à l'évolution de la gouvernance universitaire à la lumière des quatre dimensions de l'innovation de la gouvernance.

1. L'avènement des innovations de gouvernance dans le champ de l'enseignement supérieur :

Au cours des dernières années, l'innovation dans le secteur public a suscité un intérêt croissant tant chez les chercheurs que chez les praticiens (Borins, 1998 ; Hartley, 2005 ; Moore, 2005 ; Mulgan et Albury, 2003 ; Albury, 2005). La littérature consacrée à cette question peut toutefois être structurée autour de deux principales perspectives. La première, de nature essentiellement instrumentale, appréhende l'innovation comme un levier d'amélioration de l'action publique. Dans cette perspective, l'innovation vise principalement à dépasser les démarches traditionnelles de gestion et de qualité héritées des années 1980 afin d'accroître l'efficacité, l'efficience et la capacité de réaction des gouvernements et des organismes de service public. Les travaux de Borins (1998), Mulgan et Albury (2003), Albury (2005) et Hartley (2005) mettent ainsi l'accent sur l'amélioration des services publics, la transformation des pratiques organisationnelles et l'adaptation de l'action publique aux évolutions de son environnement.

Une seconde perspective, davantage institutionnelle, élargit l'analyse en considérant l'innovation non seulement comme un instrument d'amélioration des performances, mais également comme un moyen de renforcer la légitimité des institutions publiques et leur capacité à créer de la valeur pour la société. Dans cette approche, l'innovation participe à une transformation plus profonde des relations entre les institutions publiques, les citoyens et les autres parties prenantes. Comme le relèvent 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 ». L'innovation peut ainsi contribuer à consolider la légitimité du Gouvernement en tant qu'institution productrice de valeur publique (Moore et Hartley, 2008).

Ces deux perspectives, bien que complémentaires, ne recouvrent toutefois pas entièrement la question de l'innovation dans la gouvernance publique. La première privilégie principalement les résultats et l'amélioration des pratiques de gestion, tandis que la seconde met davantage l'accent sur la légitimité institutionnelle et la création de valeur publique. Cette distinction laisse ouverte la question de la manière dont l'innovation transforme les mécanismes de gouvernance eux-mêmes, notamment les relations entre les organisations, la mobilisation des ressources, les processus de décision et les critères d'évaluation de l'action publique. C'est précisément dans cette perspective que les travaux de Moore et Hartley (2008) proposent d'appréhender l'innovation de la gouvernance à travers des transformations dépassant les frontières organisationnelles traditionnelles et affectant les modalités de mobilisation des ressources, de distribution du pouvoir décisionnel et d'évaluation de la valeur publique.

L'innovation de la gouvernance dépasse le cadre d'une seule organisation : elle se déploie à l'échelle d'un réseau d'acteurs et engage une refonte des systèmes de production sociale, plutôt que de se limiter à des ajustements internes propres à une entité donnée. Elle porte non

seulement sur les processus de production, mais aussi sur les modalités de leur financement ou, plus largement, sur les moyens de mobiliser les ressources sur les mécanismes décisionnels encadrant la définition des services publics à offrir, ainsi que sur les critères d'évaluation de la performance du système de production sociale (Moore et Hartley, 2008).

L'innovation occupe une place grandissante dans les écrits consacrés au management, tant public que privé, ce qui n'a rien d'étonnant compte tenu de sa connotation résolument positive, associée à la nouveauté, à la modernité, au changement et à l'amélioration (Albury, 2005). Selon cette littérature, l'innovation ne saurait se réduire à de simples idées : elle repose avant tout sur l'aptitude à déceler des connexions non apparentes, à identifier des opportunités et à en exploiter pleinement le potentiel (Tidd et al., 2005), et se définit ainsi comme la concrétisation effective d'idées nouvelles (Van de Ven, 1986 ; Wolfe, 1994). Mulgan et Albury (2003) lient quant à eux l'innovation à la réussite et à la pérennité des idées, la qualifiant de création et de mise en œuvre de processus, produits, services et méthodes nouveaux, générateurs de gains substantiels en matière d'efficacité, d'efficience et de qualité des résultats. D'autres auteurs prennent soin de distinguer l'innovation de l'amélioration continue ou des simples ajustements organisationnels. Lynn (1997) insiste ainsi sur le fait qu'elle ne peut se réduire à un synonyme de changement ou de nouveauté formelle, mais qu'elle désigne une transformation authentique, disruptive et profonde des fonctions essentielles de l'organisation. Enfin, l'innovation peut également revêtir la forme d'une adaptation ou d'une réappropriation d'une innovation existante, transposée dans un contexte, un espace ou un horizon temporel différent (Rogers, 2003).

La notion de gouvernance renvoie, quant à elle, aux mécanismes, aux institutions et aux relations à travers lesquels les décisions sont élaborées, les ressources mobilisées et les intérêts des différentes parties prenantes pris en compte. Dans une perspective organisationnelle, Tirole (2001) appréhende la gouvernance comme un ensemble de dispositifs institutionnels visant à inciter les dirigeants à tenir compte des intérêts et du bien-être collectif des parties prenantes. Transposée au secteur public, cette conception conduit à considérer l'État non seulement comme une autorité hiérarchique, mais également comme un acteur capable de mobiliser des leviers réglementaires, financiers et organisationnels pour coordonner différents acteurs autour de la production de valeur publique.

Le croisement des travaux sur l'innovation et la gouvernance fait ainsi apparaître une transformation des modes de coordination et de décision dans les systèmes de production publique. Les gouvernements recherchent de nouvelles ressources, des modes de production plus performants et une légitimité renouvelée auprès des citoyens et des contribuables. Ces transformations reposent notamment sur de nouvelles combinaisons de ressources et de composantes organisationnelles, donnant naissance à des modalités inédites de résolution des problèmes publics (Skelcher, 2005). Hill et Lynn (2004) observent, à cet égard, une évolution des pratiques administratives caractérisée par un déplacement de formes de gouvernance principalement hiérarchiques vers des configurations plus horizontales, hybrides et partenariales. Ces transformations rejoignent les travaux consacrés à la « gouvernance en réseaux » (Benington, 2000 ; Newman, 2001) et produisent des effets sur les modes de gestion organisationnelle et inter organisationnelle ainsi que sur la création de valeur publique.

À partir de ces différents apports, nous retenons dans le cadre de cet article une définition opératoire de la gouvernance innovante. Celle-ci désigne *un processus de transformation des mécanismes de décision, de coordination, de mobilisation des ressources et de création de valeur publique, fondé sur l'établissement de nouvelles relations entre des acteurs publics et privés et susceptible de modifier les frontières organisationnelles, la distribution du pouvoir décisionnel et les critères d'évaluation de l'action publique*. Cette définition permet d'appréhender la gouvernance innovante non comme une simple modification des pratiques administratives, mais comme une transformation des modalités selon lesquelles les acteurs, les ressources et les responsabilités sont organisés autour de la résolution des problèmes publics.

Elle constitue ainsi le socle conceptuel retenu pour analyser, dans la partie empirique, la contribution des partenariats public-privé à l'innovation de la gouvernance dans l'enseignement supérieur marocain.

La gouvernance hiérarchique traditionnelle a toujours pu s'appuyer sur l'autorité et les ressources de l'État pour atteindre ses objectifs, quitte à recourir à des moyens contraignants (normes qualité, fiscalité, agréments, etc.). Or, la mutation engagée par les innovations de la gouvernance à travers le recours aux partenariats avec le secteur privé, la société civile et les ONG pour atteindre des objectifs sociétaux traduit une montée en puissance de l'influence des parties prenantes, celle-ci tendant désormais à se substituer, en tant que stratégie, à l'autorité hiérarchique formelle (Hartley et Allison, 2000). Dès lors, l'analyse des innovations de la gouvernance s'impose au même titre que celle des innovations des services publics.

L'influence déterminante de l'innovation sur les modes de gouvernance est largement attestée. Au Maroc, la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances illustre ce phénomène en instaurant une nouvelle logique d'adoption des projets d'investissement : les crédits budgétaires sont désormais répartis par programmes départementaux, eux-mêmes composés d'un ou plusieurs projets et actions, tandis qu'une note explicative de l'Ordonnateur doit désormais préciser l'impact économique, social et environnemental de chaque projet ainsi que sa contribution à l'amélioration des conditions de vie des citoyens. Milner (2002) évoque à cet égard le développement de « l'alphabétisation civique », qui accroît les exigences des citoyens et des autres parties prenantes en matière d'accès à l'information sur les politiques publiques. Il en résulte un intérêt croissant et légitime pour l'amélioration de l'impact des interventions publiques, à travers une implication plus large des parties prenantes et des opérateurs privés dans l'ensemble du processus de production sociale.

La réflexion sur l'innovation de gouvernance conduit ainsi à s'intéresser aux dispositifs susceptibles de transformer concrètement les relations entre les acteurs publics et privés, les modalités de mobilisation des ressources et les mécanismes de décision dans la production des services publics. Dans cette perspective, les partenariats public-privé (PPP) constituent un dispositif particulièrement pertinent, dans la mesure où ils reposent précisément sur une coopération entre acteurs publics et privés, une mobilisation de ressources complémentaires et une réorganisation des responsabilités dans la conception et la mise en œuvre des services publics. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, les PPP peuvent ainsi dépasser leur fonction traditionnelle de financement pour devenir un vecteur de transformation des modes de gouvernance universitaire. L'analyse des PPP permet dès lors d'examiner concrètement les différentes dimensions de l'innovation de gouvernance identifiées précédemment, notamment le dépassement des frontières organisationnelles, la mobilisation de nouvelles ressources, la redistribution du pouvoir décisionnel et l'élargissement des critères d'évaluation.

2. Les partenariats public-privé comme instrument de bonne gouvernance et d'innovation :

Une littérature abondante s'est développée autour de l'évolution du rôle des universités, en parallèle d'un affaiblissement de leur autonomie lié aux régimes de financement nationaux. Confrontées aux pressions concurrentielles de la mondialisation, les universités sont désormais appelées à réagir à l'instar des grandes entreprises, en s'affranchissant de structures hiérarchiques rigides, peu proactives et inadaptées aux évolutions de leur environnement (Ghoshal et Bartlett, 1993, 1992, 1990 ; Jarillo, 1989). L'avènement de la société du savoir post-industrielle vient par ailleurs remettre en cause l'idée selon laquelle l'innovation, la production et la diffusion des connaissances relèveraient du seul monopole universitaire. Dans cette optique, un professeur d'Oxford, également membre fondateur de la Manchester Business School, adopte une position radicale en affirmant que les universités ont fait leur temps et

qu'elles ne peuvent plus être sauvées, ayant perdu leur monopole intellectuel au profit des « industries du savoir » technologies de l'information, conseil financier, conception, recherche et développement, etc. Il ajoute : « [...] 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,1993).

Selon Etzkowitz et Leydesdorff (2000), le modèle universitaire moderniste reposait sur un financement public garantissant sécurité financière et autonomie sur le long terme. Ce modèle s'est toutefois heurté aux réalités de l'ère postindustrielle et de la mondialisation économique, les fonds publics devenant insuffisants face aux exigences croissantes pesant sur les universités une situation qui a conduit de nombreux pays de l'OCDE à renoncer à leur rôle de bailleur de fonds exclusif de l'enseignement supérieur. Le Royaume-Uni en offre une illustration frappante : la grave crise de trésorerie du début des années 2000 avait conduit à des projections annonçant un secteur universitaire au bord du déficit, le rapport correspondant concluant à des tensions financières durables et à une pression croissante pour développer des activités non financées par l'État. Aux États-Unis, les premiers travaux sur les partenariats public-privé portaient principalement sur des enjeux économiques et politiques liés aux infrastructures et à la fourniture de services publics un intérêt confirmé par la création, en 1985, du National Council for Public-Private Partnerships, organisation à but non lucratif se présentant comme un forum de réflexion et d'innovation dans ce domaine.

Le partenariat public-privé (PPP) s'est diffusé à compter des années 1990, dans le sillage du mouvement de modernisation des secteurs publics engagé par l'ensemble des pays de l'OCDE. Il représente une voie médiane entre le monopole public et la privatisation, offrant une solution de compromis destinée à rationaliser l'action publique et à en améliorer la qualité des services. Ce qui le distingue de la sous-traitance ou de l'externalisation tient notamment au partage des risques, des bénéfices et des engagements réciproques entre les deux parties.

Les PPP contribuent au soutien de la recherche universitaire en mobilisant des ressources additionnelles au bénéfice des unités de formation et de recherche, tout en resserrant les liens entre l'université et le monde professionnel plaçant ainsi l'innovation au centre de la compétitivité de l'économie nationale dans un contexte mondialisé. Comme nous le développerons plus loin, le Maroc a, au cours des cinq dernières années, multiplié les programmes conditionnant l'accès au financement à l'existence d'un partenariat, incitant fortement l'autorité de tutelle et les universités à développer des projets associant acteurs socioéconomiques, organismes publics et structures à but non lucratif. Le recours croissant aux contrats de partenariat public-privé suppose au préalable une évaluation rigoureuse des projets concernés, afin de vérifier la pertinence de cette forme de coopération au regard du rapport coût/bénéfice, ainsi qu'une sélection du partenaire privé fondée sur la transparence, la mise en concurrence et des critères précis permettant de retenir l'offre la plus avantageuse économiquement (selon le principe britannique du Best Value for Money). Le Partenariat Public-Privé s'impose ainsi comme une politique publique moderne de financement du développement durable et comme un pilier de la gouvernance participative, tant dans les secteurs économiques productifs que sociaux. Il importe cependant de souligner que l'expérience marocaine en matière de PPP est bien antérieure à l'adoption de la loi n°86-12 relative aux contrats de Partenariat Public-Privé : le Maroc a, en effet, longtemps associé des opérateurs privés à la réalisation de projets structurants, notamment dans les secteurs de l'énergie, du transport urbain et de l'agriculture. L'enseignement supérieur et la recherche scientifique se sont eux aussi inscrits dans cette dynamique partenariale, en nouant plusieurs collaborations fructueuses et prometteuses avec le secteur privé, que nous détaillerons dans la suite de cet article.

3. Méthodologie de recherche :

Sur le plan méthodologique, cette recherche s'inscrit dans une approche qualitative à visée exploratoire et repose sur une analyse documentaire et institutionnelle comparative de plusieurs établissements d'enseignement supérieur marocains, plutôt que sur une étude de cas au sens strict, dans la mesure où l'analyse porte sur plusieurs unités institutionnelles et sur différentes catégories de sources (Yin, 2018 ; Eisenhardt, 1989). Ce choix se justifie par le caractère encore relativement peu stabilisé de l'innovation de la gouvernance et par la nécessité d'examiner en profondeur les transformations institutionnelles et organisationnelles associées aux partenariats public-privé (PPP). Le corpus documentaire est constitué de textes législatifs et réglementaires, de conventions et accords institutionnels, de rapports institutionnels ainsi que de communications officielles relatifs aux PPP et à leur mise en œuvre dans l'enseignement supérieur marocain. Il comprend notamment la loi n°86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé et son décret d'application n°2-15-45, ainsi que les textes relatifs à l'évolution du système national d'éducation, de formation et de recherche scientifique, notamment la loi-cadre n°51-17, afin d'intégrer les évolutions institutionnelles et réglementaires intervenues après 2017. Le corpus porte sur les établissements d'enseignement supérieur ayant développé des dispositifs associant des acteurs publics et privés, parmi lesquels l'Université Internationale de Rabat, l'Université Mohammed VI des Sciences de la Santé et l'Université Mohammed VI Polytechnique, ainsi que les autres établissements identifiés dans le corpus. Leur sélection repose sur leur implication dans des dispositifs de partenariat public-privé et sur la disponibilité de documents institutionnels permettant d'analyser leurs modes de gouvernance. Les documents sont retenus selon leur pertinence au regard de la problématique, leur lien direct avec les PPP et leur capacité à renseigner les mécanismes de coordination, de mobilisation des ressources, de décision et d'évaluation. L'analyse repose sur une analyse de contenu thématique structurée autour des quatre caractéristiques de l'innovation de la gouvernance proposées par Moore et Hartley (2008) : le dépassement des frontières organisationnelles, la mobilisation de nouvelles ressources, la redistribution du pouvoir décisionnel et l'élargissement des critères d'évaluation à l'équité. Les informations issues des différentes sources sont ainsi catégorisées selon ces quatre dimensions afin d'établir une lecture comparative des établissements étudiés et d'identifier les convergences, les différences et les limites des PPP en tant que dispositifs d'innovation de gouvernance. La fiabilité de l'analyse est renforcée par une triangulation documentaire reposant sur la confrontation des textes juridiques, conventions, rapports institutionnels et communications officielles, permettant de croiser les dispositions formelles avec les informations relatives à leur mise en œuvre. Cette démarche présente néanmoins certaines limites, notamment le risque de biais inhérent aux sources institutionnelles, qui peuvent privilégier les objectifs et réalisations officiellement présentés, ainsi que l'absence de données primaires permettant de recueillir directement les perceptions des étudiants, enseignants, responsables universitaires et partenaires privés. Le choix d'une méthode exclusivement documentaire demeure toutefois cohérent avec l'objectif de la recherche, centré sur l'analyse des transformations institutionnelles et organisationnelles formalisées dans les cadres juridiques et les dispositifs de partenariat, tout en permettant une comparaison homogène de plusieurs établissements. Les résultats doivent ainsi être interprétés comme une analyse de la dimension institutionnelle et organisationnelle de l'innovation de gouvernance dans l'enseignement supérieur marocain, et non comme une évaluation exhaustive de l'expérience vécue par l'ensemble des parties prenantes.

4. Les PPP dans l'Université marocaine :

L'adoption de la loi n°86-12 relative aux contrats de Partenariat Public-Privé a doté le Maroc d'un cadre structurant et unifié destiné à harmoniser les pratiques partenariales au sein des

différentes Administrations. Le développement des PPP y constitue un levier stratégique pour accélérer la réalisation des programmes de développement socio-économique et d'infrastructures, améliorer la qualité des services et renforcer la compétitivité de l'économie nationale. Cette approche permet à l'Administration de tirer parti du potentiel d'innovation, de l'expertise et des ressources du secteur privé, tout en posant les bases d'une gouvernance publique de qualité et d'un mode de gestion axé sur les résultats, fondé sur un diagnostic approfondi des besoins, l'évaluation de la performance et la reddition des comptes. Dans ce cadre, la promotion des PPP dans l'Enseignement Supérieur et la Recherche Scientifique occupe une place centrale dans la politique d'innovation du Gouvernement marocain, laquelle vise à consolider les liens entre l'Université et son environnement socio-économique, à instaurer une relation durable et mutuellement bénéfique entre les sphères académique et entrepreneuriale, et à favoriser des synergies en matière d'innovation, de création de valeur ajoutée, d'emploi et de compétences. Sur le plan national, l'Université Internationale de Rabat (UIR) représente le premier projet pilote de PPP dans l'enseignement supérieur, né d'un partenariat entre l'État et un consortium d'opérateurs économiques et institutionnels. Compte tenu des enjeux stratégiques et de l'importance des missions de l'Université marocaine dans la promotion d'un développement socio-économique et humain intégré 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, porteuse de solutions innovantes en matière d'offre de formation et propice au développement de nouveaux contrats de génération avec les opérateurs privés.

Ainsi, à fin 2017, sept universités et établissements avaient vu le jour dans le cadre de partenariats entre l'État marocain représenté par le département de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et divers organismes : 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'École Centrale de Casablanca, l'École d'Architecture de Casablanca, ainsi que l'Université euro-méditerranéenne de Fès. Par ailleurs, des réformes ont également concerné les PPP associant Université et Entreprise, dans le but de stimuler la coopération entre recherche scientifique et sphère socioéconomique notamment en matière de valorisation de la recherche et de transfert technologique et de récompenser à la fois les équipes de recherche et les entreprises engagées dans des démarches d'innovation et de collaboration.

5. De la réalité de l'innovation portée par les PPP en matière de gouvernance :

Face à la réglementation stricte encadrant certaines filières de l'enseignement supérieur telles que la médecine, la pharmacie ou l'architecture et à la rigidité qui caractérise la régulation des diplômes nationaux, les PPP sont susceptibles de favoriser l'émergence de processus ou de produits innovants. Le partenariat conclu que l'État marocain offre une illustration : il contribue au renforcement de l'offre de formation dans le domaine médical, tout en permettant au ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique ainsi qu'au ministère de la Santé d'assurer le contrôle et la tutelle pédagogique des différentes filières accréditées. Ce type de montage offre par ailleurs aux opérateurs privés une plus grande souplesse dans le choix des systèmes de production et de financement mobilisés pour la mise en œuvre de leurs programmes de formation.

L'on pourrait légitimement s'interroger sur le caractère réellement novateur des PPP dans l'enseignement supérieur, et se demander s'ils ne représentent, en définitive, qu'un prolongement de la logique de « gestion déléguée » des services publics. Le recours à des ONG et à des opérateurs privés pour atteindre des objectifs relevant du service public ne constitue

pas, en soi, une nouveauté : la société, avec ou sans l'appui de l'État, a de tout temps mobilisé la charité et l'action civique pour mener à bien diverses missions d'intérêt général. De même, depuis le début des années 1980, la tarification des services publics a été mobilisée non seulement pour accroître les recettes des prestataires (État, collectivités territoriales, concessionnaires de service public, etc.), mais aussi pour réguler la demande et orienter les efforts vers les bénéficiaires les plus méritants. Les PPP apparaissent, dès lors, comme une voie intermédiaire permettant de pallier les limites d'un modèle providentialiste onéreux, sans pour autant souscrire pleinement aux préceptes néolibéraux issus de l'école de Chicago. L'intérêt de l'expérience des PPP dans l'enseignement supérieur réside précisément dans la libéralisation de la production du savoir, le recours à des financements externes pour soutenir les missions de service public, et le maintien d'une répartition équitable des responsabilités entre les parties. Ainsi, les référentiels pédagogiques nationaux, les programmes, les modalités d'évaluation des connaissances et les conditions d'équivalence des diplômes demeurent fixés conjointement par le Gouvernement et ses partenaires dans le cadre des contrats de partenariat, tandis que l'organisation et le pilotage des missions, les modalités de financement ainsi que les objectifs scientifiques et pédagogiques relèvent des partenaires et des parties prenantes internes et externes de l'établissement concerné. Par ailleurs, le recours aux PPP dans l'enseignement supérieur au sein du monde arabe a permis à de prestigieuses universités internationales de s'implanter localement et de transférer leur savoir-faire et leur expérience au bénéfice des institutions et des universitaires nationaux à l'image de l'Université Américaine de Beyrouth, de l'Université Allemande du Caire, de HEC Paris à Doha, de l'Université Américaine de Sharjah ou encore du New York Institute à Adliya. La dimension économique n'est pas en reste dans ce nouveau mode de gouvernance : l'ouverture de l'enseignement supérieur aux ONG et aux opérateurs privés, dans le cadre des PPP, est de nature à stimuler la croissance économique, notamment par la création de « cités universitaires » et l'attractivité exercée sur les étudiants des pays voisins, désireux de bénéficier d'un enseignement prestigieux à des frais raisonnables.

6. Les traits distinctifs des PPP en tant qu'innovation de la gouvernance :

La théorie de l'innovation souligne l'intérêt particulier des PPP, dans la mesure où ils se distinguent des innovations portant sur les biens et services, et ce, à travers au moins quatre éléments de divergence.

- *Dépasser les limites de l'organisation publique pour instaurer un système de production en réseaux.*

Les PPP permettent, du moins formellement, de s'affranchir des frontières organisationnelles séparant secteur public et secteur privé, tout en redistribuant les rôles dans la production des services publics et en mettant fin au monopole étatique sur l'enseignement supérieur et la recherche. Les contrats conclus avec les ONG et les opérateurs privés font ainsi basculer la production des services d'enseignement, de formation et de recherche d'un schéma bureaucratique classique où le ministère de tutelle fixe la stratégie, les universités la déclinent en filières et axes de recherche, et l'ANEAQ assure l'accréditation et l'évaluation vers un réseau communautaire de partenaires nationaux et internationaux, propice au renforcement de l'offre de formation et à la diversification des modèles universitaires et des sources de financement. L'institution universitaire n'est alors plus le pivot unique du changement : sa réussite future dépend d'une performance qui déborde ses propres frontières et implique l'ensemble des partenaires du système de production. Dès lors, évaluer l'innovation ne revient plus, comme pour les biens et services, à mesurer un simple gain de productivité, mais à instaurer les conditions sociales globales nécessaires à la production des services publics. L'intérêt général cesse d'être l'apanage exclusif des organisations gouvernementales pour devenir, sous l'effet des

PPP, un enjeu à résoudre collectivement, au sein d'un système de production plus vaste, excédant les ressources directement maîtrisées par les instances de régulation.

- *Vers l'exploitation de nouveaux gisements de financement, de ressources matérielles et de capital humain :*

Les innovations de la gouvernance, à l'instar des PPP, ne se limitent pas à transformer le système de production : elles ouvrent également de nouvelles voies d'accès aux ressources, certaines impliquant des capacités opérationnelles spécialisées utiles à la réalisation d'objectifs gouvernementaux précis. Dans l'enseignement supérieur, les PPP permettent ainsi de mobiliser des capitaux conséquents en provenance de gouvernements étrangers, d'ONG à la tête de grandes universités internationales ou d'opérateurs privés des apports financiers qui favorisent le développement des activités d'enseignement et de recherche dans des conditions optimales (laboratoires de pointe, outils de simulation, effectifs réduits, ressources documentaires abondantes, etc.). Ces partenariats contribuent en outre à libéraliser la production et la validation du savoir : les accords conclus entre les universités d'origine, les instances d'accréditation internationales et les campus implantés localement permettent de s'affranchir des contraintes d'équivalence habituellement imposées par l'État, la reconnaissance des formations et des travaux de recherche s'opérant alors à l'échelle internationale et facilitant l'intégration du pays dans la communauté scientifique. Par ailleurs, ces innovations relèvent également d'une logique de tarification et de soutien public aux services d'intérêt général : une part importante des recettes des universités issues de PPP provient des frais de scolarité qui offrent à l'établissement une plus grande latitude dans l'allocation des ressources ainsi que des dons d'associations d'anciens élèves et de chercheurs, encadrés par des accords précisant les modalités et les projets à financer. Quelle que soit la nature des ressources mobilisées par les PPP financières, humaines ou matérielles et indépendamment de leur degré de spécialisation, force est de constater que cette innovation de la gouvernance facilite la résolution des problèmes publics en identifiant et en mobilisant des ressources jusque-là négligées ou inexploitées.

- *Repenser la répartition des rôles de conception et d'évaluation dans la production des services publics*

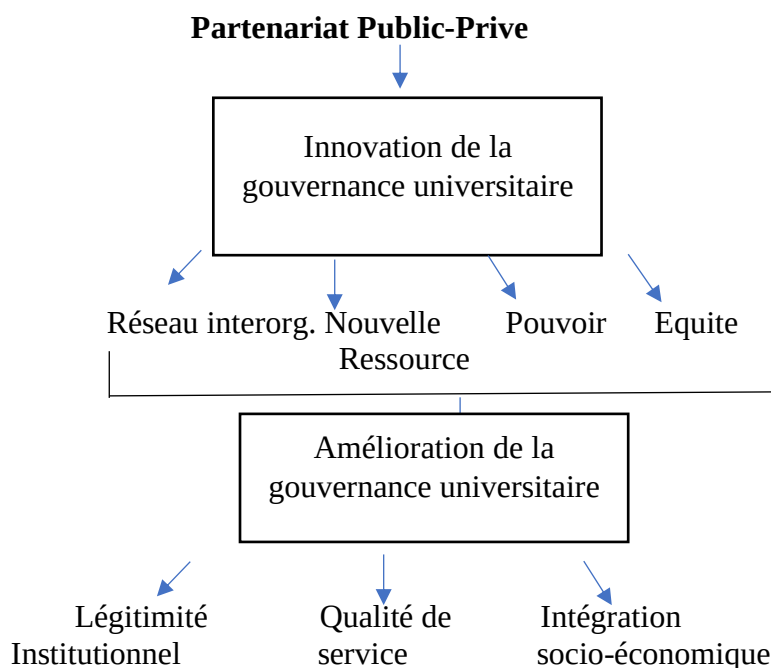
Les PPP semblent redéfinir le « droit de décision » relatif à l'affectation des deniers publics, conséquence directe de l'estompement des frontières entre organisation publique et sphère privée, dont l'État adopte désormais les pratiques tout en intégrant le tissu. En sollicitant des fonds privés et en associant ONG et opérateurs économiques dans le cadre des PPP, l'État cède, ne serait-ce qu'implicitement, une partie de son pouvoir de définition des produits, des bénéficiaires potentiels et du système de production. Dans l'enseignement supérieur et la recherche, il a ainsi perdu certaines de ses prérogatives au profit des institutions partenaires, selon les modalités fixées contractuellement. Animé par la volonté constante d'améliorer la qualité des services rendus aux usagers tout en allégeant les charges publiques, l'État se trouve face à des établissements partenaires le plus souvent de grandes institutions de renommée internationale en mesure de négocier, voire d'imposer, leurs propres conditions. Disposant du pouvoir de se retirer d'un projet et d'en renvoyer la charge au Gouvernement, ces institutions voient ainsi leur influence croître dans l'élaboration des politiques et des actions publiques.

- *Élargir les critères d'évaluation de l'innovation à l'équité, la justice sociale et le développement local*

Dans la mesure où les PPP permettent à des partenaires externes d'assumer certaines missions étatiques et de disposer de deniers publics, un cadre normatif spécifique s'impose pour évaluer cette innovation de la gouvernance. Alors que l'évaluation des innovations du secteur privé s'inscrit traditionnellement dans une logique instrumentale et utilitariste mesurant la réduction

des coûts unitaires, l'amélioration de la productivité et de la qualité, ou encore le renforcement du positionnement concurrentiel et de la valeur actionnariale les PPP appellent une approche différente, dans la mesure où ils redistribuent à la fois les responsabilités de production de résultats socialement valables et le pouvoir de définir ce que constitue un tel résultat. Il devient dès lors essentiel d'intégrer des valeurs sociales telles que la justice et l'équité dans l'évaluation de cette innovation. Ainsi, toute décision de transfert de responsabilités du secteur public vers le secteur privé s'agissant par exemple des services d'enseignement, de formation et de recherche doit être examinée à l'aune de la justice et de l'équité dans la répartition des attributions, et de sa capacité à véritablement orienter le fonctionnement de l'activité dans le sens souhaité (recentrage de l'État sur ses missions régaliennes, meilleur accès des populations défavorisées à un enseignement de qualité, risque d'importation de références culturelles étrangères au sein des universités nationales, etc.). De même, lorsque les opérateurs privés se voient octroyer une latitude accrue pour définir les orientations pédagogiques et scientifiques de leurs établissements, ou pour fixer librement les droits d'inscription sans contrôle étatique, la question de la justice et de l'équité globale du système de production des services d'enseignement et de recherche se pose avec une acuité particulière.

7. Modèle conceptuelle de la recherche :



Le modèle présente les partenariats public-privé comme un levier de transformation de la gouvernance universitaire. Cette transformation repose sur quatre dimensions de l'innovation de gouvernance : le dépassement des frontières organisationnelles, la mobilisation de nouvelles ressources, la redistribution du pouvoir décisionnel et l'élargissement des critères d'évaluation à l'équité. L'ensemble de ces transformations vise à améliorer la gouvernance universitaire, notamment en matière de légitimité, de qualité des services, de mobilisation des ressources et d'intégration socio-économique.

8. Conclusion :

Au terme de cette recherche, les partenariats public-privé apparaissent non seulement comme des instruments de financement ou de coopération entre acteurs publics et privés, mais également comme des dispositifs susceptibles de constituer une forme d'innovation de la

gouvernance dans l'enseignement supérieur marocain. L'intérêt principal de cette analyse réside dans le déplacement du regard porté sur les PPP : au-delà de leur fonction financière et organisationnelle, ils peuvent être appréhendés à travers les transformations qu'ils introduisent dans les frontières organisationnelles, la mobilisation des ressources, les mécanismes de décision et les critères d'évaluation de l'action universitaire. En mobilisant le cadre analytique de Moore et Hartley (2008), cette recherche contribue ainsi à rapprocher les travaux sur l'innovation publique et ceux consacrés à la gouvernance, en montrant que les PPP peuvent constituer un vecteur de transformation des modes de gouvernance universitaire. Dans le contexte marocain, les expériences analysées montrent que ces partenariats peuvent favoriser de nouvelles formes de coopération, faciliter la mobilisation de ressources complémentaires, renforcer les liens entre les établissements et leur environnement socio-économique et introduire de nouvelles modalités de conception et de pilotage des projets universitaires. Toutefois, leur caractère innovant ne saurait être considéré comme automatique : il dépend de leur capacité effective à transformer les mécanismes de gouvernance et à produire une valeur publique compatible avec les missions fondamentales de l'université. Sur le plan managérial, les responsables universitaires sont ainsi invités à concevoir les PPP comme de véritables dispositifs de gouvernance et non comme de simples mécanismes de financement, en renforçant les mécanismes de coordination entre partenaires, en clarifiant les responsabilités et les pouvoirs de décision et en mettant en place des dispositifs de suivi permettant d'évaluer les résultats des partenariats au-delà des seuls critères financiers. Sur le plan des politiques publiques, les autorités de tutelle pourraient renforcer le cadre institutionnel des PPP universitaires en définissant des critères d'évaluation intégrant simultanément l'efficacité, la qualité, l'équité, l'accessibilité et la contribution au développement socio-économique, tout en garantissant davantage de transparence, de reddition des comptes et de contrôle dans la répartition des responsabilités entre acteurs publics et privés. Cette recherche présente néanmoins certaines limites, notamment son recours exclusif à des sources documentaires et institutionnelles, qui ne permet pas d'accéder directement aux perceptions et aux expériences des étudiants, des enseignants, des responsables universitaires et des partenaires privés, ainsi que le risque de biais lié à la communication institutionnelle. L'analyse documentaire ne permet pas non plus d'établir à elle seule l'impact réel des PPP sur la performance sociale, l'équité ou la qualité de l'enseignement supérieur. Ces limites ouvrent des perspectives de recherche fondées sur des entretiens, des observations de terrain et, lorsque cela est possible, des données quantitatives permettant de confronter les résultats institutionnellement documentés aux perceptions des différentes parties prenantes, ainsi que sur des comparaisons avec d'autres expériences de PPP universitaires. En définitive, l'enjeu n'est pas de considérer les PPP comme intrinsèquement innovants, mais d'identifier les conditions dans lesquelles ils peuvent effectivement transformer durablement les modes de gouvernance universitaire ; l'innovation de gouvernance apparaît ainsi comme le résultat d'une configuration institutionnelle permettant de combiner mobilisation de ressources, coopération entre acteurs, partage du pouvoir décisionnel et création de valeur publique, tout en préservant les exigences d'équité, d'autonomie et de service public qui fondent la mission de l'université.

Références :

- (1). Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public Money & Management*, 25(1), 51–56.
- (2). 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.
- (3). Benington, J. (2000). The modernization and improvement of government and public services. *Public Money & Management*, 20(2), 3–8.

- (4). Borins, S. (1998). *Innovating with integrity*. Georgetown University Press.
- (5). Brimelow, P. (1993, April 26). Are universities necessary? *Forbes*, 151(9), 170.
- (6). Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532–550.
- (7). 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.
- (8). Ghoshal, S., & Bartlett, C. A. (1990). The multinational corporation as an interorganizational network. *Academy of Management Review*, 15(4), 603–626.
- (9). Ghoshal, S., & Bartlett, C. A. (1992). *Transnational management* (2nd ed.). Irwin.
- (10). Ghoshal, S., & Bartlett, C. A. (1993). Beyond the M-form: Toward a managerial theory of the firm. *Strategic Management Journal*, 14(S2), 23–46.
- (11). Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2004). *Public-private partnerships : The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Edward Elgar.
- (12). Hague, D. C. (1993). *Transforming the dinosaurs: How organisations learn*. Demos.
- (13). Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services : Past and present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34.
- (14). 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 & Management*, 20(2), 35–40.
- (15). Hill, C. J., & Lynn, L. E., Jr. (2004). Governance and public management : An introduction. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1), 3–11.
- (16). Jarillo, J. C. (1989). Entrepreneurship and growth: The strategic use of external resources. *Journal of Business Venturing*, 4(2), 133–147.
- (17). Klijn, E.-H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership : An analysis of Dutch cases. *Public Money & Management*, 23(3), 137–146.
- (18). Knoepfel, P., & Varone, F. (1999). Mesurer la performance publique : Méfions-nous des terribles simplificateurs. *Politiques et Management Public*, 17(2), 123–145.
- (19). Lynn, L. E., Jr. (1997). Innovation and the public interest: Insights from the private sector. In A. Altshuler & R. Behn (Eds.), *Innovation in American government* (pp. 83–102). Brookings Institution.
- (20). Milner, H. (2002). *Civic literacy: How informed citizens make democracy work*. University Press of New England.
- (21). Moore, M. H. (2005). Break-through innovations and continuous improvement: Two different models of innovative processes in the public sector. *Public Money & Management*, 25(1), 43–50.
- (22). Moore, M. H., & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public Management Review*, 10(1), 3–20.
- (23). Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. Strategy Unit, Cabinet Office.
- (24). Newman, J. (2001). *Modernising governance: New Labour, policy and society*. Sage.
- (25). Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). Free Press.
- (26). Royaume du Maroc. (2015a). Loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé. *Bulletin Officiel du Royaume du Maroc*, n° 6332, 5 février 2015.
- (27). Royaume du Maroc. (2015b). Loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances. *Bulletin Officiel du Royaume du Maroc*, n° 6370, 18 juin 2015.
- (28). Royaume du Maroc. (2019). Loi-cadre n° 51-17 relative au système d'éducation, de formation et de recherche scientifique. *Bulletin Officiel du Royaume du Maroc*, n° 6805, 19 août 2019.

- (29). Skelcher, C. (2005). Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance. *Governance*, 18(1), 89–110.
- (30). Tidd, J., Bessant, J., & Pavitt, K. (2005). *Managing innovation : Integrating technological, market and organizational change*. John Wiley & Sons.
- (31). Tirole, J. (2001). Corporate governance. *Econometrica*, 69(1), 1–35.
- (32). Van de Ven, A. H. (1986). Central problems in the management of innovation. *Management Science*, 32(5), 590–607.
- (33). 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.
- (34). Wolfe, R. A. (1994). Organizational innovation : Review, critique and suggested research directions. *Journal of Management Studies*, 31(3), 405–431.
- (35). Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications : Design and methods* (6th ed.). Sage.