Extension du domaine de la finance ? : partenariats public privé (PPP) et "financiarisation" de la commande publique : une proposition d'analyse par la sociologie économique

Géry Deffontaines

▶ **To cite this version:**

Géry Deffontaines. Extension du domaine de la finance ? : partenariats public privé (PPP) et "financiarisation" de la commande publique : une proposition d'analyse par la sociologie économique. Sociologie. Université Paris-Est, 2013. Français. NNT : 2013PEST0049 . tel-01066734

HAL Id: tel-01066734
https://pastel.hal.science/tel-01066734

Submitted on 8 Oct 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ PARIS-EST

ECOLE DOCTORALE ORGANISATIONS, MARCHES, INSTITUTIONS

THESE DE DOCTORAT DE L'UNIVERSITE PARIS-EST /
ECOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSEES

Discipline : sociologie

Présentée et soutenue publiquement par
Géry DEFFONTAINES

EXTENSION DU DOMAINE DE LA FINANCE ?
PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE ET "FINANCIARISATION" DE LA COMMANDE PUBLIQUE
Une proposition d'analyse par la sociologie économique

Thèse dirigée par Madame Elisabeth Campagnac

le 7 novembre 2013

Jury

Madame **Elisabeth CAMPAGNAC**, directrice de recherche à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées / ParisTech / Université Paris-Est

Madame **Yamina TADJEDDINE**, maître de conférences, université Paris-10 Nanterre / Paris-Ouest, rapporteur

Monsieur **Fabian MUNIESA**, chargé de recherche, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris / parisTech, rapporteur

Monsieur **Pascal UGHETTO**, professeur à l'Université Paris-Est

Monsieur **Stéphane SAUSSIER**, professeur à l'université Paris-1

Monsieur **François BERGERE**, directeur de la Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé (Direction Générale du Trésor, Ministère de l'Economie et des Finances)

Celles et ceux qui sont passés par l'épreuve, choisie, de la thèse, savent qu'elle ne se résume pas à un document final, à un exercice académique, à des résultats ayant valeur scientifique parfois. Elle peut être aussi un voyage au bout de soi-même. Son "achèvement" est alors l'occasion enfin de transmettre à quelques personnes choisies, et reconnues dans l'institution, un droit de regard et de jugement sur la présentation de plusieurs années de travail. Il est aussi le moment de dire sa gratitude à ceux qui nous ont soutenu.

Je tiens à remercier les membres de mon jury, Yamina Tadjeddine et Fabian Muniesa d'abord, qui en tant que rapporteurs ont fourni un important travail ces dernières semaines, Stéphane Saussier, et Pascal Ughetto, qui auront également du me lire. Tous ont pu m'encourager ou me soutenir au cours de ma thèse. Si j'apprécie chacun personnellement, c'est en considérant la qualité de leurs travaux, qui m'ont inspiré, que j'ai souhaité qu'ils puissent apporter leur jugement critique sur le mien. C'est un jury de jeunes chercheurs et universitaires : je sais que je serai longtemps fier qu'ils m'aient accordé la faveur d'y participer.

Je remercie Monsieur François Bergère, secrétaire général et cheville ouvrière de la MAPPP depuis sa création, qui est sans nul doute le serviteur de l'Etat le plus compétent et le mieux informé sur la question des PPP, et nous fait l'honneur de sa présence.

Je n'aurais pas de mot assez fort pour exprimer ce que je lui dois dans ce parcours : je remercie ma directrice de thèse, Elisabeth Campagnac, qui m'a guidé et aidé du premier au dernier jour de cette thèse. Oeuvrant pour que je puisse travailler dans de bonnes conditions matérielles, me donnant de nombreuses et fructueuses orientations de recherche, ma directrice de thèse est demeurée très disponible, en dépit des épreuves personnelles qu'elle a traversées pendant ces années ; elle m'a aidé à reprendre ce travail que j'avais en pratique, abandonné pendant deux ans ; elle aura finalement posé les contraintes nécessaires pour m'amener à le terminer. Jamais mise en défaut sur sa connaissance des PPP, elle m'aura également toujours impressionné pour sa curiosité et son érudition sociologique. Je suis admiratif de sa carrière de chercheuse, typique d'une génération où l'humanisme intellectuel et la soif de connaissance des textes fondamentaux n'étaient pas incompatibles avec le choix d'aller enquêter sur des terrains difficiles. J'aurais aimé remercier également son époux François Ascher, dont la joie communicative de comprendre m'avait donné l'envie d'entamer la recherche dans le cadre de Marne-la-Vallée.

Je remercie le LATTS – le laboratoire où je rêvais de conduire ma thèse en m'engageant dans cette voie – ses directeurs Jean-Marc Offner et Olivier Coutard de m'avoir accueilli, puis soutenu, jusqu'au bout. Tous sont à remercier mais ma gratitude va d'abord à ceux qui résolvent pour nous les problèmes administratifs et de moyens, Carole Pourchez puis Marie d'Arcimoles, Sandrine Briend, Virginie Detournay, Nathalie Peroumal, Valérie Bocquillon, et Christine Zaré-Dujardin, toujours disposées à rendre service, et la bibliothécaire du laboratoire, Catherine Quétier. L'Ecole Des Ponts a été également patiente avec moi – et une école d'ingénieur, est un très bel endroit pour mener des recherches en sciences sociales.

Je remercie au LATTS les chercheurs qui m'ont accueilli les premiers et suivi tout particulièrement, prodigué leurs conseils, soutenu pour publier, ou échangé sur mon objet de recherche, et d'autres : Nicole May, puis François-Mathieu Poupeau, Gilles Crague, Alexandre Mathieu-Fritz, David Guéranger, Ludovic Halbert, Elsa Vivant, Jean-Pierre Galland, Gilles Jeannot,. Robin Foot, Denis Bocquet, Jean-Marc Weller, Elisabeth Decoster, et Silvy Jaglin.

Je salue mes co-doctorants (majoritairement, ex-co-doctorants) du LATTS, qui ont tracé la route à suivre et souvent encouragé –Lionel Cauchard, Bertrand Leroux, Eric Dagiral, Jérémie Rosanvallon, Stéphanie Leheis, Jérémie Cavé, Vincent Moeneclaey, et mes jumelles de thèse Mathilde Gralepois et Aubépine Dahan (qui m'a beaucoup aidé, et supporté), et d'autres laboratoires : Antoine Vernet, Pauline Barraud, sans compter ceux auprès de qui j'ai à leur insu beaucoup appris en lisant leur thèse.

La fréquentation des groupes d'études sur la sociologie économique m'a indéniablement conduit à orienter ma thèse en ce sens. A plusieurs reprises j'ai eu la chance de pouvoir présenter un texte en cours devant les membres de l'association d'études sociales de la finance, cadre de réflexion multidisciplinaire particulièrement stimulant ET sympathique. Marc Lenglet, Isabelle Chambost, Pierre de Larminat, Olivier Godechot, Jacques-Olivier Charron, Sabine Montagne, Horacio Ortiz, Frédéric Buisson, et bien sûr Yamina Tadjeddine et Fabian Muniesa, ont tous eu la patience de me lire au moins une fois.

Mes enquêtes n'auraient pas été possibles sans les professionnels du monde financier impliqués dans les PPP, qui m'ont dans leur extrême majorité très bien accueillis. Je ne peux citer tout le monde, mais j'ai été reçu par une personne dans quasiment toutes les institutions financières de la place. Christian Gillet, Serge Bayard, et Guillemette Guilbaud, et leurs équipes, m'ont offert le privilège rare de pouvoir pendant quelques mois partager leur quotidien de travail, voire travailler sur des projets de type PPP. C'est une possibilité rare quand on mène une recherche académique. Qu'ils en soient remerciés.

D'autres personnes, qui souvent ont vécu personnellement l'épreuve auto-imposée de la thèse, m'ont prodigué sans compter leurs conseils, leurs encouragements, leur compréhension, sans rien attendre en retour. Je ne peux toutes les remercier nommément ici, mais elles savent ce que je leur dois.

Enfin merci à Pauline, qui a du endurer [xx] années de thèse ou d'inscription en thèse, et à mesure que le travail avançait (ou reculait), eut à a souffrir plus que personne de mes sautes d'humeur, de mes angoisses, et incertitudes, que je n'ai pas fait beaucoup d'efforts pour dissimuler. Quand cette thèse sera soutenue, je pourrai profiter un peu plus avec elle d'Agathe, un bébé plus facile faire naître et plus agréable à porter que la thèse.

A qui s'adresse cette thèse ?

L'objet qui constituait le point de départ de cette thèse et qui en restera l'axe central – l'introduction de contrats de type Partenariats Public-Privé [PPP] en France – n'a jamais cessé, au cours des longues années de ce travail, d'être objet de questions de légitimité. Le champ d'application parfois imprécis du terme, son caractère "à la mode", la forte charge idéologique ou polémique qu'il convoie, son impact sur les intérêts économiques, financiers, ou symboliques, de certaines catégories professionnelles et/ou secteurs d'activité, voire sur la chose publique, sont tels qu'il interpelle des individus de différents mondes : praticien, académique, et jusqu'au citoyen "ordinaire".

Inévitablement, cette thèse doit pouvoir s'adresser à eux tous :

- *Les praticiens, essentiellement "professionnels" (banquiers, avocats, ou consultants) du secteur financier ou des grandes entreprises, engagés dans le montage de projets en PPP ou les missions de conseil orbitant autour de cette phase, mais aussi les fonctionnaires de la Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé[1] ou de certains ministères et grands établissements publics donneurs d'ordres, n'apprendront pas forcément énormément sur eux-mêmes, leur domaine ou les questions techniques afférant aux PPP. Mais ils pourront apprécier que leur activité, leur identité, leur secteur, leur discours, ou encore l'image qu'ils dégagent, peuvent constituer un objet d'études pour une analyse de type sociologique.*

- *Pour le chercheur en sciences économiques et sociales – sociologue, économiste[2], économiste régulationniste, sociologue de l'économie, de la finance, gestionnaire – notre travail ne vise pas seulement à documenter un phénomène – la création d'un marché de "produits" de la commande publique à caractéristiques financières, ouvrant la voie à des acteurs nouveaux, et connectant les équipements publics aux marchés financiers et à leur normes. Il prétend également intégrer ce travail descriptif et interprétatif dans un cadre d'analyse de l'extension de l'emprise de la finance, en proposant un protocole de recherche à plusieurs niveaux, stimulé par la sociologie économique. Il vise aussi à apporter, sur la base de nos terrains d'observation et d'analyse, une petite contribution concernant les mécanismes de "fabrication" du prix et de critères de choix – support de rationalité – dans l'évaluation d'objets complexes, et le rôle qu'y joue le collectif de travail financier – et compléter ou discuter par-là même une certaine littérature.*

- *Pour qui, citoyen, praticien de la commande publique, ou membre du monde académique, s'intéresse à la "construction de l'urbain", aux réformes affectant (plutôt qu'à la réforme de) l'Etat, l'action publique, les services publics, la gestion des objets urbains, et la dépense publique, ou encore interpellé par l'extension du domaine de la finance, notre thèse apportera des éléments de réflexion, mais sans toutefois sacrifier la dimension technique – parfois laborieuse sinon rébarbative – de notre objet. Si elle n'est pas immensément instructive pour le praticien, elle pourra paraître excessivement technique pour le profane. A ces deux types de lecteurs, et pour des raisons opposées, les développements que nous avons voulus pédagogiques pourront sembler longs, mais il nous a semblé inévitable de procéder ainsi3.Tandis que le dévoilement de certains mécanismes pourrait paraître déplaisant à certains praticiens du monde financier, nous assumons le risque de frustrer un lecteur qui serait en attente de dénonciation spectaculaire. La grande crise économique et financière entamée au cours de cette thèse a de toute*

[1] MAPPP, rattachée au premier ministre et depuis peu intégrée à la Direction Générale du Trésor du Ministère de l'Economie et des Finances, à la fois organisme expert chargé de réguler l'usage de "l'outil" Contrat de Partenariat, et "administration de mission" chargée d'en promouvoir la bonne utilisation.

[2] Economiste dont la discipline, quand elle traite des PPP, constitue parfois un objet d'étude pour la thèse…

[3] Et encore notre objet requiert-il un bagage de base assez conséquent, dans la connaissance préalable du monde de la finance, de la théorie financière, des débats économiques, du droit de la commande publique, des services publics, des secteurs économiques liés…

façon rendu dérisoires certaines des questions de départ ; a contrario certains des phénomènes décrits pourront être intégrés dans une analyse d'ensemble du fonctionnement du système financier

INTRODUCTION UN CADRE D'ANALYSE SOCIOLOGIQUE POUR ABORDER LES PPP SOUS L'ANGLE DE LA "FINANCIARISATION" – ET ANALYSER LA "FINANCIARISATION" AU TRAVERS DES PPP.....9

1. De la construction du marché des PPP à l'immixtion de la finance dans la commande publique : un cheminement de thèse sur deux objets de recherche guidé par les opportunités de terrains ...14

2. Problématique et ambition scientifique : proposer un protocole de sociologie économique pour appréhender la dynamique de financiarisation.....42

3. Plan de thèse 49

PREMIERE PARTIE : L'INTRODUCTION DES PPP EN FRANCE : UNE LECTURE PAR LA SOCIOLOGIE ECONOMIQUE DE LA CONSTRUCTION D'UN MARCHE DE CONTRATS GLOBAUX A FINANCEMENT PRIVE POUR LA COMMANDE PUBLIQUE COMPLEXE – QUESTION DE RECHERCHE – 54

CHAPITRE 1 : LES PPP, CONTRATS GLOBAUX A CARACTERISTIQUES FINANCIERES : IDEAL-TYPE D'UNE MODALITE DE LA COMMANDE PUBLIQUE COMPLEXE DE LONG TERME 58

0. Introduction / problématique : identifier la constitution des PPP en objet universel quand la définition n'existe que dans des contextes.....59

1. Existe-t-il une définition juridique univoque ?.....60

2. Qualifier de PPP un idéal-type de formes organisationnelles de la commande publique 64

3. Les PPP comme nouvelle modalité organisationnelle de la commande publique 70

4. Les PPP comme composante de la "chaîne de production" des services publics 78

CHAPITRE 2 : DESENCASTREMENT, REENCASTREMENT : DEPASSER LES CONTRAINTES DU DROIT ADMINISTRATIF FRANÇAIS POUR INSCRIRE LA COMMANDE PUBLIQUE DANS LA RATIONALITE ECONOMIQUE… ET OUVRIR LA VOIE A LA FINANCE.....96

1. Désencastrement : dépasser les contraintes du droit de la commande publique, ou la longue lutte pour un contrat global à paiement public et financement privé.....97

2. Ré-encastrement : un régime conforme à la raison économique ouvre la voie à une gouvernance par la finance 122

CHAPITRE 3 : PROMOUVOIR L'UTILISATION, ADAPTER LA REGLEMENTATION, NATURALISER LES EXIGENCES DU MONDE FINANCIER : PRINCIPES ET INSTITUTIONS DE LA STRATEGIE DE CONSTRUCTION DU "MARCHE" DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE [PPP] 138

0. Introduction : 140

1. Rappel sur le contexte. 2002-06 : l'introduction et le décollage difficile des PPP en France.....143

2. 2004-2007 : la mission de promotion des PPP. Manifestations, institutions, et champ des acteurs mobilisés.....153

3. Ressorts de l'argumentation et principes de la construction du marché 186
4. 2007-2009 : de la relance des PPP à la relance par les PPP : l'Etat accélère le mouvement..... 198
5. Conclusion 213

PREMIERE PARTIE : – CONCLUSION – 222

DEUXIEME PARTIE : UN NOUVEAU MARCHE POUR LE SECTEUR DU FINANCEMENT DE PROJET – QUESTION DE RECHERCHE– 224

CHAPITRE 4 PPP ET FINANCEMENT SUR PROJET : UN MECANISME ECONOMIQUE DE COORDINATION DES ACTEURS 228

1. Rappel sur le financement "classique" des projets publics 230
2. Analyser les PPP comme des opérations de financement sur projet : principes, montages, acteurs 232

CHAPITRE 5 QUAND LES EQUIPEMENTS PUBLICS DEVIENNENT DES "ACTIFS PUBLICS" : RELIER LES PPP AUX CIRCUITS FINANCIERS 278

1. Titrisation 1 : la répartition dette fonds propres et les dispositifs de financement, partie émergée du découpage des actifs publics en produits financiers 280
2. Titrisation 2 : le recyclage dans les circuits financiers (marché secondaire des fonds propres, syndication des prêts, refinancement de la dette et des bilans…) 298
3. Relier les PPP aux exigences et besoins des "marchés financiers" 317
4. Le financement des PPP, la crise financière, et les solutions envisagées : l'Etat à la rescousse . 321

CHAPITRE 6 LES INTERVENANTS FINANCIERS DANS LES PPP. TYPOLOGIE D'UN MONDE 336

0. Introduction au chapitre et remarques méthodologiques 337
1. Typologie des intervenants du financement de projet : portraits, fonctions, écologie 349
2. Les consultants en assistance à la personne publique dans les PPP : entre expertise au service du client et intermédiation pour protéger le "marché" 406
3. Les intervenants financiers dans les PPP : espace social hiérarchisé ou monde uni par les mêmes valeurs et intérêts ? 427
4. Conclusion du chapitre 6 440

DEUXIEME PARTIE : – CONCLUSION / TRANSITION – 458

CONCLUSION GENERALE FINANCIARISATION ? 460

FASCICULE ANNEXE ELEMENTS POUR ABORDER LES PPP : "DEFINITION", DONNEES SUR LE MARCHE, REVUE DE LITTERATURE 466

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES 547

TABLE DES MATIERES 564

Introduction

Un cadre d'analyse sociologique pour aborder les PPP sous l'angle de la "financiarisation" – et analyser la "financiarisation" au travers des PPP

Engagée à l'occasion de l'introduction en France de contrats de commande publique de type "partenariat public-privé" [PPP] – elle fut initiée peu après la promulgation de l'Ordonnance du 17 juin 2004 créant les « Contrats de Partenariat » – notre recherche explore les PPP, modalités de commande publique complexe à caractéristiques financières, en tant qu'ils constituent un marché émergent pour des acteurs financiers, fournisseurs de capitaux et de techniques de financement, potentiellement porteurs de valeurs, modes de raisonnement, et logiques économiques, exogènes au monde de la commande publique.

Aiguillonné par notre désir de participer aux débats disciplinaires des mondes de la sociologie économique, des études sociales de la finance, et d'autres approches hétérodoxes des phénomènes économiques, par notre souci de contribuer à la compréhension des formes d'organisation des services publics et des infrastructures urbaines, stimulé également par notre curiosité à l'égard des mutations des économies occidentales, interpellé évidemment par l'actualité incontournable de la grande crise financière, puis économique, entamée en 2007-08, notre travail prend prétexte de ce "phénomène" – l'immixtion, par l'entremise des PPP, de nouveaux acteurs financiers dans une partie de la commande publique de grands équipements – pour nous inscrire dans le programme de recherche qui vise à caractériser le mouvement socio-économique plus large parfois qualifié de "financiarisation". Ce terme recouvre, sans grande précision ni définition consacrée et indiscutable, un ensemble d'évolutions liées à l'extension du domaine de la finance, que ce soit au niveau macroéconomique, sectoriel, ou cognitif, dans l'ordre de la connexion de pans entiers de la vie économique et sociale aux "marchés" financiers et à leurs exigences. Notre ambition est donc, à partir d'un sujet particulier et technique, non réductible à sa seule dimension financière[4], de considérer la valeur heuristique du cas des PPP pour interroger plusieurs dimensions caractéristiques de ce mouvement de "financiarisation" – voire essayer d'en identifier les principaux éléments constitutifs. Ce dessein passe par une analyse en termes de sociologie économique menée à plusieurs niveaux.

Les paragraphes suivants posent, sans détour de production, le propos de notre thèse (**1.1**) – son fil directeur et ses principaux développements[5].

0.1. Objets, sujet, et énoncé synthétique de la thèse

Cette thèse propose d'analyser la récente introduction en France de formes de commande publique appuyées sur des contrats complexes, désignées ici sous le terme générique de partenariats public-

[4] D'une part, et nous y reviendrons à plusieurs reprises, car les PPP ne concernent qu'une petite partie de la commande publique, fut-ce d'équipements complexes ; d'autre part, l'introduction des PPP, "révolution" pour certains, simple prolongement de pratiques anciennes pour d'autres, affecte potentiellement l'organisation, le périmètre et le sens de la commande publique et de l'action publique, et leurs rapports avec la sphère privée (en cela peut-être intégrée à l'analyse de la réforme de l'Etat). Elle touche également l'organisation du secteur du BTP et des services publics urbains, et la chaîne de valeur de la production de la ville. "L'objet" PPP ne peut donc être réduit à sa dimension financière.

[5] Cette démarche procède très certainement d'un artefact, car la réflexion est évidemment le produit de longues interactions entre les terrains, notre avancée dans la compréhension des PPP, l'arrivée de nouveaux développements les concernant, les égarements et mauvaises pistes de notre recherche, les lectures, les conversations et suggestions de notre directrice de thèse, de collègues chercheurs de différentes disciplines, relevant du LATTS ou d'autres cénacles académiques. Mais nous reviendrons dans notre **point sur les terrains**, dans une démarche plus réflexive, sur les difficultés rencontrées dans la construction et l'appréhension de l'objet et du sujet et préférons à ce stade, exposer notre intention d'ensemble.

privé (PPP) sous l'angle de l'ouverture de la commande publique à la finance, de la montée d'acteurs et de logiques financière, en adoptant la démarche et certains des outils et angles d'analyse des approches sociologiques des phénomènes économiques.

Elle combine deux objets d'enquête :

- **"les PPP"** dont nous devons détenir et présenter une connaissance fouillée, portant sur de nombreux aspects : leur définition et leur position dans la production des services publics, leurs formes juridiques, leur histoire, leur institutionnalisation, leur justification économique, les contrats sur lesquels ils s'appuient et la matérialité qu'ils recouvrent, leurs procédures de passation, les systèmes d'acteurs… Il y a là, on le pressent, de nombreux éléments qui permettront d'interpréter l'introduction des PPP en termes de construction sociale d'un marché.

  Nous proposons en **fascicule annexe** un tour d'horizon de connaissances et considérations permettant de mieux comprendre le cadre de notre réflexion[6].

- **la rencontre du "monde financier" et de la commande publique**, par le point de contact des PPP. Le parti étant pris d'aborder les PPP comme des objets financiers, sont explorés les multiples aspects de ce point de contact entre la commande publique de grands bâtiments, équipements, ou infrastructures, et le monde financier : l'immixtion d'acteurs nouveaux venus dans la commande publique, le sens et les modalités de cette arrivée, les techniques mises en place et les circuits de connexion aux marchés, les potentielles conséquences en termes de déploiement d'outils voire de rationalités propres à ce monde, les techniques de travail mises en œuvre…

Pour ces deux "objets", nous nous en sommes essentiellement tenus au cas français, même si quelques références à des cas étrangers – essentiellement l'expérience britannique… – pourront être mobilisées selon les besoins de la démonstration.

Nous avons ordonné notre recherche sur les PPP pour l'utiliser comme une grille de lecture du phénomène d'extension du domaine de la finance.

Notre propos n'est pas d'affirmer péremptoirement que les PPP signifieraient "la financiarisation" de la commande publique, mais d'explorer trois facettes – à notre sens également nécessaires à la compréhension du phénomène – de l'extension de l'emprise de la finance. Observées dans le cas des PPP, elles fourniraient un protocole de recherche pour comprendre l'inscription d'un secteur dans le plus vaste mouvement de "financiarisation" :

- la création d'un marché et de ses dispositifs de régulation, requérant la présence de la finance ;

---

[6] 1. "Définition" des PPP comme outil et modalité de commande publique complexe
2 La place des PPP entre commande publique traditionnelle "éclatée" et concessions
3. Le large champ d'application qui en découle
4. Les limites de cette distinction nette entre PPP et concessions
5. Des éléments de dimensionnement du "marché" français des PPP
6. Les acteurs publics et privés des PPP, nouveaux venus ou non de la commande publique
7. Les procédures et démarches nouvelles : évaluation préalable, dialogue compétitif, partage des risques
8. L'introduction des PPP en France et ses motivations plus ou moins officielles
9. L'arrière-plan intellectuel : littérature technique, d'influence, et production académique sur les PPP
(Ce tour d'horizon diffère de notre première partie qui relève davantage d'une analyse en termes de construction sociale du marché)

- la mise en place d'une offre de produits et d'acteurs financiers répondant aux besoins du PPP. Ces mécanismes et acteurs connectent le secteur considéré aux marchés financiers ;
- et certaines des modalités concrètes de la mise en place d'une "rationalité financière", portée par les outils et l'organisation, qui permettent au collectif de travail de calculer, d'intégrer, dans le cadre des PPP, les exigences du monde de la finance.

La première dimension, suivant une démarche désormais canonique d'analyse sociologique de la construction d'un marché, propose d'examiner l'introduction des PPP comme la création, dans la commande publique, d'un marché de contrats complexes à caractéristiques financières pour les grands équipements. Elle vise d'abord à proposer une définition idéal-typique du "produit PPP" – quand celui-ci n'est jamais défini de manière universelle – par une série de caractéristiques permettant de qualifier ainsi ce type de montages dans différents systèmes institutionnels, et de le comprendre dans la chaîne de production des services publics à la fois comme une alternative intégrée à la commande publique traditionnelle éclatée et comme une extension des mécanismes économiques de la concession à des objets nouveaux. Nous proposons ensuite une interprétation longitudinale de la chaotique et lente introduction de formes juridiques proches du PPP dans le contexte institutionnel français, qui finit par aboutir, au milieu des années 2000, à la création du Contrat de Partenariat. Les gardiens du droit de la commande publique français opposeront une résistance longue et constamment renouvelée à ce "désencastrement", bousculement des règles du droit administratif nécessaire à l'introduction de formes de contrats publics combinant les caractéristiques des PPP et exempts de risques juridiques. Nous relevons que cette création de produits nouveaux, "idéaux", répondait à une théorisation préalable par la microéconomie appliquée au *New Public Management*. Elle trouve sa traduction dans l'architecture de régulation des PPP. Nous y voyons le "réencastrement" d'un type de produit (un outil de commande publique) obéissant auparavant à un régime de commande publique régulée par le droit administratif, et qui échappait alors à la pure rationalité économique, pour observer les préconisations de nouvelles théories microéconomiques – qui ouvrent la voie à une régulation par les contrats et la finance. La création du "marché" des PPP a été accompagnée par une campagne de promotion de cet outil, réunissant une coalition d'acteurs privés et publics ayant intérêt à son bon développement, visant à légitimer les exigences du monde financier, et mobilisant à divers titres, dans un registre de vulgarisation, les arguments savants microéconomiques et macroéconomiques en faveur des PPP.

En deuxième lieu, et bien que les PPP ne soient pas réductibles à cet aspect, nous nous intéressons à ce que signifie, pour le secteur financier, l'ouverture de la commande publique à l'industrie du financement sur projet. Les PPP nécessitent en effet le développement d'un type de montages particuliers, souvent réalisés sur mesure, qui organisent le pré-financement et le remboursement sur l'économie d'un projet d'équipement public considéré isolément, et qui mettent aux prises divers acteurs aux intérêts et temporalités différentes. Nous entrons dans la technicité des outils du financement, en suggérant que le découpage des projets en différentes tranches de risques adaptées à autant d'instruments – fonds propres, différentes catégories de dette – aux caractéristiques différentes en termes de risque et de rendement, constitue une première étape de titrisation des "actifs publics". Un deuxième niveau de transformation, intermédié par les établissements financiers, relie ensuite les opérations considérées isolément aux marchés financiers, via certains mécanismes qui se trouvent aujourd'hui, en raison de la crise financière, grippés. Ces considérations techniques ouvrent au cœur d'un de nos terrains de recherche, l'étude des intervenants financiers dans les PPP : nous proposons une identification des acteurs de l'offre sous la forme d'une typologie des banques prêteuses et fonds d'investissements spécialisés et de leurs modalités d'entrée sur ce marché, et nous

intéressons également au rôle des consultants financiers. Au final apparaît un monde professionnel répliquant des caractéristiques de hiérarchisation de la haute finance, mais soudé par des normes et un intérêt communs.

Nous avions initialement envisagé de développer une troisième partie, qui aurait été basée sur deux études de cas réalisées au sein d'une banque prêteuse en montage de projet, et dans un cabinet d'audit intervenant en assistance à la personne publique sur une opération de type PPP, et aurait visé à interroger deux étapes des apports cognitifs de l'extension de la finance à la commande publique. Du côté de l'offre, y auraient été décrits les mécanismes de construction du prix financier – le taux d'intérêt – en suivant l'évolution de divers projets, et le travail technique parfois indéterminé dans son résultat, de montage des contrats et d'évaluation des risques. Du côté de la personne publique cliente et de ses consultants, y aurait été analysée plus particulièrement l'évaluation des offres qui vise elle à comparer ces objets complexes que sont les propositions des groupements candidats – mélange de données techniques, juridiques, financières – en établissant des critères de décision, également axés sur un prix et une note globale. Ce développement aurait ainsi visé à discuter certains apports de la sociologie économique (dans sa composante de sociologie des prix et mécanismes de marché) et de la finance, pour comprendre le rôle des collectifs de travail financier dans l'intégration des exigences du monde financier et l'analyse des enjeux de contrats complexes, par une rationalité essentiellement procédurale. Cette chaîne de dispositifs de calcul – que nous qualifierions volontiers de finance "analytique" – est inscrite dans l'organisation des banques et des groupements candidats, puis dans l'attelage rassemblant consultants financiers et avocats qui assistent la personne publique dans le choix des offres.

Faute de place et de temps, nous formaliserons dans des travaux ultérieurs le matériau et les réflexions accumulées en ce sens. Comme ils sont indissociables du reste de notre enquête au long cours, nous exposons toutefois celle-ci dans toutes ses dimensions, y compris celles qui n'ont pas abouti.

Au-delà d'une vaste enquête sur l'introduction des PPP en France et les modalités et conséquences de l'ouverture de la commande publique à l'industrie du financement de projet – nouvel acteur de "l'urbain" – cette thèse a aussi pour ambition d'apporter, via l'étude de l'ouverture au monde financier du secteur des équipements support des services publics, une contribution à l'analyse sociologique de la financiarisation. Celle-ci doit, à notre sens, combiner :

- une analyse de la construction et de la justification du produit et des mécanismes de régulation transformant un secteur d'activité en un nouveau marché pour la finance ;
- une étude des nouveaux acteurs financiers qui prennent place dans ce nouveau cadre : cet écosystème d'acteurs, socialement situés, sera l'intermédiaires vers les marchés financiers et leurs exigences ;
- et une description des mécanismes fins qu'ils importeront pour conformer le secteur en question aux normes et à la rationalité du monde financier.

C'est peut-être là le véritable sujet de notre thèse : comment l'étude d'un petit objet saisi par la finance permet, en articulant différents niveaux, d'avancer dans la proposition, sinon d'une définition de la financiarisation, du moins d'un protocole d'analyse du phénomène d'extension de l'emprise de la finance, à l'aide des sciences sociales.

1. De la construction du marché des PPP à l'immixtion de la finance dans la commande publique : un cheminement de thèse sur deux objets de recherche guidé par les opportunités de terrains

Une thèse est, au moins autant qu'un travail plus ou moins abouti, un cheminement. Nous pouvons aujourd'hui le présenter comme la construction d'un protocole de recherche, qu'il nous semblerait possible de déployer sur d'autres objets.

En réalité, bien évidemment, notre travail s'est déroulé de manière indéterminée, parfois chaotique. L'objet a été délimité par tâtonnement, en fonction des terrains disponibles. Il nous a longtemps été difficile d'ordonner l'objet (ou plus précisément, les objets) et le sujet (ainsi désignerions-nous le phénomène théorisable, vérifiable, démontrable presque, qui y est associé, mais qu'il devrait être possible d'identifier et d'étudier sur d'autres objets d'études que les PPP).

Les pages suivantes essaient de relater, au risque de l'artificialité de l'exercice rétrospectif, la lente, difficile, mais au final, fructueuse fertilisation de deux objets de recherche eux-mêmes difficiles d'accès ("les PPP" et "les acteurs financiers des PPP") par une démarche disciplinaire (la sociologie économique) et diverses approches découvertes dans le sillage des études sociales de la finance.

Face à des terrains d'opportunité, un objet naissant puis en constante mutation et au destin incertain, et un paysage intellectuel environnant les PPP lui-même évolutif (littérature qui, initialement essentiellement documentaire, finira par devenir elle-même objet d'analyse et de positionnement), nous n'avons pas cherché[7] à mettre en place un protocole de recherche hypothético-déductif. Au contraire notre démarche a été inductive : le terrain a produit des pistes pour émettre des hypothèses, ou plutôt des intuitions, mais surtout des éléments à développer, dont la cohérence ne s'est dessinée que progressivement (en particulier les observations sur la construction du "marché").

Il s'agira principalement de documenter un phénomène, et de faire un exposé organisé des éléments et matériaux accumulés principalement de 2006 à 2011.

1.0. "Définition" préalable pour aborder les PPP

La couverture politico-médiatique relativement intense qu'ont reçus les PPP ces dernières années a contribué à diffuser un bagage minimal de compréhension des PPP, l'objet technique à la base de la thèse. Proposer une "définition" des PPP, et faire un tour rapide des principales questions techniques afférant à cette forme nouvelle et particulière de commande publique, ce qu'elle apporte de changements, est toutefois impératif à ce stade pour poser les limites de notre réflexion et délimiter définitivement le champ des questionnements. Cet exercice nous pose néanmoins quelques problèmes méthodologiques et épistémologiques :

- Le terme même de "définition" suppose qu'il en existerait une, et incontestable, faisant autorité, or la "définition" des PPP est à géométrie variable selon les auteurs, les institutions, les systèmes

[7] Ni n'aurions pu le faire, tant que le marché des PPP n'était pas stabilisé.

institutionnels, les disciplines académiques – et les intentions qui animent toutes ces catégories à même de vouloir en proposer ou imposer une ;

- De fait nous donnons "la" définition qui correspond au périmètre qui nous intéresse mais nous verrons que même ainsi le terme est impropre : nous préférerons ensuite parler de caractéristiques des PPP, qui permettront d'en faire un objet de recherche problématisé et appréhensible par la sociologie économique – tout cela fera l'objet de nos développements en **chapitre 1**, où se posera en particulier la question de caractéristiques permettant de délimiter universellement les PPP ;
- Il n'est jamais réellement possible de disserter sur les PPP en les détachant de leur contexte institutionnel, ou sans les rapporter à des formes de commande publique antérieure dont ils constituent un prolongement ou une alternative. De fait poser une "définition" tient aussi de l'aporie : il sera toujours arbitraire de poser en premier lieu la "définition" des PPP avant la référence à un contexte institutionnel[8].

Nous abordons donc d'entrée de jeu des points sur lesquels nous reviendrons plus longuement, et de manière plus problématisée, dans le corps de notre thèse. La plupart de ces éléments de définition ou de contexte sont mentionnés à tant de reprises dans la littérature grise ou académique portant sur les PPP que nous les avons naturalisés au point de les maîtriser pour eux-mêmes, et de trouver délicat de les attribuer à des auteurs particuliers. Aussi ferons-nous référence ultérieurement à ce qu'apporte la littérature en matière de connaissance des PPP ou en manière de les aborder.

1.0.1. Un outil et une modalité de commande publique complexe

Les PPP dont il sera question ici **sont les outils et modalités de commande publique[9] qui organisent la mise en place de contrats de long terme par lesquels un donneur d'ordres public délègue à un opérateur privé – firme, ou société ad hoc représentant un groupement – une mission globale de conception, construction, entretien-maintenance, voire une partie de l'exploitation commerciale, d'un équipement, d'une infrastructure, ou d'un bâtiment support du service public.**
La personne publique cliente paie sous forme de loyers, éventuellement liés à la qualité de la prestation (disponibilité et maintien en bon état), un *service* de mise à disposition de l'ouvrage dont elle a passé commande à l'issue d'une procédure concurrentielle. Le secteur public rembourse ainsi sur la durée du contrat l'équipement qui est préfinancé[10] par le secteur privé.

[8] « En matière de PPP, l'existence précède l'essence », proposait le rapport du Commissariat Général au Plan de 2005 : manière de signifier que le constat de l'existence de formes de PPP précède leur conceptualisation.
[9] Il ne s'agit donc pas des "PPP dans la recherche" (entre laboratoires publics et privés), des co-entreprises public privé (de type Société d'Economie Mixte – SEM), des structures hospitalières mixtes (mêlant établissements publics de santé et cliniques), des opérations de renouvellement urbain (auxquelles le terme PPP était initialement attaché dans le contexte anglo-saxon des années 1970-80)… mais uniquement de l'outil de commande publique.
[10] Nous reviendrons dans le corps du texte sur la nuance entre pré-financement (apport immédiat de fonds pour réaliser un projet) et financement (ensemble des mécanismes permettant d'assurer l'équilibre économique d'un projet sur sa durée de vie : il peut comprendre des préfinancements privés, des subventions publiques, et des sources de revenus liées à des subventions d'exploitation et des revenus commerciaux liés à l'utilisation).

Il s'agit d'un choix de "définition" au sens strict qui correspond à la forme archétypale des PPP dans le contexte français, le Contrat de Partenariat, introduit en France par l'ordonnance du 17 juin 2004. Il existe en droit français des formes juridiques proches, d'emploi sectoriel limité, d'où la désignation parfois rencontrée de « CPA » (contrats de partenariats et formes assimilées)[11] : en toute rigueur nous devrions au cours de notre thèse parler de "PPP/CPA". Au cours de cette thèse, sauf précision contraire, « PPP » fera référence à la définition susmentionnée, équivalente à PPP/CPA. Quand il apparaîtra que le propos de certains acteurs ou le contexte de nos développements, entraîne la confusion entre "PPP" saisis dans un sens plus large, nous parlerons de "PPP/CPA"[12].

La délimitation de "l'objet PPP" a constitué un premier travail – premier dans le temps mais aussi préoccupation première qui a parcouru toute notre recherche. Cet objet était tellement évolutif qu'au final l'évolution – de la législation, du marché, des acteurs – a fini par prendre sens pour constituer une partie de l'objet. Nous proposons dans le **fascicule annexe[13]** quelques données de base sur les PPP tels que nous avons choisi de les délimiter dans le cadre de cette thèse – à commencer par une définition préalable resserrée autour des "nouveaux PPP" en France, à savoir les CP mais aussi les formes assimilées qui les ont précédées –, et un survol rapide du contexte de leur introduction et des nouveaux acteurs, notamment financiers, apportés dans ce schéma organisationnel : ils apportent une compréhension du cadre retenu pour notre étude et notre analyse.

La description de ce cheminement de thèse revient sur cinq phases de découverte ou sources de compréhension de notre objet et ce que nous avons choisi d'en présenter :

1. La difficulté à saisir "les PPP", tendus entre d'une part, des enjeux importants et une dimension qui dépasse le seul cas français, et d'autre part une dimension très "technique"[14] localisée dans un système institutionnel, et une réalité d'emploi balbutiante qui limite l'accès au(x) "terrain(s)" ;

2. Le progression sur un premier terrain d'enquête qui nous était relativement familier, celui des "acteurs financiers" des PPP, qui nous a permis également d'observer des opérations en cours de montage, au sein d'institutions financières ;

[11] Dans le cas français, plusieurs formes contractuelles liées au droit de la commande publique peuvent être regroupées sous le nom générique de partenariats public privé : les baux emphytéotiques hospitaliers (BEH) destinés aux établissements publics hospitaliers, les baux emphytéotiques administratifs (BEA) applicables aux collectivités locales, les autorisations d'occupation temporaire – location avec option d'achat (AOT-LOA) assorties d'une convention de bail, applicables aux emprises de l'Etat, et les Contrats de Partenariat instaurés par l'ordonnance du 17 juin 2004, dont le recours devrait généraliser les précédentes modalités dérogatoires, étendant le principe du PPP à tous les secteurs de la commande publique et tous les donneurs d'ordres

[12] Notons qu'à notre sens le premier "P" de PPP, « partenariat », n'entre pas dans la définition. Il ne s'agit pas d'une notion juridique, et le choix de ce vocable – outre qu'il est transposé d'une histoire dans le monde anglo-saxon qui le rendait presque incontournable – relève *vraisemblablement* (nous n'avons pas mené de recherches en ce sens) d'intentions politiques et communicationnelles, presque morales. "PPP" est devenu un mot en lui-même, qui serait bien plus immédiatement signifiant s'il s'appelait "contrat d'achat public d'un service de mise à disposition d'un équipement basé sur une solution globale de long terme à préfinancement privé".

[13] Ces éléments seraient présentés de manière un peu trop encyclopédique pour une introduction ; nous estimons néanmoins qu'il est nécessaire de les maîtriser

[14] Nous emploierons beaucoup le qualificatif technique : il ne renvoie pas à la matérialité technique des objets de la commande publique, mais à diverses dimensions et outils sociotechniques tels que le droit et son évolution, la comptabilité, la finance, les contrats dans les PPP…

3. L'observation de l'évolution longitudinale des PPP en France, par la suite interprétée comme la création d'un marché ;
4. Les impacts de la crise sur les PPP et le financement de projet ;
5. L'exploitation des littératures grise et académique portant sur les PPP, qu'elles soient "juridico technique", "d'influence", économique, ou critique : et nous ont fourni tant des informations que des éléments de réflexion que nous avons pu articuler avec nos observations.

Cette recherche a fourni suffisamment d'éléments pour construire notre approche d'ensemble, même si au final nous n'en exploiterons qu'une partie.

1.1. Métaphysique vs. micro-terrains : comment saisir et délimiter un objet politique et technique ?

Le premier déclencheur de la thèse fut la promulgation de l'ordonnance du 17 juin 2004 créant les Contrats de Partenariat, modalité de commande publique qualifiable de PPP. Rapidement, ce rapprochement est devenu contraste décevant entre une notion à consonance universelle, imprécise, mais suscitant des débats de légitimité, des prises de position tranchées et de fortes attentes, et un tout petit objet "technique" pour lequel il était difficile d'identifier des terrains d'enquête, alors que lui sont spontanément attachés de larges enjeux.

1.1.1. Un objet imprécis, source de débats polémiques

Si le point de départ de notre recherche devait nous conduire à une définition étroite des nouveaux "PPP" français, qu'en toute rigueur nous devrions appeler "PPP/CPA" (contrats de partenariats et formes assimilées), cette délimitation pas toujours spontanément partagée par les experts et acteurs du secteur, se heurtait en premier lieu à la signification à géométrie variable du terme "PPP" parmi les "acteurs de l'urbain" et dans les milieux de la recherche sur "la ville" ou les services publics urbains. Les "partenariats public-privé" y évoquent d'une part, le développement urbain, les grands projets de ville et de rénovation urbaine[15], mais aussi les formes "institutionnelles" de coopération comme les SEM ; d'autre part les infrastructures et les grands réseaux techniques et autres services publics urbains en réseau, exploités en délégation de service public, que les grandes entreprises françaises de concessions et du BTP ont ainsi labellisées afin de clarifier leur offre vis-à-vis des institutions communautaires et pour remporter des appels d'offre sur les marchés internationaux[16]. (Et encore ne mentionne-t-on pas les "PPP" unissant la recherche publique et les entreprises privées, les PPP "dans l'environnement", les pôles de compétitivité, les stratégies locales…) Même si, au fil des années, l'emploi du terme PPP et la compréhension de leur fonctionnement sont devenus de moins en moins équivoques, il sera toujours nécessaire d'en préciser la délimitation retenue.

A cela s'ajoute qu'une grande confusion régnait (et règne toujours), à l'échelle internationale autour de l'acronyme "PPP" devenu, depuis la fin des années 1990, à l'instar du mot « gouvernance », un

[15] **Heinz, W.** (dir.)**,** (1993) : *Les Partenariats Public-Privé dans 'l'aménagement urbain*, L'harmattan, Paris.
[16] Voir **Lorrain, D.**, (1987) : « Le grand fossé, le débat public privé et les services urbains » in *La Politiques et Management Publics*, vol.3 ; **Lorrain, D.**, (1992) : « The French model for urban services » in *West european politics,* n°2 ; **Martinand, Cl.** (dir.)**,** (1993) : *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Economica, Paris;

terme fourre-tout à la mode et porteur d'une forte charge idéologique, le plus souvent normative (comment contester l'intérêt d'un « partenariat » entre des mondes opposés et peu habitués ou peu enclins à coopérer ?). Cette confusion rend difficile l'étude lucide des PPP. La dimension politique et polémique de l'objet tient pour partie à, et se trouve renforcée par, la puissance du terme PPP et bien souvent par son usage délibéré à des fins de communication, dans le but de créer du consensus mobilisateur voire de neutraliser les clivages politiques. L'acronyme PPP apparaît ainsi dans nombre des résolutions de clôture des grands sommets internationaux. Il se trouve employé en bonne place dans les recommandations des instances ou institutions internationales liées au développement économique – Banque Mondiale, OCDE, banques de développement – où il s'inscrit bien souvent dans la phraséologie du consensus de Washington. Les "PPP" sont au cœur des politiques d'infrastructures de tous les pays réellement "émergents" ou non. Partis des pays anglo-saxons les plus innovants en matière de politiques néo-libérales (Royaume-Uni, mais aussi Australie, Nouvelle-Zélande), les PPP seraient par la suite devenus une « révolution mondiale dans la fourniture des infrastructures »[17].

En Europe, les "PPP" se trouvent poussés par la Commission Européenne[18], qui cherche à uniformiser les conditions de passation des marchés de travaux et de concessions. Mais ils resteront comme une des marques phares du laboratoire politique qu'aura été le néo-travaillisme britannique : Tony Blair en avait fait un des éléments clé de ses politiques publiques, en recyclant sous ce terme à consonance plus positive, la politique de PFI ("Private Finance Initiative") créée sous John Major, pour la promouvoir de manière fort directive.

Cette identité anglo-saxonne, reliée au thatchérisme ou au blairisme (qui tous deux provoquent des réactions tranchées en France), l'imprécision de la notion de PPP, passe-partout, parfois employée sans grande rigueur, et très présente dans certains discours normatifs de "modernisation", ont fait naître autour des PPP des débats polémiques parfois plus en rapport avec leurs implications fantasmées qu'avec leur importance quantitative constatée[19], a fortiori sur la scène française, et que ce soit dans des milieux académique, professionnel, ou même auprès du grand public pour peu qu'il soit politisé ou même simplement informé. Ils témoignent de ce que l'acronyme PPP ne facilite pas une analyse posée : soit que sa force consensuelle ait pour propriété de balayer les objections, soit qu'elle en devienne si provocatrice qu'elle provoque suspicion et débats passionnés. Il nous a semblé que c'est à partir du moment où il a été ouvertement question de "contrat de partenariat", auquel il sera immédiatement fait référence en tant que "PPP", qu'est né le débat[20] ; au cours de notre recherche, au fil de l'actualité, le débat de légitimité des PPP n'a cessé de refaire surface ; en tant que doctorant "sur les PPP", nous nous serons souvent retrouvés sommés de prendre position – de préférence de manière critique – sur les "enjeux" portés par les PPP.

---

[17] **Grimsey, G., Lewis, M.,** (2004) : *Public Private Partnerships : the worldwide revolution in infrastructure provision and private finance*, Edward Elgar Publishers, 268p.

[18] Pour refléter que chaque pays peut y voir une agression contre son propre système institutionnel, nous avions effectué en 2004 une recherche sur les *Stadtwerke*, entreprises municipales de gestion des services publics locaux en Allemagne. Celles-ci se trouvaient, pour diverses raisons, menacées dans leur fonctionnement par les directives communautaires. Dans leur mobilisation, les organisations de défense de cette institution propre à l'Allemagne rejetaient les velléités de remplacer les *Stadtwerke* par des PPP.

[19] Ce que constatent également Elise Penalva-Icher et Emmanuel Lazega (**Penalva-Icher, E., Lazega, E.**, (2013) : « Remplacer l'Etat? Promotion et Réseaux des PPP en France » in *La nouvelle Revue du Travail*, n°2, (ressource en ligne http://nrt.revues.org/859#ftn1)

[20] En réalité, dans leurs formes plus anciennes, que nous découvrirons plus tardivement, les contrats globaux à préfinancement privé faisaient déjà l'objet de contestations.

Ces enjeux étaient potentiellement nombreux, allant de la modification des positions économiques qu'ils induisent nécessairement dans le système de la commande publique[21] voire de la "production de la ville", à des questions beaucoup plus larges sur le sens et les mutations du service public et de l'action publique – dans un sens de progression du néolibéralisme, vers une société de la mesure et de l'évaluation[22], la marchandisation et la privatisation des services publics, la participation du mouvement vers une société façonnée par les normes du capitalisme financier… Rétrospectivement ces questionnements spontanés et intuitions initiales nous semblent bien ambitieux au regard des développements que nous proposons dans cette thèse ; ils n'en ont pas moins servi de fil directeur critique.

Mais cette volonté des débuts de placer trop rapidement dans des catégories politiques et polémiques, même au travers de questionnements intermédiaires (sur l'évaluation, l'introduction d'indicateurs de mesure de performance, l'étude de l'évolution du service), nous amenait à embrasser, *ex ante*, une posture dénonciatrice certes tentante car sans doute conforme à l'opinion commune spontanée. Surtout, une telle recherche de combat éloignée de toute neutralité axiologique ne se plaçait dans aucun cadre précis, et ne trouvait alors aucun terrain d'enquête sur lequel s'appuyer.

1.1.2. Quels terrains et pistes de recherche face à un objet quasi-inexistant ?

Nous donnons dans notre revue de littérature (**2. du fascicule annexe**) un aperçu de la manière dont de nombreuses disciplines ayant trait au droit ou aux sciences économiques et sociales, fondées à voir dans les PPP, en raison de leurs acteurs, leurs fondements, leurs mécanismes, leurs enjeux, un objet de recherche au cœur de leurs préoccupations, commençaient alors à produire une littérature grise, d'expertise, ou académique, traitant des PPP – apportant des éléments de réponse épars, propres à chaque approche, à certains des questionnements générés spontanément par les PPP dans une perspective critique[23].

De notre côté, le souci de faire des PPP un objet d'étude sociologique à même de conduire vers un sujet (ouvrant la voie à une multitude de questionnement, "les PPP" ne peuvent être assimilés à un "sujet") imposait non seulement d'éviter de se placer dans un débat idéologique, mais aussi de remplacer les considérations tous azimuts sur les PPP par une étude bien délimitée.

Or, si la première injonction faite au doctorant en sciences sociales est certainement "d'aller sur le terrain", cette approche suppose de savoir comment aborder l'objet, et quel sujet intéresse le chercheur… ou, à défaut, de pouvoir choisir rapidement un "terrain" qui pourra "parler". Le terme de "terrains" peut recouvrir des significations différentes selon les circonstances, les objets étudiés, les approches disciplinaires…. Qu'existait-il au début de notre thèse comme terrains et pistes de recherche sur les PPP ?

- Dans une approche liée aux études urbaines, et assez opératoire par rapport à certains questionnements (l'impact "des PPP" sur la commande publique ou le service public, saisi via les

[21] La nature du contrat global subordonne les architectes, traditionnels interlocuteurs des donneurs d'ordres publics, aux grandes entreprises, par ailleurs structurellement favorisées par rapport aux PME du bâtiment. Le préfinancement privé ouvre la voie au secteur financier. Les maîtres d'ouvrage publics cèdent une partie de leurs prérogatives…

[22] Dans l'esprit de l'ouvrage de Michael Power (1997) : *The audit society : rituals of verification*, OUP

[23] *A contrario* le doctorant, expert ou chercheur sur "les PPP" se voit dans l'obligation de devoir répondre à toutes les questions et objections sur cet objet, comme s'il se trouvait porteur à lui seul des PPP, de leur critique ou de leur défense, de leur actualité comme de leur mémoire.

processus de production intermédiaires – acte de commande, organisation du service public, création d'outils de mesure…), un "terrain" peut être lié à une opération urbaine, un "projet" bien délimité, autour de laquelle ou duquel évoluent des acteurs qu'il sera possible d'identifier, rencontrer, et sont déployés et employés des outils qui peut-être cristallisent des enjeux, et pourront être étudiés, décrits[24].

- Niveau de développement de la politique britannique des PFI oblige – en 2005, plus de 600 contrats de ce type avaient déjà été signés – la plupart des travaux de l'époque sur les PPP étaient des rapports de "passeurs" sur le retour d'expérience britannique, enquêtant sur la politique de PFI britannique dans une approche de politique publique générale[25] ou les modifications de l'organisation de la commande publique[26], ou analysant systématiquement les rapports du NAO avec la théorie économique (travaux de Frédéric Marty et Arnaud Voisin par exemple, Marty, Voisin, 2005[27]. Ils dessinaient la possibilité d'une approche comparative, qui aurait pu articuler comparaison d'opérations similaires en Grande-Bretagne et en France, et articulation avec une politique publique sectorielle[28].

  Des entretiens menés à Londres à l'été 2005 avec divers acteurs des PPP/PFI – donneurs d'ordres publics, chefs de projet du BTP, banquiers, consultants, nous ont permis de percevoir le niveau de sophistication de l'emploi de l'outil PPP en Grande-Bretagne, mais surtout le regard très idéologique (et condescendant) qui était porté sur la France, qui ne parvenait pas à se réformer, la lenteur de l'introduction des PPP en témoignant.

Si *rétrospectivement*, il apparaît évident que nous aurions pu construire un protocole de recherche comparatif sur la construction du marché en France et en Grande-Bretagne, le contexte du début de notre thèse relativement aux PPP était celui, au mieux d'un décollage très lent, au pire d'un piétinement ne donnant aucune indication sur les tendances à suivre.

Du côté législatif et de la sécurisation réglementaire, les PPP étaient un objet largement non stabilisé en France. La thèse avait été lancée à la suite de l'ordonnance de juin 2004, créant les Contrats de Partenariat. Comme nous le montrerons, pour symbolique que fut sa publication, cette ordonnance ne fut ni le point de départ, ni le point d'aboutissement, du processus législatif et réglementaire de création des PPP en France – nous manquions à l'époque de connaissances pour être conscients du premier point ; nous ne pouvions nécessairement prévoir l'avenir. En amont, comme nous le montrerons (ce sera l'objet du **1. du chapitre 2**), le cadre législatif était en construction, par tâtonnement, depuis plusieurs années déjà. Mais sa traduction visible, émergée, était très lente : ainsi la MAPPP ne fut installée que fin mai 2005, le premier guide méthodologique officiel publié seulement à la fin de cette même année. En réalité, il faudrait attendre jusque l'été 2008 – ce que

[24] Nous avions en particulier été marqués par la thèse de Nadia Arab qui portait sur les interactions d'acteurs autour du projet urbain et de la fabrication de la ville, sur la base de l'étude de deux grandes opérations d'urbanisme à Montpellier et Strasbourg

[25] **Cossalter, B., Marais (du), B.,** (2001) : *La Private Finance Initiative*, Institut de la Gestion Déléguée, Paris, mars 2001, 80p.

[26] **Weil, S., Biau, V.** (2003) : *Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne (2 vol.)*, Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, Paris, 119p. (Rapport) et 79p. (Annexes)

[27] **Marty, F., Voisin, A.,** (2005) : « Les contrats de partenariat public-privé dans le domaine pénitentiaire : l'expérience britannique » in *Politiques et Management Public*, vol. 23, n°2, pp. 21-42.

[28] C'est ce qu'a réussi à mener Elisabeth Campagnac en comparant deux opérations hospitalières – quoique de taille très différentes, engagées par des procédures de type PPP à Manchester et Dijon. Cf. **Campagnac, E.**, (2006) : « Les nouveaux contrats de Partenariat Public-Privé. Un vecteur de transformation de la commande publique et des organisations de projet », Rapport au Plan Urbanisme, Construction, Architecture

nous ignorions alors – pour que le cadre juridique soit stabilisé et que soient écartées les menaces liées aux recours lancés auprès des juridictions administratives. A partie de ce moment seulement la construction des normes du marché des PPP prendra pleinement son sens.

- Côté retour d'expérience ou opérations à observer – support naturel d'une étude "urbaine" -- le paysage des PPP en France était encore plus incertain. Il existait certes à l'époque, dans des formes équivalentes simples, quelques opérations de type PPP, qui ne portaient pas le nom de Contrat de Partenariat. Tout concentrés que nous étions à l'époque sur cette nouvelle forme contractuelle, nous attendions en vain l'apparition de terrains d'enquête. Au-delà de quelques cas anecdotiques comme le contrat d'éclairage public d'Auvers-sur-Oise en juin 2005, il faudra réellement attendre 2006 pour que commencent à être signés un tout petit nombre contrats de ce type. Non seulement il était difficile d'identifier des opérations pour mener des études de terrain, mais de surcroît il était difficile d'enquêter sur l'émergence d'un "marché" dans ces conditions[29]. Il aurait certes fallu aller observer des opérations *en train de se faire* soit du côté de la personne publique, soit du côté d'un groupement privé : mais comment les identifier, et identifier la bonne (*grosso modo*, la moitié des projets lancés n'aboutissent pas), alors qu'elles étaient si peu nombreuses (6 contrats de partenariat seront signés en 2006), et auprès de qui et comment enquêter quand les opérateurs protégeaient dans cette phase cruciale le secret des affaires ?[30] Il est vraisemblablement plus facile – surtout aujourd'hui que le marché est arrivé à une certaine maturité – de mener des enquêtes de type retour d'expérience[31] ; en 2005-06 il était trop tôt, et surtout celles qui ont depuis été menées, à notre connaissance, l'ont été dans le cadre et/ou avec le support d'institutions plus légitimes qu'un laboratoire de recherches en sciences sociales (MAPPP, CEF-O-PPP, chaire des PPP de l'IAE de Paris, HEC…).

Nous appréhendions initialement la tension entre des hypothèses de type "macrosociales" à étayer sur la base d'enquêtes menées assez classiquement sur des "projets" bien délimités menés en PPP… Or ces derniers n'étaient même pas disponibles pour l'enquête : ce ne serait donc pas sur la base d'opérations au sens "cas" (que leur matière soit constituée des rapports sociaux, des configurations d'acteurs, autour d'une opération, ou des contrats) qu'il serait possible de construire la thèse. D'où un début d'enquête consistant essentiellement à surveiller l'actualité des (rares) opérations (pour

[29] Deux études sur les PPP parues dans la seconde moitié de 2005 témoignent d'une même difficulté. Celle du CSTB (**Bougrain, F., Carassus, J., Colombard-Prout, M.,** (2005) : *Partenariat public-privé et bâtiment en Europe, quels enseignements pour la France? Retour d'expérience du Royaume-Uni, d'Italie, du Danemark et de France*, Presses de l'ENPC, 271p.), centrée sur les retours d'expérience d'opérations en PPP, suite à l'introduction des Contrats de Partenariat, traite de PPP dans d'autres pays et de formes de PPP en France, mais ne peut s'appuyer sur un exemple de PPP ainsi "officiellement" qualifié – un Contrat de partenariat. Le rapport du Commissariat au plan, lui s'interroge – déjà ! – sur les raisons du non décollage des PPP. (Cf. **Commissariat Général au Plan,** (2005) : « Partenariats public-privé et action publique locale », rapport préparé par Baumstark, L., Hugé, A., Marcadier, A, Maubert, C., *Les Cahiers du Plan* n°9, juillet 2005, Paris, 85p.)

[30] A titre anecdotique, nous avons été contactés, courant 2006, par la CGT du CNAM : elle cherchait à s'informer sur les Contrats de Partenariat, ayant pris connaissance du projet de la direction qui comptait recourir à cet outil pour engager un programme de réhabilitation et de valorisation immobilière sur le site des Arts et Métiers. Ce n'était pas forcément l'approche à laquelle nous aspirions le plus, mais aurait pu apporter un terrain d'observation, vu du côté des opposants au sein d'une institution. En raison ou non de cette mobilisation syndicale, le projet a été rapidement abandonné.

[31] Rétrospectivement il apparaît qu'une démarche comparative intéressante serait (plutôt qu'*aurait pu être*) d'étudier parallèlement des projets très similaires mais menés l'un en maîtrise d'ouvrage publique, l'autre en PPP. Nous aurions également pu chercher le soutien de la MAPPP qui aurait peut-être pu nous fournir une forme de soutien légitime pour observer une opération en train de se faire. Il n'est pas certain que cette recherche aurait pu s'inscrire dans une dimension que nous voulions sinon critique, du moins distanciée.

construire une base de données chiffrées), de la législation[32], et des entreprises, essentiellement à partir de la presse : collecter des données tous azimuts (un terrain "informatif" ?) et ce, afin d'organiser une connaissance construite, fut-elle sur des sources ouvertes, de "l'objet PPP", et même si cette collecte ne tendait alors vers aucun but préconçu.

Ayant par ailleurs une certaine inclination pour étudier le secteur privé potentiellement à l'œuvre dans les PPP, nous avons commencé à suivre l'actualité des firmes concernées, puis identifier les acteurs des PPP auprès desquels il serait possible de mener des entretiens. Plus particulièrement, nous souhaitions nous intéresser aux "acteurs financiers" des PPP, l'un des fils directeurs de notre réflexion étant que les PPP constituaient une forme d'immixtion de la finance dans la commande publique. Cette piste de recherche allait permettre de délimiter un objet plus précis.

1.2. Enquêter sur la finance dans les PPP : terrains sur l'identité des acteurs et sur les acteurs au travail (2006-2007)

1.2.1. Questionnements exploratoires intuitifs préalables pour aborder les PPP sous l'angle de l'extension de la finance

- Diverses raisons nous ont conduit à nous intéresser aux PPP pour leur dimension d'immixtion du "monde financier" dans la commande publique. Au "début" – les années 2005-2006 – de notre recherche, les quelques travaux académiques, distincts des premiers manuels purement techniques[33], concernant les PPP, épars, se situaient soit dans le champ de l'économie (mais traitaient plutôt des concessions, en engageant des débats théoriques dont nous ignorions comment les relier à notre objet), soit dans le champ du droit, autour des controverses juridiques. Peu nombreuses en France, les approches "critiques" des PPP qui se développaient en sciences sociales répondaient essentiellement aux interrogations spontanées quant aux conséquences pour les professions liées à la commande publique, sur le sens de l'action publique, les modalités de mise en œuvre des services publics, et les changements portés par l'articulation construction-service dans les PPP "bâtimentaires"[34]. Quant aux travaux des économistes/gestionnaires, ils se développaient sans que nous en prenions la véritable mesure ni ne puissions encore leur donner une signification d'ensemble par rapport à notre réflexion[35].

[32] Quelques années plus tard, ces informations seront largement concentrées dans la documentation produite par les institutions officielles de suivi des PPP (CEF-O-PPP, MAPPP) et de la littérature technique type manuels de droit. En ce qui concerne le suivi des opérations de "type PPP", les difficultés rencontrées par un organisme aussi légitime et doté de moyens qu'est le CEF-O-PPP (fondé et soutenu par la MAPPP/MINEFI et l'IGD – c'est-à-dire al totalité des grandes entreprises et des institutions financières impliquées dans les PPP) nous laisse penser que c'était mission impossible. Voir données de marché en **fascicule annexe**.

[33] De type guide des PPP. A l'époque existait un ouvrage traitant des aspects de type procédure, textes législatifs, fiscalité… **Bezançon, X., Deruy, L., Fizelson, R., Fornacciari, M.,** (2005). *Les nouveaux contrats de partenariat public-privé. Analyse juridiques, problèmes financiers et comptables, conseils pratiques.* Editions le Moniteur, Paris.

[34] En particulier **Weil, S., Biau, V.** (2003) : *Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne (2 vol.)*, Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, Paris, 119p. (rapport) et 79p. (annexes)

[35] Nous situons les travaux significatifs, surtout théoriques, sur les PPP, puis les aspects financiers des PPP, essentiellement en 2006-08 (voir la vaste revue de littérature qu nous proposons dans le **fascicule annexe**, en particulier celle ancrée en économie-gestion). Leur lecture dispersée en cours de thèse, ne

Enfin, nous n'avions pas de visibilité ni de vision organisée sur la littérature britannique sur les PPP – dont une partie traitait au même moment, et de manière très militante, de la politique de PFI, qu'elle assaillait tous azimuts, et parmi de nombreux autres angles d'attaque, en y dénonçant un siphonage de l'argent public au profit d'une élite financière[36].

- Si la littérature alors existante, et les débats du moment, posaient déjà quelques questions, c'est d'abord de l'objet que sont nés nos propres questionnements : notre réflexion et notre curiosité ont été stimulées par le constat de l'arrivée d'acteurs financiers, qualifiés *a priori* de "nouveaux venus" dans la commande publique. Une partie de ces questionnements autour de l'entrée de la finance dans les PPP, et qui ont pour partie guidé notre recherche, étaient spontanés, mais la plus grande part ne préexistaient pas à l'itération inhérente à une thèse. Ces questionnements ont été alimentés par l'observation plus ou moins distante du développement du marché, le suivi des polémiques, du développement d'une certaine rhétorique de légitimation et de la mobilisation d'acteurs. Ils se sont aussi nourris des possibilités d'observation des acteurs fournies par les terrains (stages, dont les enseignements, de l'ordre du dévoilement, contrastaient avec les discours de légitimation très contrôlés tenus dans les entretiens ou dans les manifestations de promotion des PPP). Ils ont été enrichis, aiguillonnés, par les rencontres avec la sociologie économique et les études sociales de la finance – leurs questions, leurs objets, leurs approches – et le souci de dialoguer avec ces champs, plus qu'avec la littérature "légitime" traitant des PPP dans le champ de l'économie-gestion. La découverte plus tardive de cette dernière[37] a renforcé notre positionnement : les aspects financiers des PPP y sont présentés sous les angles purement techniques et de leur justification économique. Antérieurs à ces écrits, nos questionnements n'y feront pas référence – ce qui permettra de ne pas les enfermer dans des approches préétablies qui, par ailleurs, ne disent pas grand-chose des phénomènes socio-économiques qui les accompagnent. La crise financière, enfin, a stimulé de nouveaux questionnements relatifs à la place de la finance dans les PPP.
- Le développement de ces questionnements est donc un peu "synthétique": à la fois car il résumera divers types de pistes exploratoires, mais aussi car il n'est pas né instantanément : son exposition brutale ne reflète pas leur construction.
-

L'arrivée du monde financier dans un domaine nouveau, la commande publique, était peu documentée, sinon largement impensée ; elle soulevait un ensemble de questions qui sont plus celles de la sociologie et de la socio-économie que de l'économie ou des sciences de gestion. Il nous semblait qu'il ne fallait pas s'en tenir à la question du financement comme technique, mais regarder la financiarisation comme un phénomène social : la rencontre entre "la finance", ou le monde financier, et le monde de la commande publique.

- Nos premiers questionnements étaient très "macroéconomiques" ou "macrosociaux" : mutation ultime du capitalisme ? Extension du capitalisme financier et de ses logiques à la commande publique ? Nouvelle étape de financiarisation ? Les services publics comme produit financier ?

nous avait pas particulièrement interpellé ; leur redécouverte, groupée et exhaustive, en fin de thèse, éclairera rétrospectivement nombre de nos réflexions.

[36] Voir en particulier **Shaoul, J.,** (2005) : "A critical financial analysis of the Private Finance Initiative : selecting a financing method or allocating economic wealth?", in *Critical Perspectives on Accounting,* vol. 16, pp. 441-471. Nous abordons cette de socio-économistes et gestionnaires britanniques critiques dans le **fascicule annexe.**

[37] Nus la passons exhaustivement en revue dans le fascicule annexe.

Ouverture des services publics à la domination du capitalisme financier ? Il n'était pas vraiment possible de trouver comment y répondre directement.

- Il furent rapidement suivis de questionnements plus sectoriels : qui sont ces acteurs financiers fournisseurs de prêts, de capitaux… et de normes ? Constituent-ils un bloc uniforme ? Quels sont leurs mobiles, leurs intérêts ? Comment voient-ils ces objets, à dimension financière, mais singuliers de par leur sous-jacent réel, que sont les PPP ? Quelle est leur place dans le système d'acteurs entourant les PPP ? Comment se structure le secteur ?

- Comment ce groupe professionnel construit-il sa position ? A-t-il observé passivement l'arrivée de ces PPP ou pris une part dans l'institutionnalisation de ce dispositif ? Comment l'argument de la rationalité économique d'une réforme technique a-t-il profité à ces acteurs nouveaux ? Quelle opération de construction sociale a permis l'introduction des intérêts et de la rationalité financière dans la commande publique via les PPP, ainsi que l'entrée des organisations et des individus qui en sont les porteurs, est-elle la conséquence d'une opération de justification sociale ? Peut-on caractériser cette mobilisation pour la promotion des PPP (ses acteurs, ses thèmes, son évolution dans le temps) – et par-là même, de la finance privée dans la commande publique ?

- Ces acteurs sont-ils de simples fournisseurs d'une technique neutre ? S'agit-il d'une simple réponse au besoin de financement, ou d'une connexion plus complexe aux marchés financiers et à leurs exigences ? Comment les PPP s'accordent-ils aux concepts essentiels de la théorie financière ? Quel est l'outillage mental des acteurs financiers des PPP ? Ces normes et conventions sont-elles transférées en dehors de la sphère financière ? Si oui, comment ? Peut-on parler, pour les PPP, qui sont un produit au sous-jacent bien réel, d'actifs financiers comme les autres ? De titrisation de l'équipement public, du service public, tronçonné en produits financiers ?

- Quelle réponse donner aux objections un peu spontanées et accusatrices, mais pas forcément illégitimes, de "surrentabilité" des capitaux investis dans les PPP ? De surcoût du financement ? Le raisonnement financier domine-t-il les autres ? Quelle est la légitimation du surcoût au regard des finances publiques ?

- Quel rapport entre la "valeur financière", le prix, l'utilité socio-économique ? Qu'est-ce que la logique financière et la rationalité financière dans les PPP ? Quels sont les modalités concrètes de construction et de diffusion des normes financières, les conventions et mécanismes de calcul qui rendent spécifique la logique financière ? Peut-on identifier les liens entre pratique des PPP et grands concepts de la théorie de l'économie financière (efficience, diversification de portefeuille…) ? La manière de travailler, de raisonner, tient-elle d'une raison pure, ou d'un bricolage organisationnel ? Est-elle porteuse d'un progrès économique ?

- Au-delà, l'observation de l'objet pouvait nous faire avancer dans la compréhension de ce qu'est la finance (un marché ? Des conventions et concepts théoriques ? Des outils pratiques ? Un travail noyé dans l'organisation ?) et peut-être la financiarisation (pour laquelle nous essayons de construire un protocole d'analyse, à défaut de pouvoir la définir théoriquement, en **2. de cette introduction**). En quoi les PPP s'inscrivent-ils dans cette logique ? Peut-on prendre le problème dans l'autre sens, et ré expliquer la financiarisation à l'aide des PPP ?

Ces questionnements un peu désordonnés, multidimensionnels, prendront sens pour nous, et seront aiguillonnés, par les échanges avec la sociologie économique (tant dans ses dimensions de construction sociale des marchés que de sociologie de la mesure, du calcul, de l'évaluation) et les

études sociales de la finance (voir **2.**). Ils s'imbriquent également, de même que la question de la place de la finance dans la commande publique, dans le plus large débat sur la légitimité des PPP. D'une manière ou d'une autre, tous ces questionnements s'imposaient, quand ils ne nous pas ont été directement formulés par le milieu académique ou le débat politico-médiatique. D'autres questions apparaîtraient plus tard, liées évidemment à la crise financière.

Ces questionnements ne constituaient pas un sujet d'étude mais des pistes de recherche ; certaines questions – nous l'ignorions alors – trouveraient une réponse rigoureuse, théoriquement fondée, dans la littérature économique et gestionnaire ; d'autres allaient ouvrir des pistes de recherche que nous n'aurons pas la possibilité d'exploiter ; elles devaient de préférence trouver des éléments de réponse dans notre enquête ; certaines de ces réponses prendraient toutefois la forme de réinterprétation, coordonnée avec notre problématique, de connaissances compilées par d'autres.

1.2.2. Entretiens et stages : un accès au monde financier des PPP par capillarité

Nous avons souligné ce que l'orientation de notre thèse devait à l'accès aux terrains : par capillarité, les premiers entretiens menés auprès d'intervenants financiers sur les PPP de la place parisienne allaient nous fournir l'essentiel de notre matériau d'enquête sur les PPP comme point de contact entre la finance et la commande publique. Début 2006, une journée d'information "carrières" à destination des élèves-ingénieurs de l'Ecole des Ponts, nous permettait de rencontrer plusieurs anciens élèves en poste, qui soit travaillaient eux-mêmes dans des équipes de projet "PPP" du BTP, en financement de projet dans des banques, ou dans les équipes dédiées aux PPP et concessions ou "service public" des cabinets d'audit, soit nous conseillèrent de rencontrer tel camarade de promotion qui travaillait sur le sujet, dans le BTP, chez un promoteur immobilier, dans le secteur financier. Une conférence-débat organisée en mars 2006 sur l'opération de l'hôpital de Douai, un des premiers baux emphytéotiques hospitaliers[38] nous permettait de prendre contact avec le banquier en charge de l'opération, qui lui-même nous recevra et nous suggérera de rencontrer d'autres banquiers de la place (ne donnant pas suite en revanche, malheureusement, à notre demande de pouvoir le suivre dans les opérations qu'il menait). Enfin, s'il n'existait pas à l'époque de listes de visibilité sociale de type annuaire des PPP, il apparut que la liste des intervenants aux différents forums et colloques[39] donnés à cette époque sur les PPP, auxquels nous ne pouvions pas toujours assister[40], permettait d'identifier au moins un "banquier"[41] par institution intervenant dans les PPP.

Ainsi avons-nous pu mener, essentiellement de 2006 à 2008, des entretiens formels[42] auprès d'une trentaine de banquiers et consultants financiers, généralement de niveau hiérarchique élevé. Ce chiffre peut paraître faible mais ces "professionnels"[43], représentaient à cette époque la majorité des institutions du financement de projet en PPP et du conseil en APP et aux groupements. Ce secteur, surtout les banques et fonds, est toujours en évolution (certains acteurs ont disparu avec la crise financière entamée en 2007, d'autres sont apparus), mais sa structure n'a pas fondamentalement

[38] Forme de PPP que nous aborderons en chapitre 2.
[39] Nous donnons en **chapitre 4** un aperçu de ces évènements auxquels nous avons pu assister ou non.
[40] Soit que nous donnions cours, soit, surtout, que les frais d'inscription à ces évènements commerciaux s'élèvent souvent à plusieurs centaines d'€, approchant parfois 1000€.
[41] Faute de meilleur terme, le "banquier" est l'employé d'une institution bancaire ou d'un fonds d'investissement présents sur les PPP.
[42] A leur bureau après prise de rendez-vous, avec enregistrement et retranscription intégrale des propos tenus. L'entretien type durait de une à deux heures.
[43] Sauf précision contraire nous n'employons pas ce substantif avec toute la rigueur qu'impose la discipline sociologique.

changé. Le protocole consistait en des entretiens semi-directifs allant de la collecte d'informations générales sur les PPP vers des questions sur précises sur le rôle et le travail des acteurs rencontrés. Nous évoquons un peu plus bas la difficulté d'enquêter auprès de professionnels maîtres de leur discours, capables de disserter sur les PPP mais réticents à évoquer les opérations sur lesquelles ils ont travaillé, et leur manière de faire. De manière opportuniste, nous avons complété ces entretiens par des dizaines de conversations moins formelles, avec des banquiers, des cadres des firmes de BTP, des consultants financiers, et des avocats d'affaires, souvent de niveau plus junior, dans le cadre de colloques professionnels consacrés aux PPP, ou lors de stages dans des banques ou cabinets d'audit. Croisés avec des propos tenus par des donneurs d'ordre, ils ont pu compléter les entretiens formels ou des observations trop parcellaires. Cette campagne d'entretiens menés auprès de la quasi-totalité des acteurs financiers ayant pris place sur le "marché" des PPP français en 2006, a été constamment complétée, et une dernière fois mise à jour en 2012-13, par une recherche documentaire et une revue de presse sur le secteur, pour mettre en avant les grandes caractéristiques du secteur du financement sur projet lié aux PPP.

Surtout, elle a constitué un point d'entrée vers certains des aspects les plus inaccessibles du terrain : l'observation *in situ* du travail mené par les acteurs financiers, via la participation à ce travail qu'ils sont à mener. La forme était celle du stage ou du CDD, soit qu'un consultant rencontré en entretien nous l'avait proposé, soit que nous ayons nous même insisté pour pouvoir mettre en place une coopération de ce type. Le premier stage, au sein du pôle immobilier d'un cabinet d'audit, que nous préférerons nommer "DP&K" (contraction des "Big Four" Deloitte, PricewaterhouseCoopers, Ernst & Young, KPMG), eu lieu pendant 5 mois à l'automne 2006 et nous faisait participer directement à une grande opération immobilière menée en AOT-LOA[44] par une administration centrale, que le cabinet conseillait en tant qu'assistant à la personne publique sur les questions juridiques et financières, en association avec un cabinet d'avocats. Le second au sein d'une banque prêteuse, CNCE (Caisse Nationale des Caisses d'Epargne), dont la structure particulière nous mettait également en contact avec l'équipe d'un des premiers fonds d'investissement en France dans les PPP, le FIDEPPP. Effectué au second semestre de 2007, cet autre stage nous a permis d'observer, plus que de participer cette fois, les banquiers au travail à différents stades de la préparation d'une offre. En 2008, nous avons eu l'occasion de travailler de nouveau pour le cabinet DP&K. Plus axée sur des réponses à appels d'offres pour des missions en lien avec l'immobilier public, cette expérience nous a malheureusement plus éloigné de la thèse qu'elle ne nous a ouvert de terrains d'observations exploitables.

Nous relatons ci-dessous les questionnements intuitifs qui nous animaient alors dans une recherche de plus en plus orientée vers l'hypothèse d'une immixtion de la finance dans la commande publique, via les PPP – sujet qui, nous semble-t-il, n'était pas balayé en tant que tel par la littérature, avant d'exposer nos terrains d'enquêtes et les difficultés rencontrées en enquêtant sur les mondes de la finance dans les PPP.

1.2.3. En être ou pas : de la difficulté d'enquêter sur les mondes de la finance dans les PPP

Si la démarche sociologique a souvent pour but de dénaturaliser des phénomènes, en dévoilant certains de leurs mécanismes socialement construits, en soulignant dans les discours des acteurs des

[44] Autorisation d'occupation temporaire du territoire – location avec obligation d'achat. Il s'agit d'une forme de PPP réservée aux administrations centrales, que nous aborderons en **chapitre 2**.

éléments caractéristiques d'un certain point de vue, il nous semble *a contrario* nécessaire de dire d'où l'on parle, et de pointer les limites ou les difficultés rencontrées dans la collecte des données et leur analyse. Nous revenons ici brièvement sur notre rapport ambigu à cet objet de recherche – "la finance dans les PPP" – et rappelons, en dépit de notre relative facilité à aborder le monde financier, les difficultés rencontrées, tant dans les entretiens que les stages, pas toujours fructueux.

i) En étions-nous encore ? Notre rapport ambigu à l'objet de recherche

L'angle d'approche que nous avons finalement retenu sur les PPP, le déploiement de nouveaux acteurs financiers, relevait d'une logique d'opportunité mais aussi de notre curiosité personnelle. Notre connaissance préalable, si ce n'est notre appartenance à ce monde, était à la fois un avantage et un écueil pour notre recherche.

Notre formation de base en finance d'entreprise, un peu théorique, surtout technique, nous avait instruit de rudiments de théorie financière… et contribué ainsi à considérer naturellement certaines exigences et référentiels de base de la finance (équilibre rendement risque, nécessité de la liquidité, actualisation…). Ceci pouvait constituer un atout – face aux documents et enjeux techniques des PPP, dans une conscience déniaisée des décalages entre la théorie ou les proclamations des discours et les pratiques des professionnels et du marché – ou nous empêcher d'avoir la bonne capacité d'étonnement face aux phénomènes rencontrés et décrits.

Quant à notre parcours professionnel antérieur (un début de carrière en banque d'affaires puis en service de *due diligence* d'un cabinet d'audit), il nous donnait tant une familiarité plus grande avec les outils qu'une conscience des mécanismes sociaux (e.g. rémunérations, hiérarchies symboliques, conscience de classe dominante) régnant dans la haute finance. Cette connaissance préalable du monde de la finance empêchait toutefois vraisemblablement d'éprouver la posture d'étonnement totale de l'anthropologue.

De surcroît, nous avons joué de notre "pedigree" – ancien des fusions et acquisitions, doctorant *mais* sur les PPP et dans le cadre de l'Ecole des Ponts (ce que nous mettions en avant, plutôt que de mentionner les sciences sociales) – pour obtenir (plus facilement pensions-nous) entretiens et stages.

Nos accointances avec ce monde ne nous conduisaient pas à construire une thèse "à charge" outrageusement critique ; vraisemblablement, nos interlocuteurs dans le monde financier espéraient de nous une "thèse utile" – de celles qui construisent la légitimité des PPP, de leur intervention dans les PPP, ou apportent des connaissances à ce monde professionnel. Plusieurs nous formulèrent des suggestions de type « une bonne thèse sur le sujet, ce serait de traiter des risques », ou « j'espère que votre rapport contribuera à faire avancer les choses, car la France est très en retard ».

Voilà donc où nous nous situions pour engager ces terrains – entretiens, stages : sans animosité à l'égard de l'objet sous-jacent – les PPP ; sans regard ni ironique, ni irénique, sur le monde que nous étudiions ; avec une certaine appétence pour l'objet et une prudence tactique, même ; avec certaines connaissances techniques nous permettant d'aborder des questions pour d'autres absconses ou rébarbatives, mais un bagage théorique limité, et non, critique, de la finance, de ses outils, de ses théories. Cela n'allait pas nous empêcher de connaître certaines déconvenues lors de nos "terrains".

ii) La douloureuse clôture d'une campagne d'entretiens

La plupart des entretiens, réalisés en 2006-07, se sont en apparence déroulés de manière favorable. La quasi-totalité des banquiers et consultants contactés nous ont reçu, souvent plus d'une heure. Le triple label "ex-banquier", "s'intéressant aux PPP", "étudiant aux Ponts", jouait pour nous et nous en jouions. Nous nous rendions aux entretiens en costume de banquier d'affaires[45], pour réduire la distance avec l'interviewé, et foncièrement, faire sentir qu'on appartient au même monde, créer de la connivence. Nous avons placé en annexe du **chapitre 6** un exemple de questionnaire d'entretiens : nos questions demeuraient assez généralistes – il est vrai que nos connaissances à l'époque limitées sur les PPP et la finance dans les PPP ne nous permettaient guère de poser de questions incisives. De surcroît, *a fortiori* sur un objet si sensible et au destin alors si incertain, nos interlocuteurs faisaient preuve d'une exceptionnelle maîtrise de leurs propos. Nous les avons utilisés à titre essentiellement informatif, d'abord sur les PPP en général et la manière dont banquiers et consultants les considéraient alors ; dans un deuxième temps pour construire une typologie de ce monde que nous déploierons en **chapitre 6**, comme source d'information sur les parcours professionnels et les organisations. A moindre titre, nous avons été attentifs à la rhétorique de justification et de légitimation mise en place par certains.

A la fin de cette campagne d'entretiens menée au près d'une trentaine de professionnels du financement sur projets publics, du montage de projets, du conseil financier à la personne publique sur des opérations de PPP, l'enquête connaissait un certain piétinement. Etant désormais moins en quête d'informations banales sur les PPP, que de compréhension des mécanismes économiques à l'ouvre dans le secteur financier impliqué dans les PPP[46], nous n'entendions plus que discours techniques et de légitimation assez semblables les uns aux autres, même si les personnes interviewées déroulaient certains éléments de leur carrière et dévoilaient certains aspects de l'organisation de leur équipe. Nous souhaitions aborder les intérêts, la rationalité financière à l'œuvre dans les PPP et même… la manière dont la banque construisait sa marge sur les opérations. Stimulé par le chapitre « penser profit » des *Traders* d'Olivier Godechot (2001)[47], nous avons, lors du dernier entretien, débordé légèrement de la feuille de route du questionnaire, pour tenter d'amener notre interlocuteur sur le terrain des techniques et de l'organisation effectives du travail d'une part, de la rémunération des équipes et des banques et de la profitabilité des opérations d'autre part. Banquier reconnu pour son ambition et situé assez haut dans la hiérarchie du financement sur projet à Paris (il participe au financement structuré des plus grosses opérations et travaille dans une banque d'affaires), notre interlocuteur mit alors brutalement fin à l'entretien, jugeant que nos questions n'avaient « rien à voir avec une thèse », et souhaitant nous voir quitter les lieux immédiatement.

Cette issue désagréable n'était pas seulement un rappel de la violence de certains rapports humains dans le monde financier : elle soulignait aussi les limites de vouloir constituer des données et procéder à des analyses poussées sur l'identité, le fonctionnement, et les intérêts du monde financier par l'entremise du cadre un peu artificiel de l'entretien mené auprès d'acteurs rôdés à l'exercice, maîtrisant leur discours et les limites à ne pas franchir, de surcroît en situation de défense et de

[45] Chemise blanche ou bleue pâle, cravate unie sobre… des petites distinctions stylistiques permettent aux gens de la finance se reconnaître et se toiser. Certains sociologues enquêtent auprès des "dominants" en conservant une certaine distance ; pour nous faciliter la tâche, mais aussi car nous n'étions pas nous-mêmes sûrs de nous situer dans un monde plutôt que dans l'autre, nous avons conservé une proximité ambiguë.

[46] Lazega et Pénalva-Icher ont usé d'une autre manière – les études de réseaux, dont ils maîtrisent parfaitement la technicité, l'analyse de statistiques construites à partir de résultats à des questionnaires – pour identifier la centralité des intervenants bancaires dans les PPP (2013, *op. cit.*).

[47] **Godechot, O.,** (2001) : *Les traders. Essai de sociologie sur les marchés financiers*, La Découverte, Paris, 298p.

promotion de leur "marché". Le hasard voulait que nous commencions, le même jour, notre stage chez DP&K.

iii) Apports et limites des stages et immersions professionnelles pour mener les observations de terrain

Rejoignant la démarche d'autres enquêtes sociologiques portant sur le monde financier (Godechot, *op. cit.*, 2001, Lenglet, 2008, Ortiz, 2008)[48], nous avons opté (en réalité, saisi la possibilité qui s'offrait à nous) pour l'observation *in situ* sous forme de stages/emplois, l'un dans une banque prêteuse, et deux autres dans un cabinet d'audit présent sur les PPP.

Cette seconde catégorie d'enquêtes nous permit de nous immerger au cœur du travail de montage et de l'évaluation financière lors d'appels d'offres pour des PPP :

- du côté de l'analyse juridique et financière des offres remises à la personne publique, en tant que stagiaire "opérationnel" au sein d'une équipe de DP&K, grand cabinet d'audit et de conseil financier "Big 4", mandatée pour assister la personne publique sur un projet immobilier de grande taille destiné à une administration régalienne, à l'automne 2006. C'était la condition d'accès aux données et à l'opération : l'observation a été *très* participante – puisque nous avons contribué au travail lui-même : analyse des dossiers, réunions avec les avocats, puis avec les avocats et la personne publique, évaluation financière des offres en rapport avec l'évaluation juridique, puis coordination de ce jugement avec l'évaluation de leur dimension "matérielle" technique.
  En raison de cette position délicate pour prétendre mener un travail d'observation sur des professionnels, nous nous sommes efforcés de juger avec recul le travail effectué, décrivant les enjeux et la complexité des contrats, les outils mis en œuvre pour les analyser, la méthode de coordination entre différentes dimensions de l'opération, mais aussi la manière dont les consultants transfèrent, parfois en interaction avec le client public, les normes du monde financier. les entretiens informels menés plus tard nous feront prendre conscience que nous n'avons pris part qu'à une infime partie du travail des assistants à la personne publique sur les questions financière.

  Une retombée incidente de ce terrain est d'avoir fourni accès à l'intégralité des contrats et documents financiers relatifs à une opération, pour divers candidats. En organisant une synthèse qui respecte la stricte confidentialité des données, nous avons exploité ces documents comprendre la complexité des objets multidimensionnels que sont les contrats de PPP, et ainsi pousser la réflexion sur les défis cognitifs que pose l'évaluation numérique et en qualité des offres.

- du côté de la construction d'une offre, en menant un long (5 mois) travail d'observation participante, en tant que stagiaire au sein d'une équipe de financement de projet d'une banque française, travaillant simultanément sur divers appels d'offres. Les observations menées au cours de ce stage d'observation – suivi de dossiers en cours, examen de contrats et des tableaux de modèle financier en cours d'élaboration, observation (passive) des réunions entre prêteurs et

[48] **Ortiz, H.,** (2008) : *Anthropologie politique de la finance contemporaine : évaluer, investir, innover*, thèse en anthropologie sociale soutenue le 18 décembre 2008 à l'EHESS, 680p. ; **Lenglet, M.,** (2008) : *Déontologue de marché. De la pratique des institutions à l'institutionnalisation des pratiques*. thèse en sciences de gestion soutenue le 24 juin 2008 à l'Université paris IX Dauphine, 456p.

investisseurs, ou entre prêteurs, investisseurs, et autres membres des groupements (entreprise de BTP notamment) – ont alimenté notre réflexion sur la nature itérative et indéterminée du travail de fabrication du prix financier, d'évaluation du risque, de construction de l'offre, les tensions existantes au sein des groupements candidats, la manière dont les outils financiers permettent de synthétiser, organiser, voire neutraliser, et donner un prix aux enjeux[49].

Cette position relativement privilégiée nous a permis d'assister à la mise en œuvre du travail financier relatif au montage de projets en PPP sur des opérations à divers stades de développement (indécision quant à l'opportunité de répondre, constitution des équipes, construction des projets, remise des offres finales). Sur un projet en particulier (la banque où nous effectuons notre terrain est membre d'un des groupements candidats pour le Stade de Lille, alors à construire en Contrat de Partenariat) nous avons pu assister à l'automne 2007 – mais de très loin -- à la construction du modèle financier, où la construction du "prix financier" se trouve contrainte par de nombreuses exigences (interactions de marché internes au groupement, internes à la banque, externes ; normes du métier). Le "modèle financier" (un tableur Excel comprenant des dizaines d'onglets et permettant de construire le business plan et le plan de financement d'un projet, puis de tester l'impact des variantes et des cas dégradés sur la solidité des ratios financiers) est l'outil le plus important dans ces opérations confidentielles, c'est aussi celui auquel se rattache la valeur des individus : c'est celui auquel nous avons eu le moins accès, et nos observations n'ont donc pas porté sur le cœur de ce que fait l'exercice du financement de projet, la construction des ratios de couverture.

Ces expériences ont permis d'observer les consultants, côté personne publique, et les banquiers, côté montage, en action, en étant intégré à leur équipe, et, de manière certes parcellaire, de plonger dans les contrats, donc une partie de la technicité même des offres de PPP; de répertorier et comprendre les tâches menées, de comprendre certains des enjeux. Ces opérations portaient essentiellement sur le domaine immobilier : lieu idéal pour, mesurer les mutations les plus importantes dans l'ordre de la montée en puissance de modes de raisonnement et d'outils de calcul et de gestion nouveaux.

Il s'agit néanmoins de terrains extrêmement prenants à l'échelle d'une thèse. Ils imposent, pendant plusieurs mois, de travailler en respectant les horaires de banquiers, d'effectuer de nombreuses tâches parfois éloignées des cas qu'on espère pouvoir étudier. Quand les banquiers ou les consultants travaillent sur les dossiers, le stagiaire chercheur doit lui reprendre ces dossiers à l'issue du stage pour essayer de leur donner une unité, et travailler également sur ses observations de l'organisation du travail. Pourtant, ce travail d'observation ne peut évidemment prétendre à une réelle représentativité, ni des équipes, ni des opérations de PPP observées, ni même du travail fourni sur ces opérations observées (de l'évaluation préalable à la signature des contrats, il peut se passer presque deux ans, des centaines d'heures de tâches diverses sont effectuées par des consultants de niveau différent, des dizaines de réunions, d'échanges téléphoniques ou de documents ont lieu…). L'opération observée ne pourra pas forcément être décrite en tant que telle, elle échouera peut-être. La position, enfin, peut être désagréable – le rappel que nous sommes de passage, étranger à l'institution, ou tous simplement étrange, est permanent.

Rétrospectivement, il nous paraît évident que pour mener un travail très original sur la finance dans les PPP il aurait fallu accumuler plusieurs années d'expérience au sein d'un cabinet, d'un fonds d'investissement, ou d'une banque, d'y suivre de A à Z plusieurs opérations, de finir par en décrire les plus significatives : le fond des opérations et/ou l'organisation du travail autour d'elles. Ce regret

[49] Nous ne traiterons finalement pas de cet aspect dans la thèse.

est plus facile à formuler avec le recul. Dans un contexte où les terrains en constitution étaient rares, la confidentialité de mise, la durée de montage des opérations en PPP incompatible avec une recherche, la possibilité d'accéder via des stages à un point de vue bref et parcellaire sur des opérations en cours était déjà une chance. Certainement plus difficiles à obtenir que si nous avions été étudiants [en grande école de commerce ou d'ingénieur, cela va de soi : sinon les portes de ce monde ne s'ouvrent pas], ces expériences nous permettaient d'exploiter un avantage comparatif dans la recherche : notre capacité à nous immerger dans le monde de la finance pour accéder aux PPP de l'intérieur. Il est à noter que deux des principaux contributeurs à la littérature académique (ancrée en sciences de gestion) sur les PPP sont des *insiders*. Dans un de ses articles, Michel Lyonnet du Moutier (2003)[50] évoque la nécessité de travailler dix ans dans le secteur du financement sur projet pour pouvoir écrire à son sujet (!). Cosignataire avec l'universitaire Frédéric Marty de très nombreux articles ancrés en économie et sciences de gestion sur les PPP, Arnaud Voisin travaille depuis plusieurs années à la CDC, au cœur des opérations en train de se faire : il est dès lors remarquable qu'*aucun* de ses écrits ne comporte de données de première main, de type description d'une opération de ses enjeux, de la technicité mise en oeuvre. Plusieurs raisons expliquent, à notre sens, qu'un tel accès au terrain ne soit pas mobilisé, en tout cas de manière critique (Michel Lyonnet du Moutier en tirant quelques enseignements, mais assez généralistes et avec la hauteur de vue qui sied à l'économiste). La confidentialité des opérations et l'auto-contrôle qu'exerce ce monde professionnel sur lui-même : dévoiler précisément l'organisation de travail autour d'un projet n'est simplement pas permis. La valeur probatoire du terrain ensuite : seule la sociologie s'intéresse réellement à des cas précis. La montée en généralité peut se faire sur des séries de cas, pas sur un cas. Mais un autre problème, le plus important, apparaît enfin : que est le protocole méthodologique indiscutable qu'il est possible de mettre en place, sur la base de ces expériences participatives correspondant à un moment limité des opérations, et au service de quel angle cadre théorique ?

1.2.4. Des terrains pour parler de financiarisation – mais quelle clef de lecture ?

Au final, les entretiens nous auront servi à engager la recherche sur les intervenants financiers des PPP, fournissant des éléments pour construire une typologie du secteur et les stratégies d'entrée en période de construction du marché. Ils permettront de révéler le mode de pensée des intervenants de ce monde, et de reconstruire certains mécanismes de connexion aux marchés ; ils s'avéreront cependant insuffisants pour explorer les mécanismes concrets de la finance à l'œuvre dans les PPP.

Ceux-ci ont pu être (partiellement) examinés au travers des stages, qui nous plaçaient en bonne position pour suivre des cas concrets de déploiement de l'outillage et des mécanismes financiers. Si nous avons pu observer et deux cas de projets, un en cours de montage côté banque, un en cours de sélection par l'analyse des offres côté personne publique (des terrains dans un sens "urbanisme"), et deux organisations de travail financier (donc des terrains dans un sens de sociologie du travail mise en service de la sociologie du calcul, de l'évaluation), la possibilité d'en extirper des conclusions de portée généraliste nous paraissait délicate : elle nous aurait conduit à nous concentrer sur le seul aspect outillage et procédures de calculs financiers quand la réflexion sur le sous-jacent équipement public réalisé en "PPP" était logiquement l'angle le plus attendu ; la méthodologie était par ailleurs loin d'être irréprochable : implication personnelle trop forte dans un cas, insuffisante dans l'autre,

[50] **Lyonnet du Moutier, M.**, (2003) : « Financement de projet et partenariat public privé : la relation entre concédant et concessionnaire dans les BOT d'infrastructure » in *Politiques et Management Public*, vol. 21, n°1, pp.1-25

pour prétendre décrire de manière réaliste l'organisation et les procédures du travail, suivi longitudinal des opérations insuffisant..

Le principal apport de ces terrains était de nous avoir procuré une vision de l'intérieur du monde des intervenants financiers sur les PPP, et une meilleure compréhension des enjeux dans des opérations en train de se faire. Il y avait de quoi largement alimenter notre intuition préalable de financiarisation, que nous abordons un peu plus bas.

1.3. Second objet de recherche : l'introduction des PPP comme création d'un marché (suivi longitudinal 2004-2009)

Paradoxalement, si l'on fait exception des entretiens dont nous aurons tiré deux types de données essentiellement – l'identité au sens le plus large, des intervenants financiers institutions et individus, dans les PPP, et les intérêts et la vision de ces groupes dans les PPP – le travail de recherche a commencé par l'ouverture de terrains parmi les plus difficiles d'accès, et en tout état de cause, les moins classiques dans la démarche guidée par la sociologie économique qui commençait à nous inspirer. De surcroît, malheureusement, notre implication "sur" ces terrains au cœur d'opérations en train de se faire, ou d'organisations financières travaillant sur des opérations de PPP ou proches nous ont également éloigné de l'actualité du "marché" des PPP[51].

Alors que nous découvrions l'ensemble des articles publiés en 1990 sous la direction de Pierre Bourdieu dans les *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* au sujet de la *maison individuelle* (plus tard regroupés dans *Les structures sociales de l'Economie* (2000)[52], nous pûmes assister en novembre 2008 à un évènement intéressant, pour lequel nous n'avions alors pas de clef de lecture : les *Rencontres Internationales du Club des PPP* au palais des Congrès de la porte Maillot. Se trouvaient concentrés, en un lieu (anecdotiquement, le lieu même du salon de la maison individuelle observé par Bourdieu) et sur deux jours de temps, la totalité des acteurs publics et privés des PPP. Grands donneurs d'ordres publics, associations représentatives des collectivités, fraction politico-administrative mobilisée en faveur des PPP, grandes entreprises du BTP et des *utilities*, banques, avocats, fonds d'investissement, cabinets de conseil se succédaient lors de tables rondes et se rencontraient physiquement sur un forum professionnel. Nous assistions directement à une manifestation typique de la construction d'un marché[53]. Alors que nous essayions d'élaborer un cadre analytique à même d'inclure les informations que nous avions rassemblées concernant les intervenants financiers des PPP, et que nous souhaitions inscrire notre rechercher parmi les travaux en sociologie économique[54], il apparaissait clairement que si les PPP pouvaient être interprétés dans l'ordre de notre fil directeur, comme l'extension de la finance, c'est-à-dire des acteurs et des mécanismes financiers, à un nouveau marché – en l'occurrence, la commande publique de grands équipements, bâtiment, et infrastructures – cette analyse devait nécessairement inclure une approche préalable de la construction sociale de ce marché – dont le monde financier était, parmi d'autres, partie prenante et bénéficiaire.

[51] Notamment en 2008.
[52] **Bourdieu, P.**, (2000) : *Les structures sociales de l'économie*. Le Seuil, Paris.
[53] Nous décrivons en particulier cet épisode dans notre **chapitre 4**.
[54] Nous relatons en **3. de ce chapitre** la construction du positionnement théorique.

Cet angle d'analyse invitait rétrospectivement à interpréter tout le matériau accumulé dans le sens de l'étude de la construction du marché :

- non seulement les entretiens menés auprès d'acteurs financiers – qui livraient quantité d'informations sur leurs attentes et/ou leur participation au processus de consultation en vue de la législation ;

- les informations récoltées dans les stages d'observation,

… mais surtout un vaste ensemble de sources et données ouvertes ou d'observation collectées de manière longitudinale :

- l'ensemble des matériaux et données provenant des "colloques" consacrés aux PPP entre 2004 et 2008 : participants, discours, supports matériels, publications publi-promotionnelles. Ils permettent d'identifier les acteurs, de relever leur argumentation – ainsi que l'évolution des intervenants et arguments dans le temps, ou la nature des arguments selon les intervenants. Cette mobilisation visible, donc accessible (à partir de 2007 seulement : les premiers étaient fermés, et payants), des acteurs, constitue clairement un matériau d'opportunité de notre thèse. Nous le décrivons bien plus abondamment en **chapitre 3**, d'autant que ces évènements répétés ont constitué des temps forts de notre recherche. Nous avons consigné les propos tenus "en représentation" lors de ces colloques (il y en a plusieurs par an) par les acteurs privés des PPP, mais aussi des représentants des donneurs d'ordre (hauts fonctionnaires de RFF, VNF, des Armées, des ministères, des associations de collectivités locales), d'associations comme l'Institut pour la Gestion Deléguée, et les membres de la MAPPP. Les propos tenus en public trouvent écho dans nombre d'articles parus dans la presse écrite généraliste, économique, spécialisée, ou les supports publi-promotionnels relatifs aux PPP. Considérant l'excellente maîtrise de soi, la capacité de reconstruction des évènements, la posture parfois méfiante et défensive, et la part omniprésente de justification des acteurs directs, tant privés que publics, de la mise en place des PPP, ce mode de récolte des informations nous a paru préférable à une campagne d'entretiens. Celle-ci nous aurait exposé à une couche supplémentaire de discours de légitimation. N'avoir pas rencontré directement de parlementaires, ou de hauts fonctionnaires (en particulier de la MAPPP) représente un regret certain ; nous pensons cependant que suivre leur argumentation "publique" (presse et divers documents permettant d'accéder aux propos officiels) était déjà suffisamment révélateur.

- En ce qui concerne la presse, nous nous sommes limité à la presse nationale généraliste et économique, et n'avons pu entièrement suivre la presse spécialisée juridique, en finance, sur la commande publique ou le BTP (en particulier *Le Moniteur*)

- Au cours de notre thèse, nous avons rassemblé un grand nombre de textes, rapports, articles, et quasi-ouvrages, relevant d'une littérature grise, que nous avons qualifiée de "littérature d'influence", prescriptive, militant en faveur de l'introduction de PPP en France, au travers de rapports dépeignant les pratiques britanniques, en pointant les insuffisance de la commande publique et des modalités de gestion déléguée, en s'adressant à des publics particuliers, en suggérant les bonnes pratiques, les améliorations réglementaires encore nécessaires, etc. (nous apportons des précisions un peu plus bas, et la passons en revue de manière exhaustive dans notre **fascicule annexe**). Cette documentation a fini par constituer un matériau en soi : elle témoignait de la mobilisation d'acteurs, et leur permettaient de dérouler leur argumentation. A compter de 2008, avec la modification de la législation, il devenait évident que cette littérature "d'influence" pouvait être réintégrée à notre étude sur la construction du marché. Un point d'intérêt de ce matériau (comme des prises de position dans les colloques et les publications

promotionnelles résidait dans la reprise profane des arguments savants. Un autre dans l'articulation de cette opération de promotion avec la construction de la réglementation et de la législation, d'un côté, l'émergence du marché des PPP de l'autre.

- Même si nous avons rapidement exclu de mener une étude quantitative (qui n'avait guère de sens à l'époque sur le marché français), nous avons tenté de constituer des données chiffrées sur le marché, cette tâche est titanesque, comme en témoigne le travail du CEFOPPP. Nous nous serons finalement "contentés" d'employer les donnée, déjà fournies, produites par la MAPPP et le CEFOPPP (voir **fascicule annexe**). Il est en effet intéressant de connaître, synchroniquement aux entretiens, aux colloques, à la mobilisation des acteurs, à la publication de rapports officiels, à la modification législative, la progression très lente du "marché des PPP" – surtout si l'on s'en tient à la forme parfaite et la plus visible, celle des Contrats de Partenariat.

Deux autres terrains documentaires se sont peu à peu imposés à nous : le suivi de l'évolution des formes juridiques de la commande publique ; le suivi des publications analysant (et justifiant) en termes économiques les PPP :

- replacer les PPP dans le temps long, du moins pour le contexte français, supposait de connaître les principes et formes juridiques préalables : les concessions, que les PPP complètent plus qu'ils ne s'en différencient radicalement ; la maîtrise d'ouvrage publique, à laquelle les PPP s'opposent, notamment en ce qu'ils réorganisent la commande. L'étude des guides et manuels juridiques, les contributions sur le débat juridique, et les textes de témoignages de hauts fonctionnaires ou juristes ayant contribué à la préparation des textes devaient nous informer en ce sens. Ces sources ouvertes ne donnaient qu'un accès de seconde main et très contrôlé au processus de fabrication législative. A ce niveau de réflexion, elles devaient néanmoins nous suffire pour une interprétation longitudinale de l'évolution des formes de PPP
- la littérature économique et plus encore, en économie-gestion, sur les PPP, devait elle aussi former une composante de l'étude.

Très certainement, toute cette documentation fut rassemblée dans un certain chaos, à mesure que nous la découvrions (pour partie bien après sa parution). Ce n'est qu'après la découverte des manifestations visibles de la promotion des PPP qu'elle prenait tout son sens. Si nous devions recommencer aujourd'hui, nous débuterions certainement par la collecte de ce matériau et la mise en place d'un protocole d'analyse plus formel, et resserré sur quelques objectifs (par exemple une analyse systématique des argumentaires, selon l'identité des intervenants et la période).

1.4. 2009-2013. La prise en compte de la crise financière et les dernières nouvelles des PPP

A compter de 2009, notre suivi longitudinal de la documentation, des réunions publiques, des prises de position officielles consacrées aux PPP, nous indique un changement des thèmes. La crise financière, ses conséquences sur les PPP, et les solutions à y apporter, deviennent l'objet principal.

Impossible d'ignorer, en effet, que cette thèse a été pour partie menée au moment même où commençait à se déchaîner la grande crise économique et financière engagée en 2007-08. Cette

dernière trouve ses racines profondes dans les déséquilibres liés la croissance du crédit dans les pays occidentaux, et initialement aux Etats-Unis, et commence à manifester ses effets, de manière de plus en plus violente, à partir de 2007 (signes de surchauffe immobilière dès 2006 aux Etats-Unis, premières faillites bancaires en 2007, faillites bancaires évitées de justesse, les unes après les autres, aux Etats-Unis au printemps 2008, et toutes liées au retournement des produits de titrisation liés à l'immobilier insolvable (*subprimes*), chute de Lehman Brothers le 15 septembre 2008 entraînant une coupure immédiate du marché interbancaire et l'intervention massive des autorités monétaires et des Etats américains et européens pour éviter des faillites en chaîne, transmission à l'économie réelle conduisant à une récession massive et brutale en 2008, 2009, crise des dettes souveraines en Europe entraînant une rechute économique à partir de 2010-11… Cette grande crise rend certaines des questions liées aux PPP dérisoires. D'autres deviennent essentielles : la principale question traitée devient : comment continuer à financer les PPP ? Elle produit une certaine disjonction entre les acteurs qui continuent à défendre les vertus organisationnelles du PPP "comme avant", et ceux qui traitent de la question fondamentale de leur survie, qui se joue dans les mécanismes financiers. Nous relatons une partie de ces questions brûlantes dans notre **chapitre 6**[55].

Malgré une mise en sommeil de notre travail de la mi-2010 à la mi-2012, nous avons continué à suivre à distance l'actualité des colloques ou publications consacrées aux PPP, mais aussi l'évolution des acteurs financiers. A l'échelle de la crise bancaire et financière et du bouleversement du secteur, les PPP ne sont qu'un point de détail dans ce contexte, mais notre objet sera affecté à plusieurs titres : des banques vont se retirer des PPP, voire disparaître par fusion-absorption, rendant caduques une partie de nos observations, et surtout l'assèchement du marché du crédit affectera, par ricochet, les PPP, nécessitant de nouvelles interventions étatiques en 2009 .Si nous ne pouvons traiter toutes les questions imposées par ce changement du contexte, nous essaierons de relier les nouveaux questionnements aux préoccupations plus anciennes. L'évolution du paysage des acteurs (avec la disparition de certains acteurs, certains de première importance) devra elle aussi être prise en compte.

Indépendamment de la crise financière, contexte économique et politico-médiatique environnant les PPP évolue, et certains retours d'expérience -- essentiellement médiatiques sinon spectaculaires -- vont réactiver le débat de légitimité autour des PPP. Un cas, le bail emphytéotique hospitalier ayant permis le plus grand projet dans ce secteur, le CH sud-francilien, résume la plupart des critiques. Mais il y en a d'autres, que le monde académique, en particulier, suit de près, autour de l'opération Campus et d'une réalisation controversée (le Contrat de partenariat de l'Université Paris -7). Nous n'intégrerons pas ces derniers éléments dans notre analyse.

1.5. La "littérature" sur les PPP comme matériau informatif et d'interprétation[56]

Les PPP sont un objet technique, ils sont aussi un objet intellectuel, ou du moins s'inscrivent dans un contexte intellectuel et de production "littéraire" qu'il nous semble indispensable de comprendre. Pour l'essentiel, simultanément à notre recherche, les PPP ont été abordés dans divers champs

[55] L'impact de la crise sur le financement des PPP a évidemment été abordé par les auteurs économistes-gestionnaires ; nous en rendons compte dans notre revue de littérature. Notre approche consistera davantage à mettre en évidence les nouvelles thématiques portées par les acteurs mobilisés.

[56] Nous ne parlons pas ici de la littérature relevant de la sociologie économique ou des approches hétérodoxes et critiques de l'économie et de la finance, avec lesquelles nous souhaitons dialoguer, mais du corpus de textes disponibles traitant explicitement des PPP.

académiques et d'expertise, comprenant une littérature grise, des ouvrages techniques, des travaux d'analyse théorique et d'autres plus critiques. Ces contributions traitent des PPP pour l'objet lui-même, comme composante d'une plus vaste analyse, comme prétexte à d'autres questionnements, ou que l'approche soit plus axée sur le financement de projet en lien avec les PPP.

Nous fournirons (**2** du **fascicule annexe**)[57] une revue de littérature exhaustive sur les PPP. Elle nous permet de faire l'économie d'un certain nombre de questionnements spontanés et souvent nécessaires quant aux enjeux des PPP, qui ont été traités ou mentionnés par d'autres mais qui, extérieurs à notre démarche, ne seront pas approfondis. Certaines connaissances incontournables pour rentrer dans l'objet et le sujet de la thèse seront reprises et affinées dans le corps du texte, pour articuler création du marché des PPP et ouverture, par leur entremise, de la commande publique au secteur financier.

De rigueur méthodologique, pureté disciplinaire, et niveau de technicité variables, nombre de champs ou sous-champs académiques ou d'expertise gravitant autour des sciences de l'Etat, du droit administratif, de l'économie publique, et des sciences économiques et de gestion, se sont emparés des PPP. Objet intellectuel, les PPP sont dans le champ académique comme dans leurs enjeux un "objet frontière"[58] : par effet de mode, en raison de leur dimension polémique, de leurs caractéristiques novatrices, du débat de légitimité qu'ils ont suscité (mobilisant des champs du monde académique pour les légitimer théoriquement ou les critiquer), de la multiplicité des objets et enjeux qu'ils touchent, les PPP ont attiré l'attention de nombreux champs disciplinaires. Il est difficile d'en établir une typologie stricte, car un cloisonnement étanche des approches ne rendrait pas compte des diverses combinaisons associant selon les cas, droit administratif, comparaison internationale des systèmes juridiques, "droit économique", droit des contrats, "droit public des affaires", évaluation des politiques publiques, réforme de l'Etat, nouvelle gestion publique (New Public Management), voire philosophie de l'Etat et de l'action publique, analyse économique ou juridique des services publics, comptabilité et finances publiques, et, dans le champ économique, des prolongements des théories des incitations, des contrats incomplets, des coûts de transaction… Si les PPP constituent un objet de recherche et non un champ disciplinaire, une abondante littérature témoigne de ce que dans chaque champ, ou à l'intersection de certains champs, des spécialistes de la question des PPP sont fondés à y voir un objet concernant leur discipline.

S'étant développée parallèlement à notre thèse, cette "littérature" sur les PPP aura été pour nous essentiellement documentaire et informative, mais aussi, pour partie, objet d'étude en elle-même : passerelle vers des données techniques sur les PPP (les ouvrages et certaines publications de littérature grise ou d'expertise nous serviront de base technique de compréhension des mécanismes des PPP), des théories et informations que nous n'aurions pu récolter ou synthétiser seuls, objet d'interprétation et motif de renforcement de notre positionnement académique en sociologie économique. Notre démarche d'ensemble consiste aussi à traiter la plupart des approches non comme scientifiques, mais, qu'elles soient académiques ou non (littérature grise sur les bonnes pratiques et le retour d'expérience) comme informant ou participant du débat de légitimité et de justification des PPP. Nous reviendrons par ailleurs sur le recours à des fins de promotion des

[57] Cet "état de l'art" tous azimuts des écrits sur les PPP est trop exhaustif pour être présenté en introduction

[58] Pour reprendre l'expression de Star et Griesmer (**Star, S., Griesmer, J.,** (1989) : "Institutional ecology, 'translations', and boundary objects: amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-1939", in *Social Studies of Science*, vol. 19, pp.387-420)

discours savants sur les PPP. Une partie de notre discussion est stimulée par les approches économiques, sinon "économicistes", des PPP.

L'analyse systématique que nous avons menée du corpus de textes et d'analyses sur les PPP en fin de thèse nous a permis de répertorier en catégories les différentes contributions sur les PPP que nous avons pu consulter et juger intéressantes pour notre travail : technico-juridique, d'influence, littérature critique britannique, approches critiques ou analytiques inspirées par les sciences sociales en France, traitement académique par les sciences de gestion articulant retours d'expérience et théorie économique[59] :

- Les textes et manuels de droit, littérature "technique" traitant des aspects législatifs, réglementaires, comptables, fiscaux… des PPP français ont constitué une première source d'information, notamment pour reconstituer l'évolution des formes juridiques, et comprendre les dimensions techniques et le débat juridique autour des PPP. Des articles dans des revues de droit administratif ont témoigné de la cristallisation du débat de légitimité des PPP sur cette dimension, et des rapports de force entre une partie de la haute fonction publique et les hautes juridictions gardiennes de l'Etat. Ils rappellent l'importance du droit administratif et la quasi sacralité de l'Etat en France (données de contexte institutionnel qui ne sont pas universellement valables).

- Nous avons regroupé dans la catégorie "littérature d'influence" un ensemble de textes – surtout de la littérature grise allant des rapports de retour d'expérience sur les PFI aux rapports internes à certaines administrations pour envisager l'introduction de modalités de type PPP, avant 2004, aux articles destinés à des publics spécifiques (décideurs, législateur, donneurs d'ordres publics, ingénieurs des ponts et du BTP…), et enfin aux rapports commandés par l'IGD, destinés à mettre en évidence les insuffisances du régime de commande publique et France et *a contrario*, à défendre et illustrer la rationalité de l'utilisation de PPP et les bonnes pratiques à mettre en œuvre. Hétérogène mais vaste, cette "littérature d'influence" s'intègre, entre autres, dans une large analyse sur la promotion des PPP. Parfois informative, elle est surtout un terrain d'enquête.

- Une littérature critique, ancrée en sciences sociales. Le Royaume-Uni s'est engagé dans une politique publique assumée de "PPP"[60] une décennie avant la France. Il n'est donc pas surprenant que s'y soit développée une abondante littérature. Celle-ci va des guides méthodologiques du *HM Treasury* (organe qui a mis en place et promu les PPP) et rapports publics produits par les "*watchdogs*" des finances du royaume (*National Accounting Office*, *Audit Commission*, Parlement – qui analysent les succès et échecs des opérations et de cette politique en général) à la littérature académique. Nous avons surtout retenu les contributions critiques venues des sciences économiques, de gestion, ou des sciences sociales, parfois proches des syndicats, caractérisées par une plus grande véhémence[61]. Elles dénoncent les abus les plus grossiers de surrentabilité de certaines opérations de PFI, mettant en cause non des dysfonctionnements isolés mais le principe même des PPP, et s'inscrivent souvent dans une critique plus large des réformes "néolibérales" menées au nom de la modernisation des services publics britanniques. Opposés dans leur ton, leurs thèmes, et leurs conclusions, aux rapports très technocratiques et

[59] Ces catégories sont déployées et amplement analysées dans le **fascicule annexe**

[60] En réalité les "PPP" britanniques, également appelés contrats de PFI – *Private Finance Initiative* – recouvrent pour partie l'équivalent des concessions françaises.

[61] La littérature académique britannique sur les PPP est bien plus vaste ; nous avons néanmoins retenu celle-ci en ce qu'elle est ancrée dans la socio-économie et produit un discours critique qui trouverait sa place aux côtés des travaux régulationnistes

normatives qui sont faites sur les PPP par les membres du civil service et les économistes *mainstream* des grandes universités et institutions britanniques, ces travaux d'inspiration post-marxiste s'expliquent pour partie par les jeux intérieurs à la gauche britannique ; la marginalisation de leurs auteurs dans le champ de la connaissance (académique et expertise) traitant des PPP britanniques ne rend pas justice à la qualité de certains travaux[62]. L'un des arguments centraux – qui peut rejoindre une analyse de la financiarisation par les PPP – est que les PFI sont néfastes à la qualité des services publics et favorisent en réalité la City.

Les approches critiques issues des sciences sociales en France sont plus axées sur les mutations de l'organisation de projet et la transformation de l'action publique qui résultent des PPP. Elles témoignent de l'une des origines du débat sur la légitimité des PPP. D'autres introduisent les PPP dans le cadre de recherches sur la pluralité des acteurs dans les projets urbains et la fabrication de la ville (allant de l'économie et de l'organisation du secteur industriel du BTP ou des firmes de services publics urbains, à l'évolution de groupes professionnels comme les architectes ou l'ingénierie, qui voient leur position affectée par les PPP). Notre démarche approfondit pour partie ces contributions, se nourrit d'elles également, puisque c'est dans le sillage de ces approches sinon critiques, du moins plus réflexives, que nous avons voulu placer notre travail, prenant pour point d'entrée initial, dans la perspective de recherche engagée par Elisabeth Campagnac, le point de contact entre les logiques du public et du privé, telles qu'imprimées par de nouveaux acteurs de la commande publique, et plus précisément la manière dont s'imposent ces logiques et normes du privé (rentabilité financière, logiques de gestion industrielle, de marchandisation du service, transferts de compétences…) portées par des nouveaux acteurs[63].

- Il n'y a pas réellement de littérature en sciences économiques qui traiterait "des PPP" en tant que tels, mais un corpus théorique lié au courant du *Law & Economics*, et de "nouvelles" théories microéconomiques venues de l'économie des contrats (coûts de transaction, contrats incomplets, théorie de l'agence, incitations…), théorisant parfois les modalités concessives et de commande publique. En revanche, une littérature académique plus proche des sciences de gestion (mais abordant les finances publiques, la gestion publique, les modalités contractuelles publiques…) se propose d'articuler les questions posées par les PPP – essentiellement abordés via les retours d'expérience exposés dans les rapports administratifs britanniques – avec la littérature économique plus fondamentale. Cette littérature économique se trouve souvent, c'est notable, être commune aux fondements de l'économie financière théorisant la *corporate governance*. Ces travaux sont d'une grande importance par rapport à notre recherche. D'abord parce qu'ils abordent toutes les questions économiques qu'il est légitime de se poser au sujet des PPP – la démonstration théorique de leur efficacité, la justification du surcoût de financement, la

[62] L'administration au service du gouvernement néo-travailliste ne sort pas grandie de l'accueil qui a été fait à ces travaux de recherche critiques, dénigrés sans contre argumentation sérieuse par les cellules des ministères chargées de décrédibiliser la contestation anti-PFI (!). Nous avons été témoin d'une forme de réception agressive de ces travaux lors d'un séminaire de praticiens et d'universitaires, à vocation plutôt critique que promotionnelle, mené en novembre 2007 à Paris. Un ancien membre éminent du *civil service* britannique, qui avait dirigé en 2003 un rapport de l'Audit Commission sur les PFI en milieu scolaire, balaya d'un revers de la main une présentation d'un texte critique (qui déconstruisait pour son manque de rigueur méthodologique l'un des arguments centraux en faveur des PPP, le respect des coûts et délais). Soulignant que les PPP faisaient l'objet d'un consensus politique transpartisan au Royaume-Uni, ce haut fonctionnaire dénonça avec arrogance un « combat d'arrière garde » dont les auteurs se voyaient qualifiés de « *Scottish nationalists* ».

[63] Nous renvoyons de nouveau à la revue de littérature située dans le **fascicule annexe**.

rationalité induite en matière budgétaire, etc. – jusqu'aux questions les plus actuelles – par exemple sur les effets de la crise financière sur les montages de projet. Ensuite parce que leur posture est, très largement, favorable à cette modalité de commande publique. Ces travaux participent dès lors de la légitimation des PPP en construisant leur justification à l'aide du corpus théorique le plus académiquement légitime[64] – la microéconomie formalisée. La rigueur de cette approche condamne à une forme de marginalité toute analyse critique par les sciences sociales de la rationalité économique des PPP. Il convient à ce titre de mentionner un point fondamental de cette littérature : la théorie économique permet de prévoir tous les cas. Les insuffisances des modalités concessives, les échecs des modalités de commande publique traditionnelle, sont conformes à la théorie économique. Les difficultés des PPP – dans l'acception que nous leur donnons, mais aussi les concessions – sont liées à des insuffisances dans la construction du cadre contractuel et donc, en définitive, de la compétence de la personne publique. Par ailleurs, cette littérature fait la jonction entre analyse ou justification théorique des PPP, et analyse ou justification théorique du rôle central qu'y joue la finance. Non seulement pour apporter des financements, mais surtout comme clef de voûte du système d'autorégulation contractuelle et par les paiements.

Il ne s'agit pas pour nous de discuter sur le fond de cette littérature, sinon pour montrer en quoi elle forme un encastrement de la justification théorique des PPP dans la science économique. traitant avec le style rigoureux, efficace et concis des gestionnaires, les questions générales concernant les PPP, elle répond aux attentes et questions "légitimes", tant des praticiens que des observateurs extérieurs – fussent-ils critiques. Ceci interroge de fait sur la place disponible pour produire des connaissances sur les PPP. Certes, cette littérature ne prête pas attention à l'identité des acteurs, laissés hors champ, à leurs intérêts dans l'émergence du "marché" des PPP – dont les difficultés sont examinées, mais pas le bien-fondé – ni même, dans un domaine plus économique que sociologique, aux conditions pratiques de formation des prix… En revanche, son ambition conceptuelle et généraliste sur les PPP rend plus délicate la participation de contributions "hétérodoxes" aux questions principales. Elle renvoie à la posture de la sociologie économique : non pas produire de la théorie sur l'objet lui-même ou de la validation de cette théorie, mais montrer comment cette théorie prend place dans la construction du marché.

Paysage intellectuel en cours de constitution durant notre thèse, cette "littérature" sur les PPP prendra elle aussi tout son sens à la fin de notre recherche ; en cela elle s'apparente à un matériau et constitue un ultime terrain d'enquête.

Une première grille de lecture réside dans la tension entre technicité et légitimation (ou critique), présente de manière plus ou moins poussée selon les catégories de notre typologie. Elle révèle aussi

[64] Il est révélateur à cet égard, que le séminaire académique consacré aux PPP, organisé le 23 octobre 2004 (alors que le destin du Contrat de Partenariat n'était pas encore parfaitement assuré), au Conseil d'Etat, l'une des institutions les plus importantes de la République, par les laboratoires ADIS et ATOM, réunissait autour de deux questions reflétant les approches (« Les PPP sont-ils un mode souhaitable et comment mesurer leur efficacité ? » « Comment négocier et gérer son PPP afin de limiter les coûts de transaction ? »), des spécialistes des contrats incomplets, des économistes des contrats, des incitations, des coûts de transaction, des économistes industriels, et des spécialistes des PPP de la Banque Mondiale. Parmi les intervenants et discutants français, on relevait, côté purement académique, Claude Ménard, Stéphane Saussier, Eric Brousseau, et côté praticiens/concepteurs de la réglementation, les conseillers d'Etat Alain Ménéménis et Bertrand du Marais, et Laurent Richer, avocat. Ce panel incarne indéniablement le sommet de la hiérarchie symbolique et légitime des disciplines traitant des PPP.

les débats du moment (retour d'expérience britannique, débat juridique, justification économique, difficultés de financement…), et comment les problèmes sont posés ou formulés dans certains champs.

De manière générale, la "littérature" sur les PPP cherche toujours à défendre (ou critiquer) le bien fondé des PPP du point de vue du secteur public (discutant de l'efficacité de l'achat public, de la qualité du service, de savoir s'il s'agit ou non d'une privatisation, du surcoût de financement…), et principalement dans les littérature économique ou gestionnaire et d'influence. Un agenda de recherche dominant est celui de l'évaluation des PPP. Seules quelques approches critiques et en sciences sociales s'intéressent aux acteurs privés, au changement des positions économiques Les intérêts des acteurs, leur rationalité, sont assez globalement négligés. En considérant le point de vue et les intérêts du secteur privé, en nous intéressant à la montée de nouveaux acteurs, issus du secteur financier, nous nous plaçons donc en marge des principaux travaux existants sur les PPP.

La multiplicité d'approches possibles fait donc des PPP un objet de recherche stimulant pour des champs disciplinaires très variés, quoique formant un continuum des disciplines plus abstraites (traitant du droit et des PPP, ou de théorie économique et de PPP) et auteurs les plus légitimes postulant ou démontrant le bien fondé des PPP, vers les démarches plus critiques basées sur des approches de terrain, moins considérées et moins en vue dans le champ des études sur les PPP. Il y aurait sans doute, concernant des experts et analystes "académiques" des PPP, de quoi se livrer à une analyse de champ : incontestablement les spécialistes du droit public économique, les économistes, et gestionnaires, en constitueraient la partie dominante. La "littérature" sur les PPP témoigne aussi de ce que les PPP sont un champ de bataille intellectuel. L'aborder en tant qu'objet d'étude nous intéresse plus que d'y participer.

Quelle utilisation allons-nous donc faire de cette littérature vaste et variée ? Pour sa valeur informative sur la technicité des PPP évidemment, et sur leur théorisation – faisant la passerelle vers des théories économiques fondamentales que nous n'aurions pas été capable de réintégrer par nous-même au raisonnement. Mais aussi en ce qu'elle révèle les termes du débat, les discours de justification, du savant au profane : en cela, elle constitue un de nos terrains de recherche. Elle nous permet également de faire l'économie d'un grand nombre de questions sur les PPP, posées par d'autres, voire ayant reçu réponse. De manière plus générale, notre approche à cette "littérature" est guidée par le souci de l'interpréter. Nous considérons cette littérature moins pour sa valeur scientifique que pour son point de vue, et sa contribution à la légitimation des PPP. La littérature académique avec laquelle nous discutons n'est de toute façon pas vraiment celle sur les PPP, mais celle qui invite à articuler théorie économique et construction sociale du marché. Les textes consultés sur les PPP peuvent dès lors prendre part aux processus de désencastrement du contexte institutionnel traditionnel (la littérature juridique expliquant la sortie des contraintes du droit administratif), de ré-encastrement dans la théorie micro-économique (légitimation par les sciences économiques ou les sciences de gestion), d'encastrement dans les réseaux sociaux (promotion du marché des PPP – comme produit de commande publique, comme mécanisme de marché, comme législation aboutie et stable, par la pédagogie pour former de bons clients – par la "littérature d'influence"). Par rapport à l'entrée de la finance dans la commande publique via les PPP, elle s'impose pour faire le lien entre l'institution d'un marché et l'ouverture de ce marché à la finance. Nous faisons donc le choix d'interpréter la littérature, notamment la plus légitime, ou la plus légitimante, dans le sens de la démarche de sociologie économique.

1.6. Donner sens au matériau rassemblé

Ce que nous venons de présenter constitue autant une socio-analyse qu'une remise en contexte, pour le lecteur, de la difficulté d'accéder aux terrains quand on enquête sur les PPP et la finance, et qu'une explication de la difficulté à saisir l'objet PPP – en raison de la multiplicité d'acceptions et de la domination intellectuelle qu'exercent l'économie et les sciences de gestion sur cet objet.
Par ailleurs, l'enquête sur le monde financier n'est possible que par une certaine connivence avec les personnes qui y travaillent et par une compréhension des enjeux du "produit".

Nous avons réuni un vaste matériau de recherche et de corpus à interpréter, de nature, statuts, et potentiel d'exploitation divers (construction du marché, identité et fonction des acteurs financiers, rationalité mise en œuvre sur des opérations) :

- évolution du droit de la commande publique et de la gestion déléguée depuis les années 80,
- théorisation et analyse économique des PPP
- observation longitudinale de la campagne de promotion des PPP (réunions de lobbying), et étude des documents afférents (de la littérature d'influence aux publications promotionnelles) ;
- témoignages d'acteurs recueillis sur le terrain et en entretiens ;
- connaissance du secteur du financement sur projet impliqué dans les PPP ;
- terrains d'observation sur des parties du travail de montage de projet ou d'assistance à la personne publique.

Ils correspondent à nos deux "objets" d'enquête : le déploiement d'acteurs financiers autour des PPP (l'étude de l'extension de la finance étant un objectif), et la construction sociale du marché des PPP (qui s'est plutôt imposée comme une évidence, voire une nécessité immanente à nos observations sur les PPP). Ils ont progressivement permis de construire une réflexion sur la financiarisation.

Ce résumé *ex post* suggère également l'interaction entre notre démarche face aux terrains disponibles, l'évolution des PPP à laquelle nous assistions, les questionnements qui leur préexistaient ou en émergeaient logiquement, les lectures, portant à la fois sur l'objet PPP et la place de la finance dans les PPP, ou encore la découverte de la littérature académique traitant des PPP, qui a pour partie motivé notre positionnement disciplinaire.

Ces connaissances et matériaux de terrain et d'interprétation prenaient tout leur sens dans une analyse des PPP sous l'angle de la financiarisation, qui comprendrait la construction d'un marché requérant la présence de la finance, une mise en place d'acteurs coordonnés aux marchés financiers, et le déploiement d'une rationalité spécifique à l'œuvre à diverses étapes. Il s'agit donc de faire le lien entre l'introduction des PPP et la création d'un nouveau marché pour la finance – et plus encore, d'un nouveau champ d'extension de ses pratiques.

Cette proposition s'articule avec certaines approches critiques de l'économie et de la finance dans les sciences sociales, dans le cadre et le prolongement desquelles nous souhaitions inclure nos réflexions.

2. Problématique et ambition scientifique : proposer un protocole de sociologie économique pour appréhender la dynamique de financiarisation

Sur la base des multiples questionnements nés a priori ou de l'observation superficielle des PPP (qui vont des questions générales portant sur l'enjeu de légitimité des PPP aux questionnements plus axés sur l'immixtion d'acteurs financiers dans une partie de la commande publique et les interrogations que lève cette extension de l'emprise de la finance), de nos observations de terrain et analyses, notre objectif consistait essentiellement à donner aux phénomènes de l'introduction des PPP et de l'entrée du monde financier une intelligibilité et un cadre d'analyse et d'interprétation. Les approches des études sociales de la finance, et certaines démarches propres à la sociologie économique, nous fournissent ce cadre interprétatif.

Nous proposons d'inscrire les PPP dans le large mouvement de financiarisation, dont la définition demande à être durcie. Phénomène difficile à conceptualiser de montée en puissance du monde financier, d'extension du marché accessible aux intervenants financiers – qui leur donne à la fois pouvoir et opportunités de profit –, et de diffusion dans l'économie et la société de normes et logiques propres à ce monde, en particulier par la percolation des exigences des marchés financiers mis en contact plus ou moins directs avec le monde "réel", le mouvement de financiarisation est perceptible de manière plus ou moins nette à un niveau "macroéconomique" ou "macrosocial" mais il se constate surtout par ses différentes manifestations au niveau sectoriel, et au niveau microéconomique ou microsocial des dispositifs, procédures, et organisations de travail mis en œuvre pour résoudre concrètement la question du "pricing" des objets financiers ou à caractéristique financière, qui comportent tous une dimension de construction d'un prix à mettre en face de l'équation rendement-risque, fondamentale dans la finance.

L'hypothèse englobante, de financiarisation, appliquée au PPP, devrait pouvoir également être lue en sens inverse : peut-on étudier la finance, la financiarisation, et la rationalité financière à partir d'un objet (relativement) restreint – les PPP (de surcroît pas réductible à ses aspects financiers, et qui a pour sous-jacent les supports matériels essentiels des services publics) ?

2.1. Trois niveaux d'approche de la finance et de la financiarisation dans les sciences économiques et sociales

Nous nous intéressons ici aux approches qui considèrent la montée en puissance de la finance et du pouvoir financier comme un phénomène social, et même un moteur majeur du changement économique et social, pas réductible à des approches uniquement économiques.

- Dans une littérature qui en appelle à différents courants des sciences sociales qui s'intéressent aux questions économiques (socio-économie, sociologie économique, théorie de la régulation, économie des conventions, sociologie économique "bourdieusienne", construction sociale des marchés, sociologie des sciences et techniques appliquée à la finance, sociologie de l'évaluation, des prix, et de la qualité, sociologie de la mesure…) nous identifions (avec toutes les limites inhérentes à ce type de découpage) des caractéristiques de la financiarisation à plusieurs niveaux :

macroéconomique, sectoriel / méso-économique, microéconomique.

2.1.1. Approches macroéconomiques et macro-sociales

i) Approches macroéconomiques (régulationnistes et systémiques notamment) avec considérations hétérodoxes /rationalisation du monde

Au niveau macroéconomique, la financiarisation correspond à la montée de certains intervenants financiers et à l'augmentation du poids de la finance, libéralisée et déréglementée, dans l'économie. Selon ses partisans – et la théorie économique -- ce mouvement participe de l'efficacité économique et de la croissance. La fluidification des capitaux, la quête d'optimum de la finance, conduit à une meilleure allocation des ressources. Les innovations financières permises par la déréglementation permettent le développement du crédit, qui vient soutenir l'investissement, la consommation, et donc la croissance[65]

Les économistes hétérodoxes et critiques, en particulier régulationnistes, pointaient le risque de déstabilisation systémique porté par cette augmentation du rôle et de l'importance de la finance dérégulée. Ces travaux prolongent les études sur les régimes de croissance : l'une des questions était de savoir si la financiarisation constituait un nouveau régime d'accumulation[66]. Les controverses portaient également sur l'utilité socio-économique des innovations financières (Lordon, 2009)[67].

Critiques ou non, ces études sur la financiarisation s'appuyaient en particulier sur le cas de la montée de la finance dans la propriété des firmes[68]. Après la période d'euphorie financière qui a tiré les économies occidentales en particulier pendant la première moitié de la décennie 2000 (donnant en apparence raison aux théories économiques favorables à la montée en puissance de la finance), la crise financière engagée en 2007-08 semble avoir validé une partie des analyses hétérodoxes et régulationnistes[69].

D'un certain point de vue, les PPP – qui sont des innovations financières libérant le crédit pour financer des équipements publics -- s'inscrivent dans ce mouvement macroéconomique, même si leur poids est anecdotique dans l'économie.

---

[65] Nous relatons ici de manière extrêmement simplifiée quelques idées d'un ouvrage de synthèse de Michel Aglietta (**Aglietta, M.**, (2003). *Macroéconomie financière,*, Repères La Découverte, Paris, 128p.

[66] Suggérons en particulier **Boyer, R.,** (2000) : "Is a finance-le growth regime a viable alternative to capitalism ?" in *Economy and Society,* vol.29, n°1« Feu le régime d'accumulation tiré par la finance ? La crise des subprimes en perspective historique » in *Revue de la régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, n°5, 1er semestre 2009.

[67] **Lordon, F.,** (2009) : « Après la crise financière: "réguler" ou refondre? Les insuffisances des stratégies prudentielles. » in *Revue de la régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, n°5, 1er semestre 2009, mis en ligne le 8 juin 2009.

[68] Voir par exemple **Batsch, L.,** (2002) : *Le capitalisme financier,* Repères La Découverte, Paris, 128p. ; **Aglietta, M., Rebérioux, A.,** (2004) : *Dérives du capitalisme financier*, Albin Michel, Paris, 394p. ; **Coriat, B.,** (2008) : « L'installation de la finance en France : genèse, formes spécifiques, impacts sur l'industrie » in *Revue de la régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, n°3/4, mis en ligne le 5 décembre 2008.

[69] Voir par exemple **Boyer, R.,** (2009) : « Feu le régime d'accumulation tiré par la finance ? La crise des subprimes en perspective historique » in *Revue de la régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, n°5, 1er semestre 2009, mis en ligne le 8 juin 2009 ; **Guttmann, R.,** (2009) : "A primer on finance-led capitalisme and its crisis" in *Revue de la régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, n°5, 1er semestre 2009, mis en ligne le 8 juin 2009.

ii) Approches macrosociales (sur une société dirigée par la finance et les principes gestionnaires)

Dans l'ordre des analyses macro-sociales ou macroscopiques, la montée en puissance de la finance peu être identifiée parmi les causes et/ou les courroies de transmission de phénomènes tels que la diffusion de pratiques gestionnaires ou de mécanismes de choix économiques rationnels, de plus vastes de mouvements de métrologisation, rationalisation de l'action et des politiques publiques et au-delà, de la société dans son ensemble. Si ces principes peuvent être reliés à l'extension de la finance, c'est aussi en considérant qu'ils sont un pan du "néolibéralisme". Les PPP et les dispositifs qu'ils mettent en œuvre s'inscrivent pour partie dans ces analyses essentiellement menées par des politistes et sociologues confirmés qui ont proposé des montées en généralité sur la base de nombreux travaux antérieurs (Le Galès sur la création d'une société de marché où les comportements des organisations sont guidés par des dispositifs de choix économique rationnel, Albert Ogien sur l'esprit gestionnaire, Michael Power qui identifie une société de l'audit)[70]. La diffusion des principes du *new public management* s'inscrit également dans ce cadre[71]. Tous ces travaux sur la rationalisation économique du monde, des organisations, des comportements, reprennent un des grands thèmes de la sociologie depuis Weber.

2.1.2. Approches sectorielles

La financiarisation, ou montée de la finance, peut être caractérisée au niveau sectoriel ("méso"), où elle revient à identifier trois éléments :

- la transformation d'un pan de l'activité d'un secteur en vue de sa mise en conformité avec des exigences génériques de la finance ou des marchés financiers, auxquels ils se trouvent désormais connectés ;
- la montée d'acteurs financiers s'intéressant à ce marché nouveau qu'est ce secteur dont ils n'étaient autrefois pas directement partie prenante. Cette approche invite incidemment à étudier leur identité (pas nécessairement "professionnelle")[72] et leur organisation sectorielle ; la diversité des acteurs de ce monde et les rapports sociaux en son sein ne doivent pas être ignorés[73]
- enfin le processus de construction sociale d'un marché de produits à caractéristiques financières, ouvert au secteur financier.

---

[70] **Le Galès, P., Scott, A.,** (2008) : « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle, ou "freer markets, more rules" » in *Revue Française de Sociologie,* vol.49, n°2, pp. 301-330 **; Ogien, A.**, (1995) : *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'ère du temps*, Ed. de l'EHESS, Paris **; Power, M.,** (1997) : *The audit society: rituals of verification*, Oxford University Press, Oxford.

[71] Une revue exhaustive des politiques de rationalisation, économique en particulier, des politiques publiques et des cadres de l'action publique englobe l'introduction des PPP dans un mouvement général – sans en faire davantage cependant qu'un petit élément dans un grand ensemble. Cf. **Demeestere, R., Orange, G.,** (2008) : « Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ? » in *Revue Politiques et Management Public*, vol.26, n°3, pp.127-147. Ceci nous suggère que les PPP peuvent être interprétés dans un large mouvement, mais qu'il sera difficile d'inférer d'un dispositif aussi marginal ce très large mouvement.

[72] Par exemple **Montlibert (de), Ch.**, (2007) : *Les agents de l'économie. Patrons, banquiers, journalistes, consultants, élus. Rivaux et complices,* Raisons d'agir, Paris, 251p.

[73] **Bourdieu, J., Heilbron, J., Reynaud, B.**, (2003) : « Les structures sociales de la finance », in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 146 n°1, p.3-7

Ces travaux ont surtout concerné au premier chef, évidemment, la gestion et la gouvernance des entreprises et les marchés financiers, qu'ils soient "généralistes" sur le sujet[74] ou abordent des points plus précis – par exemple comment les outils et normes comptables, qui formatent l'image donnée par les firmes, et à la définition desquelles a participé le secteur financier, influencent en retour les politiques d'entreprise (Chiapello, 2005, 2007)[75], comment les modifications des règles juridiques gouvernant le trust ont permis la mutation de l'industrie des fonds de pension américains (Montagne, 2006)[76], comment la titrisation a transformé l'immobilier résidentiel américain en produits dérivés échangés sur les marchés (Jorion, 2009)[77], le changement de cadre d'opération d'un monde professionnel déterminant sa transformation (cas des traders : Godechot, 2001)[78], etc. [79]

A ce point nous nous raccordons aux diverses études ou agendas de recherche qui s'intéressent à la place de la finance dans la fabrication de "l'urbain", étudiée globalement[80], par leurs acteurs[81], ou par le biais de dispositifs précis et d'études de cas (immobilier d'entreprise, immobilier de logement, projets urbains[82], promotion immobilière, infrastructures[83], services publics urbains[84]). Ces travaux sont pour la plupart récents, étant apparus pour bonne partie en même temps que notre recherche, qu'ils sont venus stimuler. Notre recherche et nos résultats s'inscrivent pour partie dans cet ensemble, que nous nous proposons d'articuler avec des approches "micro-économiques" ou "micro-sociales" qui sont celles de la finance.

2.1.3. Approches microéconomiques

A un niveau micro-économique enfin, nous laissons de côté la littérature en économie financière, autonomisée par rapport à l'économie même : elle a pour objet la modélisation de comportements sur des compartiments des marchés financiers, et de valider ces théories.

---

[74] Voir Aglietta, 2002, Batsch, 2003, Aglietta et Rebérioux, 2004, *op. cit.*.

[75] **Chiapello, E.** (2005) : « Les normes comptables comme institution du capitalisme. une analyse du passage aux normes IFRS en Europe à partir de 2005 » in *Sociologie du Travail*, Volume 47, n°3, pp.362-382
Chiapello, E., Mejdad, K., (2007) : « Une privatisation inédite de la norme. Le cas de la politique comptable européenne. » in *Sociologie du Travail*, vol. 49, n°1, pp.46-64.

[76] **Montagne, S.**, (2006). *Les fonds de pension. Entre protection sociale et spéculation financière,* Ed. Odile Jacob, Paris.

[77] **Jorion, P.**, (2008). *L'implosion. La finance contre l'économie : ce que révèle et annonce la "crise des* subprimes*",* Fayard, Paris, 332p.

[78] **Godechot, O.,** (2001) : *Les traders. Essai de sociologie sur les marchés financiers*, La Découverte, Paris, 298p.

[79] Cette liste pourrait être quasiment sans limites aussi ne s'agit-il pas d'être exhaustif mais de replacer notre étude dans le cadre de travaux décrivant, sous certains angles, les mécanismes de connexion de certains secteurs de l'économie réelle (au final, tout la société se trouve concernée, et plus seulement les entreprises) aux marchés financiers et à leurs exigences.

[80] Renard, Barraud-Serfaty, Lorrain, déroulent un certains nombre d'observations et d'analyses synthétiques e recherche (Voir en particulier **Renard, V.**, (2008) : « La ville saisie par la finance » in *Le Débat*, n°148, pp. 106-117 ; **Barraud-Serfaty, I.**, (2008) : « Capitales et capitaux: vers la ville financiarisée? » in *Le Débat*, n°148, pp. 96-105 ; **Barraud-Serfaty, I.**, (2011) : « La nouvelle privatisation des villes » in *Esprit*, n°2011/3, pp. 149-167 ; **Lorrain, D.,** (2011) : « La main discrète : la finance globale dans la ville » in *Revue Française de Sciences Politiques,* vol. 61, n°6, pp.1097-1122).

[81] **Lorrain, D.,** (2008) : « L'industrie de la finance et les infrastructures: les fonds privés d'investissement » in *Flux,* n°71, pp.78-91 et n°72, pp.138-151 ; **Lorrain, D.,** (2010) : « McQuarie, une banque dans les infrastructures » in *Flux,* n°81, pp.67-78

[82] Crevoisier

[83] **Torrance, M.,** (2008) : "Forging glocal governance ? Urban infrastructure as networked financial products" in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.32, n°1, pp. 1-21

[84] **Lorrain, D.,** (2007a) : « Le marché a dit. Intermédiaires financiers et managers dans le secteur électrique » in *Sociologie du Travail,* vol. 49, n°1, pp.65-83

Largement concentrées sur les phénomènes micro-économiques, les études sociales de la finance[85] se donnent pour objet, pour bonne partie, l'étude des mêmes phénomènes micro-économiques sur les marchés financiers : comment cette dernière est, intellectuellement et en pratique, construite, comment elle peut contrevenir aux postulats de rationalité édictés par l'économie financière. La plupart de ces approches supposent assimilés les théories fondatrices et concepts principaux de la finance (liquidité, efficience, portefeuille…). Les études sociales de la finance et leurs liens avec la sociologie économique ont fait l'objet de deux synthèses assez abouties (Knorr-Cetina, 2007, Godechot, 2009)[86] : nous préférons suggérer quels domaines ont pu nous inspirer face à nos questionnements sur les PPP comme entrée de la finance de la commande publique : ils se situent essentiellement dans les mécanismes d'information et de formation des prix, les déterminants, parfois sociaux, de la rationalité, les procédures de calcul

- Les études sur la finance comme marché parfait (…dont il faut néanmoins construire les dispositifs théoriques[87], puis technologiques[88]), ils insistent sur les connexions entre l'effet performatif des théories et le changement des structures pour établir des marchés sinon parfaits, du moins conformes aux théories économiques ;

- Les études sur les liens entre d'identité professionnelle des opérateurs de marché et la rationalité qu'ils déploient[89] ;

- Les approches hétérodoxes de la rationalité, insistant sur les anticipations collectives (Orléan, 1999)[90]et les différents comportements spéculateurs (Tadjeddine, 2000)[91] (de nombreux travaux ont été conduits sur l'inefficience des marchés et la finance comportementale ces dernières années, que nous n'avons pas tous recensés) : l'intérêt est ici de souligner que les approches hétérodoxes de la finance se sont surtout intéressées aux marchés et s'opposent à l'idée de valeur fondamentale des actifs.

- A l'opposé d'études centrées sur les marchés et leurs dispositifs socio-techniques automatisant le calcul, la finance est parfois approchée en tant qu'organisation constituant un dispositif d'analyse (Montagne, 1998)[92].

---

[85] Il s'agit désormais d'un champ bien constitué.

[86] **Knorr-Cetina, K.**, (2007) : "Economic Sociology and the Sociology of Finance. Four distinctions, two developments, one field? " in *Economic sociology. The European electronic newsletter*, vol. 8, n°3, pp. 4-10.
Godechot, O., (2009) : « Concurrence et coopération sur les marchés financiers. Les apports des études sociales de la finance », pp.609-645 in **Steiner, Ph., Vatin, F. (Eds),** (2009) : *Traité de sociologie économique*, PUF, Paris, 816p.

[87] Voir par exemple : **Muniesa, F.**, (2000) : « Un robot walrasien : cotation électronique et justesse de la découverte des prix » in *Politix*, n°52, pp.121-154 ; **MacKenzie, D., Millo, Y.,** (2003) : "Constructing a market, performing theory: the historical sociology of a financial derivatives exchange" in *American Journal of Sociology*, vol. 109, n°1, pp. 107-145 ;. **MacKenzie, D.,** (2006) : *An engine, not a camera: how financial models shape markets*, MIT Press, Cambridge..

[88] **Muniesa, F.**, (2003). *Les marchés comme algorithmes : sociologie de la cotation électronique à la Bourse de Paris,* thèse de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris – Centre de Sociologie de l'Innovation, réalisée sous la direction de Michel Callon, soutenue le 28 mai 2003, 462p.

[89] En particulier l'enquête d'Olivier Godechot sur les traders (2001, *op. cit.*) et sur la même question **Godechot, O.**, (2000) : « Le bazar de la rationalité : vers une sociologie des formes concrètes du raisonnement » in *Politix*, n°52, pp.17-56.

[90] **Orléan, A.,** (1999) : *Le pouvoir de la finance*, Ed. Odile Jacob, Paris.

[91] **Tadjeddine, Y.**, (2000) : « Les prises cognitives de la rationalité. Une typologie des décisions spéculatives » in *Politix*, n°52, pp. 57-71.

[92] **Montagne, S.**, (1998) : « La formation du cours de bourse: les acteurs, leurs logiques, leurs interactions » in *La revue de l'IRES*, n°29, pp. 29-52.

A ce niveau, "microéconomique" ou "microsocial", nous voulons voir dans les études théoriques ou de terrain menées sur les formes de rationalité des acteurs au travail (conventions, rapport à l'outil, organisation…) les modalités concrètes de la mise en place de la rationalité financière, au travers notamment des questions cognitives, du calcul.

Bien souvent, les approches combinent plusieurs niveaux (e.g. Aglietta et Rébérioux, 2004, *op. cit.*, qui articulent des analyses microéconomiques sur la rationalité et les outils des agents, et leur impact systémique sur la stabilité macroéconomique). Certains domaines très explorés par la recherche académique (sur les marchés financiers, les dispositifs d'évaluation des entreprises…) font l'objet de recherches très ciblées sur un niveau, des objets où la recherche n'en est qu'à un niveau de défrichage lancent des pistes pour l'instant peu approfondies, à tous les niveaux (c'est le cas des travaux sur la financiarisation de la ville et des infrastructures de services publics…). Nous nous proposons de développer assez systématiquement, en ce qui concerne l'extension de la finance que nous affirmons voir à l'œuvre dans le cadre des PPP, les approches sectorielles et le dialogue avec la rationalité financière observé au niveau micro. L'une des difficultés de notre recherche – à l'image des études sociales de la finance – est d'organiser une bonne articulation entre ces niveaux.

Notre travail fera donc écho aux concepts que nous trouvons s'appliquer davantage aux niveaux méso/sectoriel et micro/opérationnel.

2.2. Un protocole d'analyse de la financiarisation basé sur les approches de la sociologie économique

Si l'introduction des PPP en France, et le déploiement d'acteurs financiers et de leurs outils, pour y répondre, sont nos objets d'étude, notre sujet est, à partir d'eux, de proposer un protocole de monstration des processus de financiarisation en mobilisant la sociologie économique dans le cadre d'une analyse articulant niveaux micro et méso.

L'idée est de s'appuyer sur certains domaines d'études, protocoles, ou approches de la sociologie économique, pour mettre en évidence le processus et les modalités d'ouverture de la commande publique à la finance à l'œuvre par les PPP (et à quel type de finance – acteurs, modalités…), et mener une réflexion sur la financiarisation en s'appuyant sur les PPP. Par la force des choses, ou plutôt l'évidence de nos objets d'étude, les deux phénomènes sont indissociables, l'extension du domaine de la finance nécessite la construction sociale du marché des PPP. Nous proposons donc une définition de la financiarisation en termes de marché socialement construit pour le monde financier, qui constitue un espace de croissance pour le secteur financier, mais aussi un mécanisme de connexion aux marchés financiers et aux exigences génériques de la finance. Celle-ci se fait au nom de la rationalité économique autant que du besoin de financement, l'un comme l'autre sont garantis par la fonction financière.

L'ambition serait d'en faire une recherche paradigmatique d'une recherche sur un compartiment de la finance : allant de la création d'un marché de produit nécessitant la présence du secteur financier, au déploiement de ce secteur financier, et de ses outils et rationalité. L'hypothèse forte est qu'il faut coordonner le niveau "méso" sur la construction d'un marché et le niveau "micro", plus cognitif (ce que nous n'accomplirons pas complètement dans cette thèse).

Le regain de la sociologie économique a été maintes fois discuté ; aujourd'hui ce champ disciplinaire

a pris son autonomie propre, s'institutionnalise[93], et il n'est plus envisageable de la résumer en quelques ouvrages[94], auteurs, démarches, et terrains d'études. Elle se donne une mission (« la sociologie économique répond au souci de ne pas laisser l'économie sous le seul regard des économistes » – Ughetto , 2006, p.1).

Discipline qui vise à traiter de l'objet et des phénomènes économiques avec les outils des sciences sociales, elle est "dominée" dans le champ d'étude de cet objet, et se veut critique par rapport au paradigme dominant. Ses principaux objets ont trait aux processus de désencastrement de l'activité économique hors des structures sociales – en vue de son réencastrement (par autonomisation du champ social en vue de la mise en conformité de l'activité économique à la théorie micro-économique), ou, *a contrario*, au ré-encastrement de phénomènes économiques dans les structures sociales niées par le marché et ses théories.

Elle insiste donc sur la nature socialement construite des marchés et de leur fonctionnement, mais aussi des dispositions des agents économiques[95] ; elle explore les dispositifs et outils, les rationalités, les conventions, les organisations, productrices du prix et de l'évaluation des biens .

Ses méthodes sont celles de la sociologie, soit qu'elle fasse parler, et/ou observe les acteurs, et vise à décrire les phénomènes et dispositifs. Les études de réseaux et approches hypothético-déductives et quantitatives sont de plus en plus employées – mais nous n'étions pas outillé pour ce faire[96].

Nous traitons donc la sociologie économique comme une discipline qui invite à poser les questions négligées, ou considérées illégitimes quand elles sont prises sous cet angle, par la science économique, ou les acteurs de l'économie : les marchés de leur construction à leur pratique concrète, les acteurs et leurs intérêts et les connexions qu'ils établissent avec d'autres intérêts, les outils et le rapport à la rationalité des acteurs. Nous devrions accorder une attention particulière à l'articulation entre les caractéristiques du produit et du marché, leur théorisation économique, leur inscription dans un contexte institutionnel, la manière dont les acteurs économiques contribuent à cette construction. Nous mobilisons ces approches pour l'exploration de la financiarisation de la commande publique et la construction du marché des produits PPP.

---

[93] Si on en juge par des revues comme la *Revue Française de Socio-Economie*, la *Socio-Economic Review*, ou encore *EconSoc – European Economic Newsletter*

[94] On peut se référer à **Steiner, P.**, (1999). *La sociologie économique*, coll. Repères, La Découverte, Paris ; **Steiner P.,** (2005) : « Le marché selon la sociologie économique » in *Revue européenne de Sciences Sociales,* vol. 43, n°132, pp.31-64 ; **Steiner, Ph., Vatin, F. (Eds),** (2009) : *Traité de sociologie économique*, PUF, Paris, 816p. et, pour une approche historique sur la concurrence entre économie et sociologie pour les mêmes objets, **Ughetto, P.,** (2006) : « Sociologie économique et économie politique » in *Interprétations Economiques*, vol.33, n°1, pp.1-27

[95] Dans notre approche "*pick and choose*", nous trouvons une source d'inspiration particulière dans les travaux fondateurs de Garcia (**Garcia, M.-F.**, (1986) : « La construction sociale d'un marché parfait : le marché au cadran de Fontaines en Sologne » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°65, pp. 2-13*),* et la multiplicité d'angles d'approches de Bourdieu (**Bourdieu, P.**, (2000) : *Les structures sociales de l'économie.* Le Seuil, Paris) ; toutes deux s'imposent de fait avec notre objet.

[96] Sur l'objet PPP, Pénalva-Icher et Lazéga (2013, *op. cit.*) ont déployé de telles méthodes, à la rigueur indéniable.

3. Plan de thèse

Nous posons donc, au cœur de notre thèse, que les PPP peuvent être interprétés dans une réflexion sur la financiarisation qui s'étendrait à la commande publique. La thèse propose une démarche basée sur un faisceau de descriptions et d'éléments interprétant l'introduction des PPP comme extension du domaine de la finance. Ce processus procède d'une forme de désencastrement suivi d'un ré-encastrement : le déplacement depuis un monde (celui de la commande publique, régie par ses propres modalités) à un autre (l'industrie du montage et du financement de projet) et doit être comprise et caractérisée en observant puis décrivant trois phénomènes :

- le travail de mise en place – mené au nom de la rationalité économique – des institutions d'un marché de produits complexes à caractéristiques financières que sont les PPP
- l'arrivée d'acteurs financiers (en l'occurrence issus du financement de projet), qui sont à la fois passerelle vers les marchés financiers, chaîne d'acteurs, et secteur économique qui a sa dynamique propre
- un travail pratique de rationalisation dans la construction et l'évaluation de ces produits par des formes de calcul propres au monde financier, mené par les acteurs du monde financier qui participent du travail sur les projets de la commande publique complexe que sont les PPP : mise en œuvre concrète d'une forme particulière de rationalité financière
  [ce dernier développement ne sera pas traité dans la thèse]

Parler de financiarisation de la commande publique avec les PPP revient donc à examiner des enjeux sectoriels d'institutionnalisation, une dynamique propre au monde financier, et des enjeux "micro" plus organisationnels et cognitifs, au point de contact entre le monde de la commande public et le monde financier privé.

3.1. Première partie : la construction du marché des PPP

Fondée sur notre interprétation longitudinale des évolutions du droit et des oppositions des hautes juridictions administratives, sur notre réinterprétation *a posteriori* de "l'analyse économique" des PPP qui en forme justification théorique, sur l'observation de la campagne de promotion de la législation sur les PPP et de l'utilisation de cet outil, cette première partie vise à réinterpréter en termes de sociologie économique de création d'un marché particulier : l'introduction des PPP en France. Elle l'interprète comme la création d'un produit de commande publique complexe, qui existait potentiellement, mais se trouvait interdit de fait, exigeant de dépasser les contraintes du droit administratif pour répondre à la logique économique et faire appel au financement privé.

Chapitre 1

Face au constat de l'absence de définition univoque et universelle des PPP, nous proposons, plutôt qu'une définition, un idéal-type détaché organisationnel, décontextualisé, permettant de qualifier de PPP les modalités de la commande publique et de la gestion des services publics caractérisées par :

- un contrat global confiant à un même prestataire conception, construction, et services liés, nécessaires, sur toute la durée de vie de cet "actif", bâtiment, équipement, ou infrastructure, à son bon fonctionnement comme support du service public ;

- organisant contre paiement public étalé sur la durée contractuelle, la mise à disposition de ce service support au donneur d'ordres, qui demeure responsable du service public final ;

- la nécessaire mise en place de préfinancements privés.

Ces caractéristiques doivent être complétées par une protection institutionnelle : licéité de cette modalité, égalité des parties contractante, sanctuarisation des contrats.

Nous réinsérons les caractéristiques créées par cette définition abstraite dans le contexte français, pour montrer en quoi ces "PPP" s'opposent aux modalités de commande publique traditionnelle, et complète les modalités concessives sur des objets qui ne satisfont pas leur équilibre économique. Nous étudions les secteurs ainsi accessibles.

Chapitre 2

Ce chapitre propose une interprétation en termes de désencastrement/ré-encastrement de l'introduction des PPP en France : il est spécifique au contexte institutionnel français. Il propose une lecture longitudinale des évolutions juridiques depuis les années 1980, montrant que des modalités assimilables aux PPP ont été créées par la pratique, permises par des interprétations aux limites des possibilités offertes par le droit de la commande publique : toutes se sont, d'une manière ou d'une autre, heurtées aux contraintes institutionnelles défendues par les hautes juridictions administratives, qui ont contribué à créer une forte insécurité juridique. Cette approche revient sur l'histoire des blocages posés par les gardiens du droit administratif (Conseil d'Etat, Conseil Constitutionnel…) français face aux tentatives de création de PPP (non ainsi nommés), en recensant les solutions inventées et les réactions jurisprudentielles. Aussi la création de PPP assumée, d'abord en légiférant de manière sectorielle sur les pratiques tolérées, puis en créant les Contrats de Partenariat, PPP qui devaient être de plein droit utilisables par tous les donneurs d'ordres publics de tous secteurs, constitue-t-elle l'aboutissement logique de ce cheminement, même si elle n'a pas été instantanément synonyme de sécurisation juridique ni du décollage du "marché des PPP" qu'attendaient ses promoteurs. Par la sortie des modalités organisationnelles autrefois imposées par les règles de la commande publique, étaient créés des PPP dont les modalités de passation, d'évaluation *ex ante* et *ex post*, d'organisation concurrentielle, et d'auto-régulation par des modalités contractuelles gérées par la sphère privée, non seulement les inscrivent dans l'ordre de la modernisation de la gestion publique, mais surtout dans un ensemble conforme aux préconisations de l'analyse micro-économique des contrats publics. Dit autrement, nous suggérons qu'à l'encastrement dans une rationalité économique organisée par le droit administratif, succède un déplacement dans une rationalité théorisée par la microéconomie. Il sera d'autant plus remarquable de constater que dans ce contexte nouveau, l'arrivée de la finance privée ne répond pas au seul besoin de financement : elle constitue la clef de voûte de la gouvernance des contrats. On retrouve là une caractéristique fréquente de l'extension sectorielle de la finance : elle est requise au nom de cette double nécessité, apporter les fonds d'une part, mettre en place une organisation micro-économique plus efficace, d'autre part. Un régime conforme à la microéconomie ouvre donc la voie à la gouvernance par la finance.

Chapitre 3

Ce chapitre est construit sur une base documentaire composite : il porte sur de l'histoire immédiate – la période qui court de 2004 à 2008, où les acteurs intéressés au développement des PPP se sont

attachés à promouvoir et légitimer l'introduction et l'utilisation des PPP, mais également le développement d'un "marché" pérenne – nous nous efforçons de relater cette mobilisation. En particulier, nous proposons une analyse de ses manifestations concrètes : les colloques organisés sur les PPP par diverses institutions plus ou moins légitimes, qu'accompagnent publications de littérature grise, tribunes dans la presse, et presse "publipromotionnelle" visant tant les clients potentiels (clients publics) que les agents de la réglementation et de la législation. L'analyse des participants à cette campagne de promotion des PPP permet de mettre en évidence les connexions entre les élites modernisatrices de la haute fonction publique et les acteurs privés intéressés au bon développement des PPP, et de cartographier un champ de la promotion des PPP – tandis que son envers, le champ des opposants, est nettement moins bien structuré. L'analyse porte également sur les arguments, qui, démêlés, forment une synthèse composée de rhétorique savante et profane sur la nécessaire poursuite de la solution équipement et la modernisation de la dépense publique, indique au législateur les points à faire évoluer, et aux clients publics les intérêts du secteur privé à respecter, afin de soutenir le secteur de l'offre.

Cette première partie s'attache donc à identifier les dynamiques et mécanismes de l'analyse sectorielle de la financiarisation : la mise en place d'un marché de produits à caractéristiques financières dans la commande publique par modification des catégories juridiques du droit, permettant la mise en place d'une organisation économique nécessitant l'appel à la finance privée, et enfin la mise en évidence du de la mobilisation en faveur de la construction et de la légitimation de ce marché.

Permettons-nous une première prise de recul : les mouvements ici décrits peuvent s'interpréter à l'aune des concepts d'encastrement et désencastrement : extraction du droit public régulateur au nom d'une rationalité inscrite dans les sciences économiques, transport dans une organisation de projet à régulation de marché, composent une première forme de désencastrement-réencastrement.

Il y a une second déplacement : il se fait aussi largement vers le monde financier. La réforme de l'organisation de projet de la commande publique appelée en termes rationnels et aboutissant à la création d'un nouveau produit, ouvre la voie à la finance : ses normes, ses acteurs.

3.2. Deuxième partie : un nouveau marché pour le financement de projet

Cette deuxième partie développe, sur la base de nos observations, entretiens et enquêtes sur matériau ouvert, ce qui nous semble devoir être un deuxième pilier de l'étude de la financiarisation d'un secteur : son ouverture à un marché de produits financiers, qui sont à la fois solution de financement et produit de placement ; son ouverture à un compartiment de la finance, qui assure le lien avec les marchés financiers et leurs exigences, mais doit aussi être analysé comme un champ économique.

Chapitre 4

Nous rappelons ici – en termes simples – l'organisation économique du financement sur projet, mécanisme économique de coordination des acteurs qui permet de dégager des fonds adaptés aux projets d'équipements publics menés en PPP. Nous rappelons les différents montages possibles, et les responsabilités, intérêts, et temporalités des différents acteurs. Cet exercice est usuel dans les écrits sur les PPP : nous nous efforçons dès lors d'insister sur la manière dont ces normes sont présentées, en précisant nos sources.

Chapitre 5

Le financement sur projet en PPP constitue un nouveau marché pour le monde financier. Ce dernier est à la fois un agent qui raccorde des équipements publics devenus "actifs publics" aux marchés, et un secteur économique. Nous commençons par relier les PPP aux circuits financiers. Nous essayons de montrer les deux facettes des outils financiers – "produits de financement", les montages en financement de projet, le plus souvent sur société de projet, tranchent le financement du projet par un montage à effet de levier, composé d'une toute petite partie de fonds propres plus risqués et à haut rendement, et de divers produits de dette, très peu risqués mais à faible rémunération. Ces passifs des projets sont aussi des actifs du secteur financier. Ainsi analysons-nous le financement sur projet des PPP comme un premier niveau de titrisation. Au-delà de ce tranchage, le système financier procède à un second niveau de titrisation par le recyclage de ses actifs dans les circuits financiers. Les encours de fonds propres et de dette dans les sociétés de projet ont en effet vocation à ne pas rester stockés dans les bilans bancaires ou les comptes des fonds d'investissement, mais par divers vecteurs, à être partagés entre banques, logés dans des véhicules de titrisation, etc., en d'autres termes circuler sur les marchés. Nous établissons le lien entre les exigences de chacun des acteurs en fonction de leur position, exigences qui sont à relier aux exigences génériques de la finance. Les intermédiaires financiers du montage de projet se voient ainsi transformés en agents des marchés, dont ils relaient les exigences, contribuant à faire des actifs publics des actifs financiers. Nous abordons enfin les conséquences de la crise financière, en insistant sur la nouvelle mobilisation des intervenants du financement privé pour promouvoir des outils permettant de débloquer le système de refinancement.

Chapitre 6

S'intéresser à la construction d'un nouveau marché impose de s'intéresser à l'arrivée de nouveaux acteurs, à des fins évidemment documentaires, mais aussi et surtout pour comprendre quelles sont leurs exigences et contraintes qui font qu'ils investiront ce marché et/ou chercheront à le faire évoluer conformément à leurs normes. Ce chapitre s'intéresse au financement sur projet comme secteur économique. il est composé de différents acteurs – banques prêteuses, investisseurs en fonds propres – dont nous établissons une typologie, selon leur fonction dans le financement, le segment du marché dans lequel ils sont impliqués, leur métier d'origine, leur identité. Nous détaillons le paysage concurrentiel sur le marché français, et proposons une étude de l'écologie de ces acteurs. Nous abordons ensuite un autre type d'intervenants issus du monde financier dans les PPP, les consultants en assistance à la personne publique, dont nous proposons de nouveau une typologie mais aussi une lecture de leur rôle, entre expertise au service du client public et intermédiation pour protéger le "marché" des PPP. Finalement, nous nous interrogeons sur l'angle d'analyse qui doit l'emporter concernant ces intervenants financiers dans les PPP : espace social hiérarchisé, ou monde uni par les mêmes valeurs et intérêts ? Nous discutons plusieurs points : l'ancrage de ces professionnels (identité plus liée à la commande publique ou au monde financier ?), les hiérarchies constatées dans ce monde, qui recoupent celles de la finance, l'unité d'un monde qui s'exprime au travers de discours et visions partagées, et d'un intérêt commun : le bon développement du marché des PPP.

<u>Question de recherche</u> : caractériser les PPP comme un processus de financiarisation d'une partie de la commande publique. Construire une clé de lecture des PPP par la financiarisation

<u>Introduction</u> : la financiarisation analysée au travers des PPP : une démarche de sociologie économique	Démarche : au cœur de notre analyse des PPP, l'ouverture de la commande publique à la finance	- Enoncé, définition, questionnements - Aborder la financiarisation comme une question de sociologie économique : approches pré-existantes à notre protocole

<u>Première partie</u> : Analyse de la construction du marché des PPP : un produit de commande publique complexe exigeant de dépasser les contraintes du droit administratif pour répondre à la logique économique et faire appel au financement privé.

<u>Chap. 1</u> Définition par un idéal-type organisationnel et placement par rapport à la fabrication des services publics	Plus qu'une définition, des caractéristiques d'une modalité complexe de la commande publique	- Définition universelle idéal-typique ; - Conséquences sur chaîne de fabrication des SP en France
<u>Chap. 2</u> Désencastrement/ ré-encastrement : dépasser les contraintes du droit administratif pour inscrire les PPP dans un régime conforme à la raison économique (et ouvrir la voie au financement privé)	Approche longitudinale des évolutions du droit pour tendre vers l'idéal-type des PPP ; La commande publique comme acte d'achat économiquement rationnel : construction économique théorique des	- Le besoin de PPP et les différences de contexte entre France et Grande-Bretagne - Pour dépasser les rigidités d droit administratif français, une longue lutte pour modifier le cadre législatif et jurisprudentiel - Une architecture de contrôles et de dispositifs de marché créant une régulation en trois strates conforme au *NPM* - Un optimum d'efficacité théorisé par la microéconomie - La double nécessité de la finance
<u>Chap. 3</u> Promouvoir l'utilisation, adapter la réglementation, naturaliser les exigences : argumentation et acteurs mobilisés de la construction du marché	Stratégie de construction et de légitimation des PPP : acteurs et arguments	- Formes de la promotion de 2004 à 2008 - Le champ des promoteurs des PPP - Arguments de la construction du marché, de la légitimation du besoin des PPP à la légitimation des exigences du secteur privé

<u>Deuxième partie</u> : Un nouveau marché pour le financement de projet : connecter les équipements publics aux marchés financiers et aux mondes de la finance

<u>Chap. 4</u> PPP et financement *sur* projet : un mécanisme de coordination économique des acteurs	Des mécanismes du financement sur projet aux acteurs	- Rappel sur le financement classique des projets publics - Analyser les PPP comme des opérations de financement sur projet : principes, montages, acteurs
<u>Chap. 5</u> Des outils de financement des PPP aux procédés de titrisation, intégrant les PPP aux circuits financiers	Dévoiler les étapes du découpage des équipements publics en actifs financiers	- Titrisation : le découpage des équipements publics en actifs financiers et leur recyclage dans les circuits financiers - Relier les PPP aux besoins et exigences des marchés - Le financement des PPP et la crise : l'Etat à la rescousse
<u>Chap. 6</u> Les intervenants financiers dans les PPP : typologie d'un monde	Typologie, stratégie, et identité des acteurs : firmes et individus	- Typologie des intervenants financiers : fonction et écologie - Les consultants : entre expertise au service du client public et intermédiation au service du marché - Espace social hiérarchisé ou monde uni par un même intérêt ?

<u>Troisième partie</u> : La rationalité financière inscrite dans le travail pratique des acteurs : quelques apports cognitifs de la finance pour la fabrication du prix complexe dans les PPP

<u>[Ce troisième niveau d'analyse sera proposé dans le cadre de travaux ultérieurs à la thèse]</u>

<u>Chap. 7 Construction : la fabrication du "prix financier" dans une offre</u>	Rôle et outil des acteurs financiers dans l'intégration de la complexité	- Organisation du travail dans un groupement et une banque - Formes de sélection des projets et de fixation du prix financier
<u>Chap. 8</u> Déconstruction : l'appui de la rationalité financière dans l'analyse de l'objet complexe	Rôle et outils des consultants financiers dans la comparaison des offres	- Présentation d'une opération et des documents sous-jacents : les enjeux d'un dossier complexe - Du travail de jugement sur la complexité à la construction de la rationalité financière (*pricing* rendement-risque)

PREMIERE PARTIE :

L'INTRODUCTION DES PPP EN FRANCE : UNE LECTURE PAR LA SOCIOLOGIE ECONOMIQUE DE LA CONSTRUCTION D'UN MARCHE DE CONTRATS GLOBAUX A FINANCEMENT PRIVE POUR LA COMMANDE PUBLIQUE COMPLEXE

– Question de recherche –

Définir les partenariats public privé [PPP], en expliciter, si possible simplement, le fonctionnement, assouvir la curiosité du lecteur et lui permettre de poser à leur juste place les PPP dans les débats sur l'organisation, la modernisation, voire la privatisation des services publics – l'un des objectifs de cette **première partie** est informatif – n'est pas chose aisée. En proposer une grille de lecture et une analyse cohérente avec notre démarche d'ensemble – mobiliser des approches et notions de la sociologie économique au service d'une analyse sociologique de l'extension de la finance pour comprendre et revisiter le phénomène de financiarisation, à partir d'un objet complexe, non réductible à sa dimension financière, et des pratiques des acteurs sociaux qui gravitent autour de lui – est une démarche moins évidente encore. On a vu que la réflexion sur les PPP était polluée par les scories politiques, polémiques, et communicationnelles ; que l'écueil de la technicité des PPP peut empêcher de développer une réflexion qui prendrait quelque distance avec l'objet lui-même, que de nombreuses disciplines ont voulu discuter des PPP, souvent de manière normative, parfois en s'appuyant sur la légitimité que leur confère un niveau plus élevé dans la hiérarchie symbolique qui parcourt le champs académique.

Face à ces multiples difficultés, cette **première partie** est stimulée par la démarche de la sociologie économique. La construction des marchés (qui peut comprendre l'étude de la "construction" des produits en ce que leurs caractéristiques sont définies par des normes et des législations, qui sont elles-mêmes des construits sociaux, et l'analyse de la création de mécanismes de

marché et de régulation) est au cœur de cette démarche, parfois accompagnée d'approches, s'il y a lieu, de la mise en place du secteur de l'offre[97] et de la stimulation de la demande. Les notions (à géométrie variable selon les auteurs) d'encastrement et désencastrement des phénomènes économiques "dans le social" et les institutions en constituent les principaux concepts interprétatifs.

Poser qu'il s'agit avec les PPP d'un "produit" sinon financier, du moins à caractéristiques financières, est évidemment contestable – on peut contester l'emploi du terme "produit" pour désigner les PPP, contester la focalisation sur les caractéristiques financières et de produit financier quand c'est le sous-jacent matériel (équipement, outil de la commande publique, construction) qui apparaît en premier lieu. Evoquer un "marché" (terme qui recouvrirait à la fois les *mécanismes* de marché, mais aussi l'existence d'une demande) peut paraître étrange pour ce qui concerne des "produits" de commande publique. Toutefois, relevons incidemment un motif bien pragmatique pour légitimer une approche en termes de marché, et de surcroît de marché de produits à caractéristiques financières : il existe, aux yeux de certains acteurs économiques un marché national, européen, mondial même, du financement de projet, dont les PPP sont une des composantes, mais aussi dans le discours de certains hauts fonctionnaires de l'économie et des finances, un marché français des PPP[98]. L'émergence de ce marché "financier" des PPP présente une caractéristique : le développement d'un marché de PPP en tant que produits financiers est consubstantiellement liée à la construction du marché des PPP en général. Nous proposons donc de confondre un premier niveau de mise en évidence de la financiarisation avec la sociologie économique de la création d'un marché de ces produits de la commande publique à caractéristiques financières. L'élément capital sera l'articulation entre l'efficience jugée supérieure du marché et des produits nouvellement créés, et l'apport de la finance.

Les trois chapitres composant cette **première partie** proposent donc, sur le modèle de l'étude de la construction des marchés, un cheminement intellectuel descriptif et analytique des partenariats public-privé comme *marché* de *produits* nouveaux de la commande publique "complexe".

Ils déroulent un fil de réflexion qui commence par un essai de définition universelle des PPP aussi détachée que possible des contextes institutionnels. Les PPP apparaissent alors comme des formes de commande publique qui combinent de manière innovante des caractéristiques organisationnelles et économiques : un contrat global intègre dans une organisation privée un ensemble d'étapes fonctionnelles de la commande – conception, construction, et exploitation/maintenance – auparavant pilotées de manière successive par la personne publique ; ce contrat organise le paiement par le client public de loyers en contrepartie de la mise à disposition

[97] Dans le cadre de notre analyse de la "financiarisation" de la commande publique, la structuration d'une offre en particulier financière par le secteur privé constituera le cœur de notre deuxième partie.

[98] C'est un phénomène nouveau qui, nous semble-t-il, est apparu avec les PPP : les acteurs privés et publics intéressés à leur développement non seulement emploient ce terme de marché, mais surtout font référence à des catégories à notre connaissance peu usitées en ce qui concerne la commande publique traditionnelle : le nombre d'opérations engagées, le montant cumulé des investissements réalisés en PPP, le tout mobilisé parfois dans le cadre de comparaisons internationales (« avec autant d'opérations annuelles ou d'opérations menées depuis telle année, avec un montant cumulé d'investissements de X milliards dans les opérations, le marché des PPP de tel pays [souvent le Royaume-Uni] y représente x% de la commande publique et il est plus développé ou plus mature que le marché français des PPP. Ce marché s'essouffle après que les opérations les plus rentables y aient été menées, etc. »). Il n'existe pas, à notre connaissance, de suivi aussi régulier des marchés publics (tant en nombre qu'en volume) que des PPP.

d'un bâtiment, infrastructure, ou équipement support du service public ; il nécessite de fait un préfinancement privé (apport de fonds nécessaire pour la réalisation) préfinancement qu'il rend également *possible*, en garantissant le paiement et les prêts. A ces trois éléments de définition s'ajoutera une condition d'existence *sine qua non* du produit et du marché : le recours au PPP est légal et les contrats organisant des PPP sont à l'abri des aléas juridiques. Nous proposerons dès lors d'approfondir l'analyse des PPP en les replaçant dans la chaîne de production des services publics, afin de mieux identifier leur impact en termes de privatisation des services publics : nous interprétons en particulier, dans des contextes préalables différents, ce que signifie l'introduction des PPP dans le panorama de la commande publique en France par rapport au cas britannique. (En France, les PPP apparaissent comme un produit alternatif à la maîtrise d'ouvrage publique, forme indigène de commande publique traditionnelle, éclatée et pilotée par le public ; mais aussi, dans un autre registre, une extension du principe des DSP à des objets similaires de par leur mécanisme économique, mais intrinsèquement non rentables. En Grande-Bretagne, référence incontournable, les PPP apparaissent comme des corrections modératrices des tentatives de privatisation les plus excessives des services et des infrastructures). Cette explication permettra de faire le lien entre notre définition idéal-typique et les autres modalités de la commande publique et d'exploitation des services publics. Elle n'est pas absolument essentielle dans notre démonstration mais répondra à l'inévitable curiosité du lecteur désireux de mieux mettre en perspective les PPP : les possibilités qu'ils permettent, le contexte dans lequel ils sont apparus. (**Chapitre 1**)

Produits ou formes organisationnelles innovantes de la commande publique, en tant que contrats publics, les PPP ne sont évidemment pas séparables du contexte juridico institutionnel. Dans le contexte institutionnel français que nous étudierons plus précisément, la combinaison des caractéristiques organisationnelles et financières nécessairement mises en place par ce contrat global s'est heurtée à des rigidités du droit de la commande publique construites par des décennies de législations, de jurisprudence administrative, de pratiques de la commande publique. Nous en décrirons la déconstruction plus ou moins ouvertement affichée et chaotique, visant à créer des PPP de plein droit et d'usage aussi généralisé que possible, aboutissant en 2003-04 à la création des Contrats de Partenariat, réellement stabilisés depuis 2008. Elle aura pris près de vingt ans et aura donné naissance à un foisonnement de formes de commande publique tel qu'il convient de désigner en France les PPP sous le terme générique de "contrats de partenariat et formes assimilées" (CPA)[99].

Ces modifications des contraintes du droit de la commande publique vont organiser là où il est choisi de recourir au PPP, un régime conforme à la raison économique. La délégation au privé d'un contrat global dont les caractéristiques intègrent des mécanismes de gouvernance des projets par des incitations se combine avec des dispositifs de marché (formes d'appels d'offres spécifiques appelés dialogues compétitifs) et des mécanismes de rationalisation *ex ante* des choix publics. De fait les PPP créent une architecture de contrôles et de dispositifs de marché créant une régulation en trois strates, conforme aux préceptes du *new public management*. Ce mécanisme fondé sur une organisation nouvelle fait appel la finance pour atteindre un double objectif économique (préfinancement par le secteur privé d'équipements support du service public afin de satisfaire des besoins intrinsèquement non rentables et/ou non inscriptibles dans des budgets publics contraints ; mais surtout efficacité microéconomique par les dispositifs d'incitation et de marché, reposant sur le financement de long terme et donc le circuit des paiements). Il apparaîtra comme conséquence de ce chapitre qu'il est fait

99 Dans l'ensemble de notre texte, et sauf indication contraire, "PPP" devient synonyme de "CPA".

appel à la finance, dans le cas des PPP, comme technique d'apport de fonds mais aussi comme dispositif de gouvernance (**Chapitre 2**).

Enfin, cette première partie aborde un élément incontournable dans une approche en termes de sociologie économique de la construction des marchés : le travail d'institutionnalisation et de légitimation mené par une coalition d'élites politiques et administratives qui s'expriment au nom d'une rationalité économique et gestionnaire de la dépense publique, et d'intervenant privés, notamment financiers, mais pas seulement, qui ont un intérêt économique à la poursuite de la solution équipement, et ou / à l'extension du domaine de la finance, donc de la commande publique menée en PPP. Une cartographie de ces promoteurs des PPP – et de leurs opposants – sera proposée. Ces groupes d'intérêts organisés ont orienté les modifications du droit qui ont progressivement créé des types de contrats publics de type PPP, puis veillé à l'évolution d'un ensemble de dispositifs visant à établir des conditions favorables au recours aux PPP. Ils ont pris en compte avec un soin particulier les conditions de l'émergence réussie du "marché des PPP", et le lobbying législatif a également été accompagné d'une campagne de promotion du recours aux PPP auprès des décideurs publics réticents. Une brève typologie des répertoires argumentatifs développés sera proposée, dont on verra qu'elle fait écho, de manière vulgaire, aux analyses et préceptes de la raison économique (**Chapitre 3**).

Chapitre 1 :

Les PPP, contrats globaux à caractéristiques financières : idéal-type d'une modalité de la commande publique complexe de long terme

0. Introduction / problématique : identifier la constitution des PPP en objet universel quand la définition n'existe que dans des contextes

Délimiter clairement, à défaut de définir, les partenariats public privé [PPP], en expliciter, si possible simplement, le fonctionnement, assouvir la curiosité du lecteur et lui permettre de poser à leur juste place les PPP dans les débats sur l'organisation, la modernisation de la commande publique voire la privatisation des services publics – l'un des objectifs de ce chapitre est informatif – n'est pas chose aisée.

Les PPP posent un problème de définition particulièrement difficile à surmonter. D'abord parce qu'il n'en existe pas de définition clairement énoncée. Les auteurs du rapport au Commissariat Général au Plan de 2005[100] écrivaient : « en matière de PPP, l'existence précède l'essence ». Ce constat difficile à accepter pour notre esprit cartésien s'impose pourtant : les PPP ne correspondent pas à une définition conceptuelle, *universelle*, qui leur aurait préexisté. Si l'on s'en tient au domaine juridique, il faut, en toute rigueur, qualifier de PPP certaines modalités de commande publique. Or ils ne sont le plus souvent définis que par rapport aux autres formes contractuelles.

L'exercice s'est toujours trouvé confronté à deux limites : soit la définition des PPP est tellement vaste qu'elle englobe des composantes telles que les concessions ou des formes d'économie mixte – c'est la définition des organisations internationales, mais aussi celle qu'on trouve dans certaines approches en économie – incohérentes avec le débat français ou même l'appréhension qu'en ont les acteurs qui voient dans les PPP un "marché" nouveau de modalités de la commande publique mariant contrat global et dimension de financement. Soit la définition des PPP se limite à certaines formes juridiques qui non seulement ne sont valables que dans un contexte institutionnel, mais de surcroît excluent d'autres formes existantes qui peuvent partager les caractéristiques des PPP officiellement ainsi nommés.

Nous proposons ici une grille de lecture et une analyse qui pourront prendre place dans notre démarche d'ensemble – mobiliser des approches et notions de la sociologie économique au service d'une analyse sociologique de l'extension de la finance pour comprendre et revisiter le phénomène de financiarisation, à partir d'un objet complexe, non réductible à sa dimension financière, et des pratiques des acteurs sociaux qui gravitent autour de lui. Nous voulons donc donner une délimitation un tant soit peu conceptualisée des PPP, permettant de montrer en quoi ils peuvent être considérés comme un marché de "produits" – en réalité une "modalité organisationnelle complexe de la commande publique" à disposition des donneurs d'ordres des administrations, des établissements publics, des collectivités territoriales – combinant de manière innovante des caractéristiques génériques, qui n'ont pas toujours été compatibles dans tous les systèmes institutionnels (intégration des fonctions de conception, construction, et entretien-maintenance ; paiement public d'un service de mise à disposition d'un équipement ; préfinancement privé de l'équipement), en leur associant une condition d'existence, la sécurité juridique.

Mais une définition idéal-typique est un artefact et se heurte tout de suite au réel : les PPP ne sont jamais séparables d'un contexte institutionnel précis. Très vite il apparaît que les PPP ne peuvent être

[100] **Commissariat Général au Plan,** (2005) : « Partenariats public-privé et action publique locale », rapport préparé par Baumstark, L., Hugé, A., Marcadier, A, Maubert, C., *Les Cahiers du Plan* n°9, juillet 2005, Paris, 85p.

définis que par rapport aux autres modalités de la commande publique et de la fourniture des services publics, par opposition aux types de contrats de la commande publique traditionnelle et, éventuellement, aux concessions. De ce fait on rejoint très rapidement le contexte institutionnel, particulièrement en France, où la commande publique est ancrée dans des institutions juridiques. On ne comprend l'intérêt des caractéristiques énoncées qu'en connaissant les autres formes contextualisées, en s'intéressant aux secteurs concernés, aux traits qui distinguent les PPP d'autres modalités de la commande publique. Derrière chaque caractéristique de notre définition même universelle suivra une mise en perspective avec les grandes formes d'organisation économique de la commande publique auxquelles le PPP s'oppose (marchés publics, concessions).

1. Existe-t-il une définition juridique univoque ?

1.1. Des définitions "internationales" trop vastes

Il est tellement question de PPP sur la scène internationale qu'on pourrait espérer qu'à ceux-ci correspond à un concept précis et capable de sauter les frontières et se jouer des systèmes institutionnels… Il n'en est rien.

Dans un but ouvertement affiché d'unification des systèmes juridiques afin de promouvoir un marché intérieur ouvert de la commande publique, la Commission Européenne a mis en avant une "définition" très floue des PPP, ignorant délibérément les contextes institutionnels : « formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à associer le financement, la conception, la construction, la rénovation, la gestion, ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service ».

Le "Livre vert" de la Commission sur les PPP, du 30 avril 2004 ne donnait en lieu d'une définition conceptuelle ou juridique de son objet que des *éléments* de *caractérisation* :

« Les éléments suivant caractérisent normalement les opérations de PPP :

- la durée relativement longue de la relation, impliquant une coopération entre le partenaire public et le partenaire privé sur différents aspects d'un projet à réaliser ;
- le mode de financement du projet, assuré pour partie par le secteur privé, parfois par le biais de montages complexes entre divers acteurs. Des financements publics, parfois très importants, peuvent néanmoins venir s'ajouter aux financements privés.
- le rôle important de l'opérateur économique, qui participe à différents stades du projet (conception, réalisation, mise en oeuvre, financement). Le partenaire public se concentre essentiellement sur la définition des objectifs à atteindre en termes d'intérêt public, de qualité des services offerts, de politique des prix, et assure le contrôle du respect de ces objectifs.
- La répartition des risques entre le partenaire public et le partenaire privé, sur lequel sont transférés des aléas habituellement supportés par le secteur public. Les PPP n'impliquent toutefois pas nécessairement que le partenaire privé assume tous les risques, ou la part la plus importante des risques liés à l'opération. La répartition précise des risques s'effectue au cas par cas, en fonction des capacités respectives des parties en présence à évaluer,

contrôler, et gérer ceux-ci »

Cette "définition" communautaire est peu utile pour notre sujet : elle englobe en creux, on le devine, des formes concessives qui existaient dans certains systèmes juridiques depuis fort longtemps. Elle est cependant nécessaire en ce qu'elle trahit un objectif de prise en main d'un marché par la Commission européenne : elle signifie que tout ce qui est ici inclus pourra être l'objet d'une directive communautaire estampillée "PPP"[101]. Ne s'encombrant pas de précision ni d'éléments de contexte, plus fonctionnelles que structurées par le droit, une telle "définition" constitue déjà une forme de désencastrement institutionnel au profit d'une approche économiciste, détachée du contexte.

En 2008, le "rapport Besson", pourtant pour partie rédigé par un des meilleurs connaisseurs du droit public économique, le Conseiller d'Etat Bertrand du Marais, témoigne de ce que les PPP sont une notion à géométrie variable à laquelle ne correspond pas de définition rigoureuse en droit, tout au plus des concepts qualifiables de PPP dans certains systèmes juridiques nationaux : « cette notion, bien que largement utilisée, demeure très vague, notamment en droit, que ce soit en droit français, en droit communautaire, ou en droit comparé », (2008, p.10)[102]. Au contraire, le rapport constate que « dans la langue anglaise, le PPP désigne l'ensemble des modalités d'intervention d'un opérateur privé dans la gestion, voire la fourniture, d'un service public : ces termes incluent donc les privatisations *stricto sensu*, lorsque le capital d'une entreprise gérant un service publics (y compris sous la forme d'un établissement public) est majoritairement cédé à un opérateur privé ». On comprend que cette notion va bien au-delà de ce qui fait débat en France, au-delà même des "concessions" que le rapport inclut

une analyse englobante des PPP : « selon une acception qui donne à l'intervention des capitaux privés dans le fonctionnement des services collectifs un rôle central, le pluriel (les PPP) désignera dans cette étude l'ensemble des techniques de création et/ou de gestion des SP qui reposent sur l'intervention directe de financements privés pour réaliser les investissements nécessaires, par opposition à la gestion en régie grâce à un financement budgétaire, éliminant tout risque pour l'opérateur » (2008, p.11).

1.2. Des définitions par défaut en droit : par les comparaisons

De nombreux ouvrages et rapports administratifs, d'un niveau de technicité variable, permettent d'entrer dans la technique des PPP, ou d'y réfléchir par rapport aux grandes catégories du droit administratif – une approche typiquement "française", contrainte par le contexte institutionnel. Nous donnons un aperçu dans notre revue de littérature sise en **annexe** de la manière dont cette littérature juridique sur les PPP, qui constitue un champ entier – et dont nous mentionnons les principales références, que nous n'avons pu consulter toutes dans la mesure où elles font l'objet de mises à jour régulières – aborde l'objet[103].

[101] Il n'existe pas à ce stade de directive "PPP", mais des directives délimitant marchés de travaux et marchés de service (2004/17 et 2004/18).

[102] **Besson, E.,** (2008) : *Mieux acheter pour un meilleur service du public. Des marchés publics complexes aux Partenariats Public-Privé,*. Secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des services publics, 27 mai 2008, 101p.

[103] Nous renonçons par la même occasion à essayer de "former" notre lecteur à toutes les dimensions juridico-techniques des PPP et formes proches.

Ces nombreux ouvrages insistent pour certains davantage sur les aspects concrets des PPP – servant de guide aux praticiens –, d'autres sur l'analyse juridique doctrinale des PPP – ce qui est une manière pour la profession juridique de monopoliser objet sur un terrain où nul ne peut la concurrencer (et a représenté une difficulté majeure pour nous). Ces contributions juridiques ne commencent pas par une définition claire et se livrent rapidement à des débats doctrinaux plaçant les PPP en comparaison avec d'autres contrats (cf. les tableaux trouvés dans tous les manuels comparant les PPP aux concessions et délégations de service public, et aux marchés publics).

Il y a donc un net paradoxe avec l'approche juridique des PPP : parler de PPP conduit très vite au droit or il n'existe pas de concept. Une approche exigeante – et ancrée en sociologie économique – conduirait à poser des caractéristiques abstraites – conduisant immanquablement certes, mais seulement après, à chercher à la comparer aux autres modalités de la commande publique.

Il existe néanmoins une solution de facilité, qui consiste à partir du type de contrat archétypique en droit français qui résume à lui seul les caractéristiques idéales des PPP : le Contrat de Partenariat.

1.3. Une définition limitative par le PPP parfait : le Contrat de Partenariat

Si l'introduction des PPP en France est à ce point identifiée à l'ordonnance du 17 juin 2004 (plus tard modifiée par loi du 29 juillet 2008) – alors que des formes juridiques qualifiables de PPP telles que nous l'évoquerons existaient avant, c'est parce que ce type de contrat public, le premier, fait explicitement référence à l'idée de partenariat public privé.

Nous donnons ci-dessous le texte de l'ordonnance du 17 juin 2004 (dans sa version modifiée en 2008), aux termes duquel :

« I – Le Contrat de Partenariat est un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement […]

Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements, ou biens immatériels ainsi que des prestations concourrant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle a la charge.

II – le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser. […]

La rémunération d'un cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle est liée à des objectifs de performance assignés au co-contractant.

Le Contrat de Partenariat peut prévoir un mandat de la personne publique au cocontractant pour encaisser, au nom et pour le compte de la personne publique, le paiement par l'usager final de prestations revenant à cette dernière ».

Cette modalité contractuelle correspond, en termes juridiques, à l'organisation que nous qualifierions de PPP. Comme nous le verrons en **chapitre 2**, des modalités en certains points similaires, existaient déjà sous certaines formes auparavant en France (et on trouve des modalités comparables dans d'autres systèmes juridiques, ou non-systèmes juridiques dans le cas de la Grande-Bretagne). Une de nos idées centrales étant de dire qu'il a existé et existe des PPP en dehors des Contrats de Partenariat, nous nous devons de donner une délimitation plus idéal-typique.

1.4. Nécessité d'une définition universelle

Il y a nécessité pour nous d'imposer une définition fonctionnelle, organisationnelle, universelle, idéal-typique, s'appuyant sur les caractéristiques d'un produit qui correspond à un nouveau marché (et qui porte, inscrit en lui, le fonctionnement de ce marché). Pourquoi s'essayer à cette définition ?

- Pour une raison mineure d'abord : proposer une définition qui fasse universellement autorité, en France et dans d'autres pays, ne serait pas réductible à la France et son contexte ; une définition qui permettrait aussi de marquer clairement les limites d'avec les concessions et autres formes de délégation de service publics, SEM et autres partenariats public-privé "institutionnels", tout en refusant de limiter les PPP aux Contrats de Partenariat. Elle permettrait de comprendre la localisation historique des PPP.
- Mais la raison forte est heuristique : elle correspond à la démarche même de la sociologie économique qui déconstruit les démarches économicistes. Dans ce cadre les PPP correspondent à un idéal-type organisationnel doté de propriétés économiques inscrites dans ses caractéristiques ; elles doivent se retrouver dans tous les pays, dans toutes les modalités qualifiables de PPP

De surcroît cette définition pourrait être inscrite dans l'enchaînement conceptuel de désencastrement d'un contexte institutionnel situé suivi d'un ré-encastrement dans la théorie économique, par essence universelle (mise en conformité du fonctionnement d'un produit pour qu'il corresponde à un idéal économique défini de manière abstraite).

Au contraire de définitions vagues, cette définition idéal-typique permettrait donc d'articuler un "produit" aux caractéristiques fonctionnelles, un marché délimité tant en termes d'offre que de demande, un fonctionnement économique préalablement théorisé de ce marché, une applicabilité à différentes formes sectorielles, une possibilité de l'identifier (ou non) ou de l'introduire dans différents systèmes institutionnels.

2. Qualifier de PPP un idéal-type de formes organisationnelles de la commande publique

La première étape de notre démarche, tendue vers l'analyse de construction d'un marché de contrats complexes à caractéristiques financières, commence par un essai de définition universelle des PPP aussi détachée que possible des contextes institutionnels

Nous qualifierons de PPP les modalités de commande publique organisées autour d'un contrat global liant un concessionnaire privé à un client public pour la mise à disposition d'une infrastructure, d'un bâtiment, ou d'un équipement, support du service public. Ce contrat global intégrant dans les cas les plus purs conception, construction, entretien-maintenance, et financement, dudit équipement, est appelé DBFO/M (*design, build, finance, operate/maintain*) dans la terminologie anglo-saxonne, mais ce sigle ne suffit pas à définir les PPP dans un sens restreint.

S'essayer à une définition idéal-typique des PPP permet de ne pas les limiter à la forme juridique qui a en apparence donné le coup d'envoi aux PPP en France, le "Contrat de partenariat" institué par l'ordonnance du 17 juin 2004. Comme nous l'avons souligné toutefois, une définition "idéal-typique", organisationnelle, se heurte vite à ses apories : on ne comprend cette définition qu'en connaissance et en comparaison des caractéristiques des autres modalités de la commande publique (traditionnelle "éclatée"[104] en marchés publics, concessions) et on touche très vite aux règles de droit qui formatent ces produits.

Conscients de cette limite mais attachés, dans le sens d'une réflexion en sociologie économique qui confronte l'idéal d'un produit et/ou d'une organisation de marché au contexte institutionnel qui l'empêche éventuellement d'exister, nous proposons de donner les **trois caractéristiques et la condition d'existence qui permettent de qualifier de PPP certains contrats de la commande publique**. Ces caractéristiques sont d'autant plus intéressantes qu'elles ne se trouvaient jamais durablement réunies dans la commande publique. L'impossibilité de leur combinaison, dans le cas français, a constitué la ligne de résistance du blocage institutionnel entravant le développement du "marché" des PPP. De leur combinaison désormais possible découlera le fonctionnement économique régulant ces contrats de long terme.

- La première caractéristique est organisationnelle : confier à un prestataire privé un contrat global articulant l'ensemble des fonctions techniques qui contribuent à la mise à disposition d'un équipement, de la conception à l'entretien maintenance, en passant par la construction. Cette caractéristique distingue les PPP des formes "classiques" de commande publique à fonctions distinctes et cloisonnées ;

- La deuxième caractéristique est économique : c'est la personne publique qui est cliente du service de mise à disposition d'un équipement support d'un service public (dont elle reste, dans la plupart des cas, l'ultime responsable et gestionnaire). En cela, on peut tout aussi bien considérer que les PPP diffèrent substantiellement des concessions (en raison de risques d'exploitation radicalement différents) que juger qu'ils constituent un prolongement des concessions – mais une forme de concession à paiement public, en ouvrant ainsi le champ d'application.

- La troisième caractéristique est financière et découle du versement non d'un prix d'achat mais

104 la commande publique traditionnelle éclatée en marchés publics correspond à ce que les britanniques appellent "conventional public procurement", qui possède des caractéristiques assez proches.

d'un loyer sur longue durée : c'est la possibilité de procéder à des montages financiers privés pour apporter dans un premier temps les liquidités nécessaires à la réalisation desdits équipements. Contrats portant engagement de longue durée (jusqu'à plusieurs décennies) les PPP permettent l'amortissement des actifs par des paiements différés, ce qui est une des conséquences du paiement à mise à disposition mais exige que puissent être apportées les garanties nécessaires à la constitution de prêts.

- Ces trois caractéristiques ne sont pas séparables d'une condition d'existence, qui est celle de la sécurité juridique : les contrats de PPP doivent être protégés par les institutions juridiques, non seulement de par leur licéité (un critère particulièrement important en France), mais aussi par le respect de la liberté contractuelle entre parties égales.

2.1. Un contrat global intégrant toutes les fonctions

Première caractéristique, si, traditionnellement dans la commande publique, la personne publique est en charge de la définition des besoins, de la programmation, et du montage financier de l'opération, un PPP, confie à un prestataire privé, le plus souvent un groupement d'entreprises, une mission globale de conception, construction et entretien-maintenance, indispensables à la mise à disposition d'un équipement support du service public.

Cette mission comprend aussi une partie de financement, que nous traitons disjointement tant l'aspect intégration des opérations "techniques" est déjà complexe et capitale en elle-même[105]. Cette intégration rapproche des opérations de conception et contrôle jusque là confiées à des personnes différentes, publiques et privées, coordonne la conception et la construction, la construction et l'entretien-maintenance.

Une conséquence importante de cette intégration des fonctions dans un contrat se trouve dans l'objet du marché, qui porte sur un service de mise à disposition d'un équipement et donc la globalité des tâches de conception et construction qui lui sont nécessaires, en remplacement d'un découpage des fonctions en lots correspondant à autant d'appels d'offres. Ce contrat global ouvre la voie au coût global, puisque le prix portera sur l'ensemble des prestations, organisées comme bon le semble par le prestataire, et non sur chacune d'elles prises séparément. (Ce point sera abordé dans le **chapitre 8** sur la déconstruction du prix).

Il résulte de ce mode d'organisation que l'objet acheté est davantage un service de mise à disposition (infrastructure et service associé), et ce qui est en opposition radicale à la commande

[105] Par ailleurs, la mission peut aller jusqu'à comporter des parties de l'exploitation du service public final. Nous entrons avec ce point dans la zone grise du continuum entre PPP et concessions, alors que nous estimons nécessaire pour la bonne compréhension de segmenter nettement entre modes de la commande publique. Ces considérations entraînent par ailleurs des questionnements très légitimes pour qui s'intéresse au rôle de l'Etat et de la puissance publique en général, et aux frontières de ce rôle, puisque pour certains services la frontière est floue entre ce qui constitue le service support et le service final. Pour une analyse en ce sens, s'appuyant en particulier sur le cas hospitalier, voir **Campagnac, E.**, (2006) : « Les nouveaux contrats de Partenariat Public-Privé. Un vecteur de transformation de la commande publique et des organisations de projet », Rapport au Plan Urbanisme, Construction, Architecture.

publique traditionnelle, où les contrats portent sur un objet unique et où la coordination fonctionnelle et intertemporelle est établie par le maître d'ouvrage public. (voir **3.1 de ce chapitre**).

L'intégration des fonctions, caractéristique première d'un PPP, ne suffit cependant pas à qualifier ainsi tout contrat public : il peut exister des possibilités, via des montages dérogatoires dans le droit français de coordonner certaines fonctions (conception-construction)[106]. Aussi est-il nécessaire que soient présentes les caractéristiques présentées dans les points suivants : paiement public et possibilité de financement privé.

2.2. Un paiement public contre un service de mise à disposition d'un équipement

Le deuxième trait caractéristique des PPP est indissociable d'une conception selon laquelle la personne publique achète un service de mise à disposition d'un équipement (bâtiment, infrastructure) support du service public, et non un simple équipement (bâtiment, infrastructure) : c'est le principe d'un paiement par la personne publique pour rémunérer la globalité d'un service appuyé sur un équipement.

Ce paiement, ou du moins le mécanisme qui le gouverne, est contractuellement prédéfini et peut être lié à l'atteinte d'objectifs de performance. C'est une des innovations des PPP, d'ailleurs liée à cette dimension de service : l'équipement est davantage défini en termes de fonctionnalités et de dimensions quantitatives de leur disponibilité à atteindre, qu'en termes de moyens. Par conséquent le risque pour le concessionnaire du PPP est davantage un risque de disponibilité (ne pas fournir un standard de mise à disposition conforme aux exigences contractuelles) que de fréquentation (il n'est pas censé exister de risque de demande venant de la personne publique).

Le versement de ce loyer commence à la date de livraison, plus précisément à la date de mise à disposition, de l'équipement : le client public ne commence à payer qu'une fois les travaux achevés et le bâtiment et le service conformes à leur définition contractuelle. Un retard de mise à disposition d'un bâtiment conforme aux standards définis ne décalerait pas l'échéance du contrat, et signifierait donc autant de manque à gagner pour le groupement prestataire.

Par la suite cependant, aux éventuelles pénalités près, et à moins d'une défaillance majeure et répétée qui pourrait remettre le contrat en cause, le loyer est garanti par la personne publique : le risque de fréquentation, de "demande", qui pèse sur les services publics fournis en concession, n'existe pas dans les PPP. Seul subsiste un risque résiduel dit de disponibilité, c'est-à-dire de mise à disposition selon les normes définies, de l'équipement, et du niveau de performance contractualisé dans le service de mise à disposition. Toutefois, il convient de noter que bien souvent les contrats de concession, légers, sont plus souples et amendables si les conditions économiques changent substantiellement, que les contrats de PPP (ceci nous renvoie à la dernière caractéristique de sécurité juridique et de complétude des contrats).

[106] Plus récemment ont été introduits des contrats globaux sans composante financement, les "CREM" et "REM" (conception-réalisation-entretien-maintenance et réalisation-entretien-maintenance) [décret du 25 août 2011 modifiant les articles 37 et 73 du Code des Marchés Publics]. L'avenir dira si l'efficacité est au rendez-vous quand l'intégration des fonctions ne se retrouve pas sous la pression d'un montage financier privé.

Cette modalité de paiement public ouvre le champ d'application de l'outil à des services publics marchands non rentables, ou des services publics non marchands : la personne publique demeure cliente du service de mise à disposition de l'équipement (dont elle reste l'ultime responsable et gestionnaire).

2.3. Le (pré)financement privé des équipements support du service public

La troisième caractéristique est la possibilité de procéder à des montages financiers privés pour apporter dans un premier temps les liquidités nécessaires à la réalisation desdits équipements : les PPP sont aussi des contrats de longue durée permettant l'amortissement des actifs par des paiements différés, ce qui est une des conséquences du paiement à mise à disposition mais exige que puissent être apportées les garanties nécessaires à la constitution de prêts.

Certains, qui ont bien compris l'intérêt d'autoriser la commande publique en PPP en France, le déclarent ouvertement, d'autres, qui l'ont tout aussi bien compris, le contesteront véhémentement, mettant en avant les autres éléments : "la" caractéristique essentielle d'un PPP est de permettre à une personne publique de faire préfinancer par le secteur privé des équipements qu'elle ne peut s'offrir, ou ne peut s'offrir dans des délais aussi brefs. La possibilité du préfinancement privé (par convenance, nous parlerons, par la suite, de financement privé) est la contrepartie d'un paiement public différé, étalé, adapté à l'amortissement, même si on pourrait supposer, ce qui est théoriquement possible dans le cadre de certains PPP, un remboursement immédiat de l'investissement à date de livraison. Elle est aussi conditionnée à la possibilité pour les prêteurs et investisseurs d'obtenir sur le contrat et l'objet du PPP un certain nombre de garanties.

Il conviendrait, en toute rigueur, de parler de préfinancement privé pour les PPP, tant l'expression "financement privé" tend à faire oublier que c'est bien la personne publique qui, au final, aura payé l'équipement. Par financement on entend le mécanisme économique qui permet de dégager des ressources pour payer les entreprises qui vont réaliser, sur une phase de temps très court par rapport à sa durée de vie, un équipement coûteux. Apporter d'un seul coup ou quasiment les liquidités nécessaires à la conception et surtout aux travaux, indépendamment du profil de revenus que cet équipement peut potentiellement générer, représente une importante difficulté pour n'importe quel acteur économique, puisqu'il faut passer une "bosse budgétaire" d'autant plus sensible que l'équipement est important.

Qu'est-ce que le "financement public" des équipements ?

On parle de financement public quand les collectivités publiques mobilisent une (souvent plusieurs) des ressources financières auxquelles elles peuvent avoir accès :

- les rentrées fiscales propres bien sûr. Celles-ci sont censées être prévisibles, à la fois du point de vue des acteurs économiques imposables, que de celui des collectivités publiques récipiendaires du produit des impôts, en dépit d'une part d'aléa liée à l'activité économique[107]. Ressource

[107] Dans le cas des collectivités, les ressources propres semblent toutefois de plus en plus liées aux transferts de l'Etat.

principale des collectivités publiques, les rentrées fiscales ne peuvent être augmentées brutalement au gré des projets d'investissement.

- Les subventions, qui sont autant de participations apportées avec plus ou moins de bonne volonté par des collectivités d'un échelon plus élevé (Etat, UE), voire pour des projets d'envergure nationale, par des collectivités d'échelon moins élevé sollicitées par l'Etat qui en requièrent de la part des collectivités (c'est notamment le cas pour les LGV). Notons qu'aux subventions de l'Etat aux collectivités peuvent s'ajouter des transferts couvrant des dépenses courantes.
- L'endettement direct, à des conditions de taux qui tiennent de la solvabilité et de la réputation des collectivités, mais aussi de la pression concurrentielle, auprès des établissements bancaires et des marchés financiers (pour les plus importantes, qui ont accès au marché obligataire). L'endettement des collectivités auprès des marchés financiers et des banques n'est pas nécessairement vertueux parce qu'il est public, comme l'ont montré les récentes affaires des emprunts toxiques.

Ainsi les personnes publiques parviennent-elles – parvenaient-elles, faudrait-il écrire – à rassembler les ressources nécessaires au paiement, concentré sur quatre années au maximum, de leurs marchés publics. "Réunir les financements" – souvent les subventions étatiques (dans le cas des collectivités), les participations des collectivités (dans le cas de l'Etat pour les projets d'équipement intéressant les collectivités) ou européennes (pour les deux) – résume bien souvent l'enjeu des projets d'équipement.

Par opposition à ce mécanisme les PPP sont basés sur l'autorisation donnée à la personne publique de procéder à des paiements différés pour rembourser de manière étalée au prestataire privé les équipements, sur une longue durée adaptée à leur amortissement. Cette modalité s'oppose à l'obligation de paiement immédiat qui, nous le verrons plus bas, aura longtemps structuré une grande partie du droit de la commande publique en France. L'endettement est de ce fait porté par une structure privée.

A certaines conditions de partage des risques, les normes Eurostat permettent de déconsolider cet endettement des comptes publics. (Selon sa décision du 11 février 2004, Eurostat recommande que les actifs liés à un partenariat public-privé (PPP) soient classés comme actifs non publics et ne soient pas enregistrés dans le bilan des administrations publiques quand les deux conditions suivantes sont réunies :

- le partenaire privé supporte le risque de construction,
- et le partenaire privé supporte au moins l'un des deux risques suivants: celui de disponibilité ou celui liée à la demande.

Si le risque de construction est supporté par l'Etat, ou si le partenaire privé supporte seulement le risque de construction et aucun autre risque, les actifs sont classés comme actifs publics. La question de l'utilisation opportuniste des PPP comme montages déconsolidants ("hors bilan") a été abordée

en particulier par Marty (2007)[108], et réactualisée depuis : Marty et al. (2012b)[109] ont mis à jour cette question, prenant acte de la rigidification des principes comptables appliqués aux collectivités territoriales françaises concernant le traitement des PPP.

Avec les PPP, la recherche des financements et des partenaires financiers incombe donc non plus à la personne publique mais aux groupements privés candidats aux appels d'offres (étant entendu que l'offre financière fait partie intégrante du "produit" proposé). Faire porter la dette par une structure privée entraîne une différence de taille par rapport au financement public : ce n'est plus une collectivité, avec ses caractéristiques et porteuse d'un ensemble de projets d'investissement, qui est financée. Le financement porte sur l'objet lui-même, ce qui ouvre la voie au "financement de projet"[110] et au financement par crédit bail. Dans le financement de projet, une entité ad hoc est crée pour porter l'infrastructure, et les conditions de prêt et de constitution des fonds propres sont liées à la qualité du projet lui-même. Les montages de type crédit-bail permettent à une collectivité souhaitant acquérir un équipement, mais pas le financer, de solliciter un banquier pouvant prêter la somme nécessaire mais qui, désireux d'obtenir une garantie suffisante, achètera directement l'équipement, le donnera en location à l'entreprise qui pourra éventuellement l'acquérir au terme du bail. Dans le cas d'une location vente, le crédit bailleur n'est pas le constructeur, mais un établissement financier tiers qui intervient comme banquier d'une opération de construction initiée entre une collectivité et un constructeur.

Sans se plonger à ce stade dans la technique il faut noter que pour être possible, le financement privé des infrastructures publiques, pilier du PPP, ne requiert pas seulement que soient autorisés les paiements étalés sur longue durée de la part de la personne publique. Même si la garantie du paiement par la personne publique enlève théoriquement le besoin pour les prêteurs de se constituer des garanties, les prêteurs souhaitent pouvoir se constituer des sûretés sur les actifs, éventuellement les céder, et disposer de conditions contractuelles stabilisées. Tout ceci nous ramène, dans le cas de certains systèmes juridiques et en particulier le système français, au besoin que puissent exister des droits privés sur le domaine public, mais aussi et surtout que les contrats soient stables, qu'ils ne puissent être menacés ni par les évolutions législatives, ni par la volonté unilatérale du donneur d'ordres public.

2.4. Liberté (contractuelle), égalité (des parties), sécurité (juridique) : une caractéristique en forme de condition d'existence

Ces trois caractéristiques ne sont pas séparables d'une condition d'existence, qui est d'abord celle de la licéité puis celle de la sécurité juridique : les contrats de PPP doivent être protégés par les institutions juridiques, non seulement de par leur licéité (un critère particulièrement important en France), mais aussi par le respect de la liberté contractuelle entre parties égales.

[108] **Marty, F.,** (2007) : « Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan », *Working paper* n°2007-29*,* OFCE, Octobre 2007, 48p.
[109] **Marty, F., Dupas, N, Gaubert, A., Voisin, A.,** (2012b) : « Les nouvelles règles de comptabilisation des partenariats public-privé » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°1, janvier 2012, pp.69-74
[110] Nous verrons pourquoi il conviendrait, en toute rigueur, de parler de « financement sur projet », néanmoins, l'expression retenue en français est financement de projet.

Quand les éléments énoncés précédemment énoncent les trois caractéristiques essentielles qui font d'un contrat public un "produit" PPP – contrat global intégrant les fonctions de conception, construction, entretien maintenance d'un équipement support du service public, paiement par le client public, paiement étalé à date de mise à disposition permettant un financement par le privé – un quatrième élément, qui tient autant de la condition d'existence que d'une caractéristique, réside dans l'existence d'un cadre juridique assurant tout simplement que le recours aux PPP est licite, et qu'un PPP sera basé sur un contrat intangible fixant la volonté de parties égales.

La condition d'existence essentielle est la licéité du recours aux PPP dans un système juridique. Elle suppose soit que des formes de commande publique réunissant les caractéristiques énoncées des PPP soient précisément mentionnées en droit (c'est particulièrement le cas en France depuis les "contrats dérogatoires" des lois de 2002-2003 et la création du Contrat de Partenariat) ou non expressément interdites. Mais la non interdiction et même la possibilité légalement affirmée de recourir à des PPP peut ne pas être suffisante si plane quand même un risque de requalification (c'est-à-dire de transformation en un autre type de contrat dépourvu des caractéristiques d'un PPP) voire d'annulation, par un tribunal administratif. Ces remarques sont évidemment valables pour la France, où, on le verra, le droit administratif, dans les détails comme dans ses principes généraux, s'est opposé et s'oppose toujours à la réunion dans la commande publique des caractéristiques des PPP énoncées plus haut. S'il peut exister des modes de commande publique possédant les caractéristiques des PPP – et donc un "marché" de "produits PPP" – encore faut-il que les personnes publiques qui y recourent – et leur prestataire privé – n'encourent le risque catastrophique, pour l'opération en elle-même, mais aussi pour l'avenir du marché tout entier, d'une interdiction juridique.

Mais la licéité ne suffit pas : à cette condition d'existence essentielle s'ajoute une condition liée au montage : le contrat de longue durée à paiement public et financement privé, portant sur l'ensemble des fonctions, suppose une certaine stabilité, donc l'intangibilité des conditions économiques définies par le montage juridico-financier. La possibilité de PPP exige donc également le respect de la liberté contractuelle entre des parties égales, une privée et une publique, libres de définir les modalités de leur "partenariat" sans craindre qu'une autorité publique ou administrative vienne les modifier *ex post*, sans non plus que le contractant public jouisse de droits exorbitants pour modifier unilatéralement et sans raison suffisante les conditions du contrat. Faire référence à cette caractéristique non fonctionnelle serait superflu dans un pays de *Common Law* – ce n'est pas pour rien que les PPP ne se sont pas heurtés à des obstacles juridiques en Grande-Bretagne – mais cette condition d'existence est vitale en France où les principes des contrats de *Common Law* sont étrangères au droit administratif.

3. Les PPP comme nouvelle modalité organisationnelle de la commande publique

Les caractéristiques ainsi mobilisées à l'appui d'une définition idéal-typique des PPP vont nous permettre d'analyser les PPP comme une nouvelle modalité organisationnelle de la commande publique, avant d'en examiner la place dans la chaîne de production des services publics.

Les PPP sont souvent présentés comme participant de ce qu'il est convenu d'appeler un "continuum" des outils de la commande publique, intercalés entre les marchés publics et les délégations de service publics : ils apparaissent comme une troisième voie alternative à ces "outils traditionnels".

Pertinent dans une démarche opérationnelle considérant PPP, marchés publics, et délégations de services publics, comme autant d'outils à la disposition de la personne publique ; plus facile à mettre en œuvre qu'une démarche conceptuelle s'abstrayant autant que possible des comparaisons corsetées par le cadre juridique existant ; le traitement des PPP comme élément médian, intercalaire, d'un continuum de contrats publics, a potentiellement pour propriété seconde (mais parfois recherchée) de désamorcer ou dédramatiser le sens des changements, pour certains contestés, liés à cet objet nouveau. En revanche il n'est pas forcément opératoire dans le cadre d'une démarche analytique visant à penser la place des PPP dans la chaîne de production des services publics.

Commençons cependant par présenter le positionnement des PPP dans les modalités de la commande publique, à partir des caractéristiques mobilisées dans notre définition idéal-typique. Pour simplifier, nous dirons que la première caractéristique – le contrat global allant de la conception-construction à l'entretien-maintenance sur cycle de vie de l'équipement – nous permet d'opposer les PPP à la commande publique traditionnelle, en référence en particulier aux marchés publics ; tandis que la seconde – le paiement public contre mise à disposition du service – nous invite à revenir sur ce qui rapproche ou ce qui distingue les PPP et les concessions. L'une et l'autre nous permettront alors de situer cette analyse des PPP comme modalité de la commande publique dans la chaîne de production des équipements et de gestion des services publics.

1.1. Le contrat global oppose PPP et commande publique traditionnelle

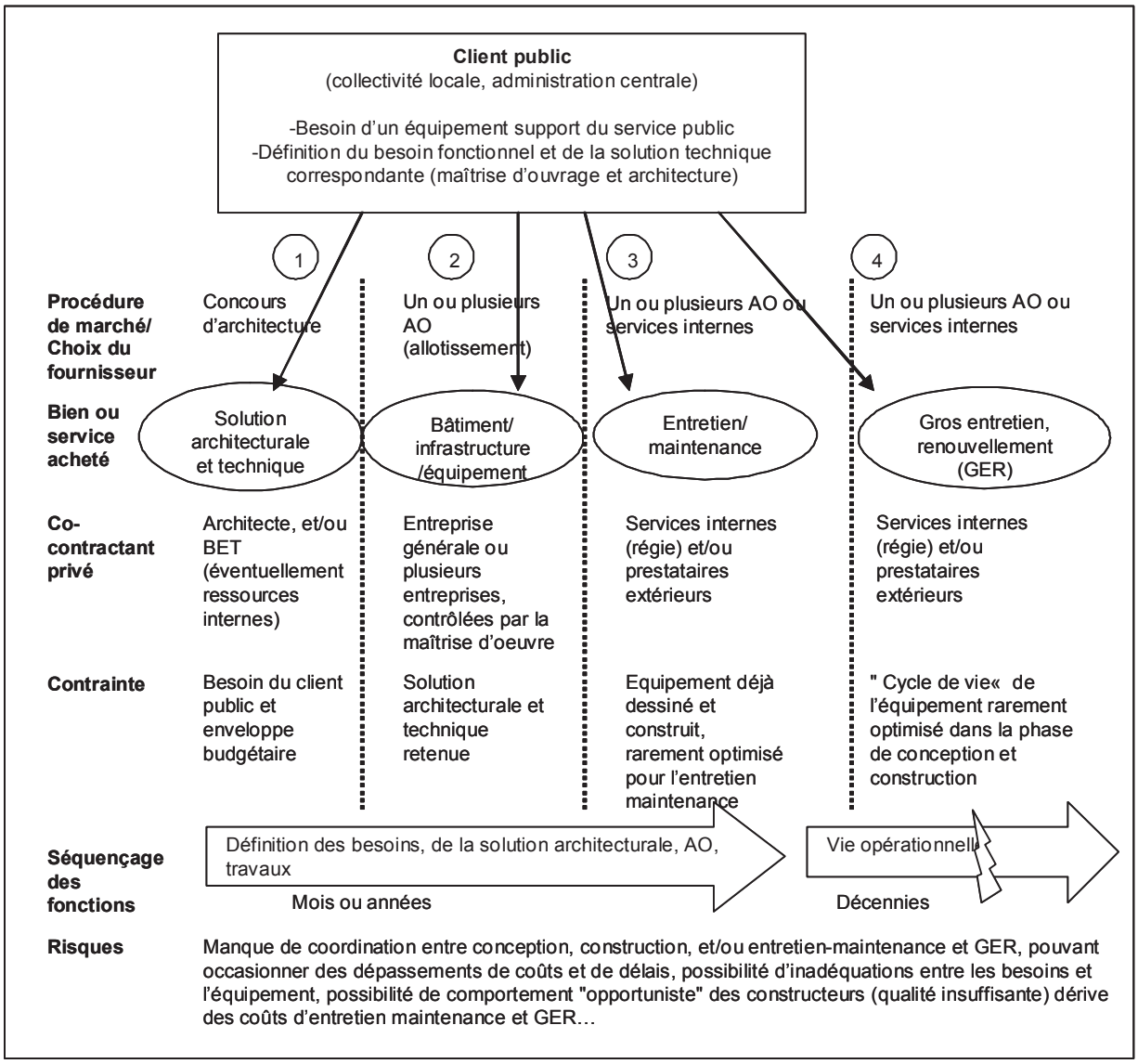
Les PPP, par le biais du contrat global, introduisent d'importants changements organisationnels qui les situent en rupture de la commande publique traditionnelle éclatée, séquentielle, et organisée par la personne publique – et ce quel que soit le système institutionnel[111].

Nous proposons ci-dessous deux schémas pour comprendre en quoi les PPP s'opposent, pour l'essentiel, à la commande publique traditionnelle en lots séparés, pilotée par la personne publique. Pour ce faire, nous étendons la commande publique traditionnelle au-delà de la phase qui retient d'habitude l'attention (conception-construction) pour l'étendre à la "durée de vie" de l'équipement.

Tandis que la commande publique s'arrête souvent à l'infrastructure ou à l'équipement, avant d'organiser un ou d'autre(s) appel(s) d'offres pour le service d'entretien et de maintenance, et éventuellement, au cours de la "vie" de l'équipement, du bâtiment, ou de l'infrastructure, d'autres appels d'offres auprès des entreprises pour des travaux de gros entretien et de renouvellement (à moins que l'administration ou la collectivité en question ne dispose, pour ce service d'entretien, voire ces travaux plus lourds, de services internes), la commande publique en PPP transfère par un contrat global passé entre le client public et un seul prestataire l'ensemble des fonctions, assurant en principe une meilleure coordination. L'intégration de ces fonctions doit être pensée, sous la responsabilité du contractant privé, dont c'est un élément essentiel de l'offre, lors de la phase de construction contractuelle et de négociation (donc sous pression concurrentielle).

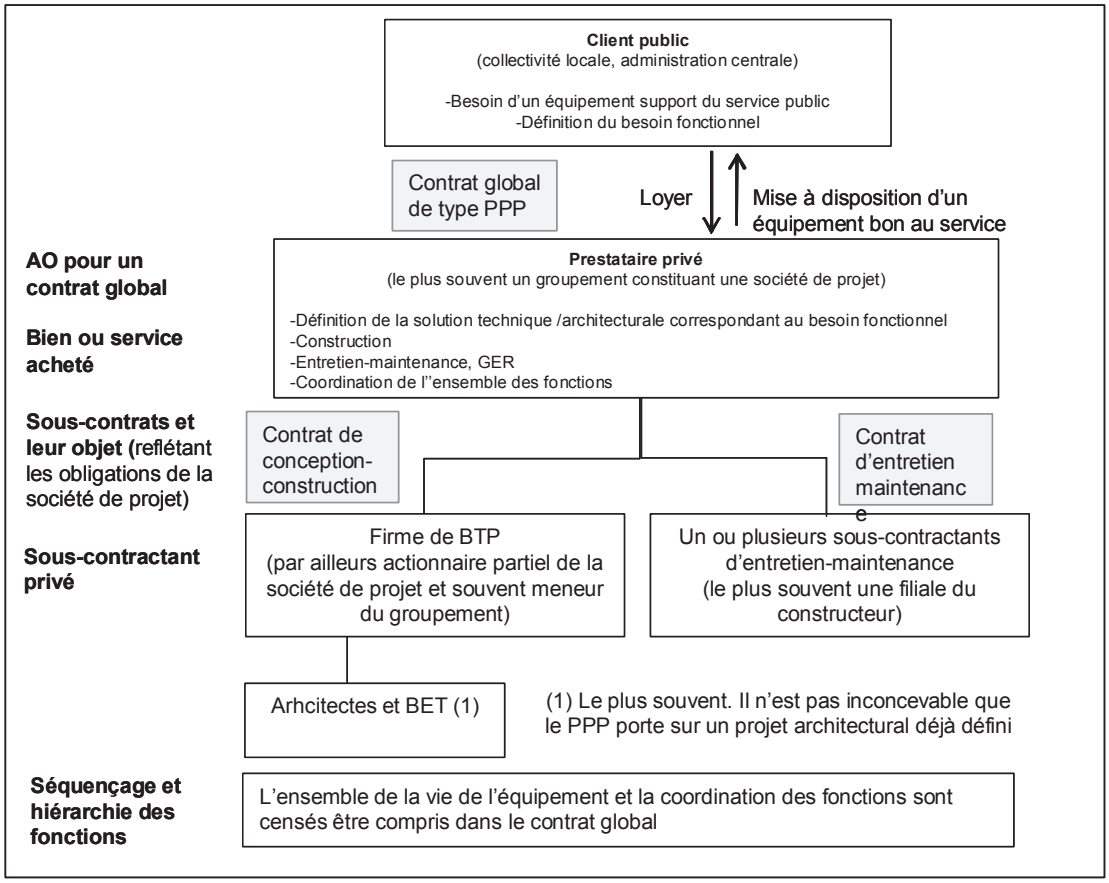
[111] Les britanniques parlent ainsi de *conventional public procurement scheme* ou *route*

Schéma n°1 – Le schéma de la commande publique "traditionnelle", séquençage d'opérations de marché ou réalisées en interne et coordonnées par le client public



Source : notre synthèse

Schéma n°2 – Schéma simplifié de la commande publique en PPP, transférant l'ensemble des fonctions à un unique prestataire privé par un contrat global



Source : notre synthèse

A l'opposé de la commande publique traditionnelle éclatée, un contrat global de PPP procède d'une forme de délégation d'une partie de la maîtrise d'ouvrage, englobée dans une procédure unique et organisant une seule interface entre la personne publique cliente et le prestataire privé sélectionné. La responsabilité de la rationalité intégratrice portant sur l'ensemble des fonctions est ainsi transférée dans une organisation privée (qui peut être un groupement) alors que ces fonctions étaient coordonnées sous l'égide de la personne publique, en responsabilité directe (régie) et/ou par des procédures d'attribution de marché séquencées, dans la commande publique traditionnelle. Dans l'organisation émergente en PPP, la personne publique est censée se concentrer sur la définition de ses besoins et des objectifs à atteindre en termes d'intérêt public, de qualité des services, de politique des prix s'il y a lieu ; elle possède encore des leviers de pilotage ; elle évalue la qualité au cours de la vie du projet.

L'intégration des fonctions est adaptée à des objets de commande publique techniquement complexes, pour lesquels la définition des moyens techniques répondant aux besoins et objectifs du service public est difficile, tandis que l'expérience accumulée par des prestataires privés, réductrice des risques et aléas, est souvent plus importante que celle du client public.

Il y a fusion des fonctions "intellectuelles", de peu de poids économique, et des fonctions d'exécution matérielles, qui représentent un poids économique important :

- Au niveau de la conception et du contrôle de l'exécution, il y a fusion de deux tâches séparées en France – puisque dans le cas des PPP français maîtrise d'ouvrage (définition technique de l'équipement correspondant aux besoins fonctionnels) et maîtrise d'œuvre (responsabilité de l'exécution des travaux) se trouvent confiées à une même personne privée.
- Le contrat global confie à un même prestataire privé les tâches d'exécution : construction, et entretien maintenance.

Au niveau des fonctions de production matérielle, il n'y a plus qu'un seul responsable pour la construction, l'entretien-maintenance, et les travaux de renouvellement qui peuvent avoir lieu au long du "cycle de vie"[112] de l'équipement tandis que dans commande publique traditionnelle ces fonctions séparées dans le temps sont confiées à des opérateurs différents – une ou des entreprises pour la construction, une ou des entreprises ou des services internes à l'administration et éventuellement un ou des entreprises, pour l'entretien, la maintenance, les travaux de renouvellement. Nous développerons plus bas (**chapitre 2**) les atouts que cette intégration des fonctions est censée apporter aux PPP par rapport aux modalités classiques de la commande publique éclatée – l'intégration des fonctions devant être liée aux mécanismes de paiement pour produire toute son efficacité économique.

1.2. Paiement public contre mise à disposition d'un équipement : rupture ou extension du modèle économique de la concession ?

La deuxième caractéristique permettant de qualifier une modalité de commande publique – ou, le cas échéant, de gestion d'un service public, de "PPP", le paiement public, sous forme de loyers, contre mise à disposition d'un bâtiment, d'une infrastructure ou d'un équipement support dudit service public, invite à creuser la question des points communs ou des différenciations entre PPP et concessions. En effet, on peut autant considérer que les PPP diffèrent substantiellement des concessions, en raison de risques d'exploitation radicalement différents, qu'ils en constituent un prolongement, étendant le principe économique de la concession – paiement contre service, dont la fourniture comporte des risques pour l'exploitant – à des services publics non marchands, ou des services marchands mais non rentables.

Le risque de fréquentation, de "demande", qui pèse sur les services publics fournis en concession, n'existe pas dans les PPP. Seul subsiste un risque résiduel dit de disponibilité, c'est-à-dire de mise à disposition selon les normes définies, de l'équipement. Toutefois, il convient de noter que bien souvent les cntrats de concession, légers, sont plus souples et amendables si les conditions économiques changent substantiellement, que les contrats de PPP (ceci nous renvoie à la dernière caractéristique de sécurité juridique et de complétude des contrats).

Modifiant la nature du risque, cette deuxième caractéristique des PPP a aussi pour effet d'ouvrir le champ d'application du contrat global et/ou du paiement différé (donc du financement privé), qui sont les deux autres dimensions du PPP, à des objets nouveaux, équipements publics ou objets urbains qui ne peuvent trouver d'usagers payeurs, ou, pour tirer le modèle plus loin, des services

[112] Parler de cycle de vie d'un équipement n'est pas seulement un anglicisme : il révèle aussi une approche nouvelles des équipements publics.

publics à caractère commercial mais qui ne pourraient générer par eux-mêmes les recettes suffisantes à leur équilibre économique.

La typologie britannique distingue entre les PFI "*financially free-standing*", qui correspondent aux concessions françaises et à leur objet de services publics "délégables" (voirie à péage, parkings, concession d'eau, gestion des déchets, LGV, boucle télécom locale haut-débit, transports en communs en site propre (métro, tram-train, tramway]), et les PFI "*sold to the public sector*", dont le client final est le client public. Dans le cas français, les PPP/CPA, puisqu'ils excluent les concessions, sont tous "*sold to the public sector*". Néanmoins, certains ont un objet qui auraient pu leur valoir d'être lancés en DSP/concessions.

Ceci ne signifie pas qu'il ne puisse y avoir, marginalement, des recettes d'exploitation dans le cas d'un PPP ; une concession n'est pas un modèle pur non plus, qui reçoit bien souvent des subventions d'exploitation et/ou d'investissement.

Si la modalité du contrat global à large délégation de tâches existe déjà avec les concessions, les PPP ouvrent le champ d'application du contrat global à des domaines pour lesquels les recettes sont économiquement trop aléatoires ou trop faibles (c'est une contrainte juridique dans le cas français) pour permettre une mise en concession. Les PPP étendent aussi le contrat global à des équipements urbains qui ne sont pas payés par l'usager, dans lesquels le service à l'infrastructure support du service public (entretien et maintenance donc mise à disposition) n'est pas, ou partiellement seulement, lié à la fréquentation par l'usager (il ne s'agit donc pas de risques de marché)[113].

Ces objets bien souvent ne sont définis nulle part : ils découlent des possibilités ouvertes par les conditions économiques et des non interdictions (les règles de domanialité jouent aussi)[114].

- Aux objets classiques des concessions que sont les services publics délégables (donc facturables aux usagers : eau, transports en commun, autoroutes, chauffage urbain, déchets, parkings…), le paiement public ajoute les services de même nature mais qui n'ont aucune chance d'être rentables ou sont difficilement facturables (traitement des déchets, boucles terminales télécom, ou infrastructures de transports où les recettes de passage seront insuffisantes ou inapplicables : routes, ouvrages, voies ferrées, canaux, éclairage public). Délégués en PPP, ils ne comprennent pas de risque trafic (sinon l'usure due à fréquentation), mais un simple risque liée à la mise à disposition.
- Le paiement public ouvre les formes de concessions aux équipements supports de services publics régaliens (défense, justice, police, gendarmerie, bâtiments des grandes administrations) et aux services publics liés aux fonctions sociales collectivisées (éducation, université, secteur hospitalier). Il s'agit, le plus souvent, de bâtiments support des services publics administratifs, de casernes, de bâtiments scolaires ou universitaires. Qu'il soit administration centrale, ministère, collectivité locale, ou établissement public de santé, le client public se comporte assez largement comme s'il acquérait par crédit-bail un immeuble ou un équipement avec ses installations techniques, les services afférents, et leur personnel, donc un service consistant en la mise à disposition des locaux.

[113] Sinon marginalement, si on considère qu'une école ou un hôpital plus fréquentés s'useront plus vite

[114] Pour des contrats répondant aux critères ci-dessus, et aux suivants, des interdictions domaniales explicites ont parfois empêché de recourir à des contrats de PPP pour certains objets comme des infrastructures. Comme nous le verrons, un motif de plus créer un nouveau contrat – un des atouts du contrat de partenariat, dans le cas français – est sa souplesse dans son objet.

- Une typologie sectorielle qui ne prendrait pas appui sur les concessions mais sur l'équipement objet du contrat présente l'inconvénient de ne pas s'appuyer sur le mode de revenu et les risques commerciaux associés, mais elle permet de comprendre la souplesse des PPP dans leur objet d'application par rapport aux secteurs pour lesquels le donneur d'ordre public est limité à la commande publique traditionnelle ou aux concessions. De surcroît, elle laisse transparaître une distinction selon la taille des projets et leur complexité technique, qui peut avoir un impact en termes de complexité du montage juridico financier. Pour reprendre la typologie de Vandevoorde (2006, *op. cit.*), les PPP sont donc applicables aux infrastructures de transports, aux équipements technologiques (comprenant incinérateurs, équipements militaires, NTIC), et à l'immobilier banalisé ou spécifique défini en termes de performances (hôpitaux, centres d'hébergement liés aux soins, prisons, musées, équipements culturels et sportifs, universités, casernes, établissements d'enseignement et universités), correspondant souvent à un certain nombre de services publics initialement considérés comme régaliens. Ces PPP immobiliers constituent l'une des principales nouveautés pour la commande publique.

Le schéma ci-dessous propose de visualiser les secteurs nouvellement ouverts aux contrats globaux et au financement privé (pôle nord-ouest du tableau essentiellement) mais aussi en quoi le paiement public permet d'étendre le domaine des concessions (où financement privé et contrat global sont déjà la norme) à des objets classiques de la concession mais moins rentables (pôle sud-est). L'actualité récente de la commande publique a montré que des projets techniquement comparables ont pu être lancés en concession ou en contrat de partenariat : c'est le cas en particulier des nouvelles lignes à grande vitesse (qui auparavant étaient toujours construites en commande publique traditionnelle éclatée) et d'autres infrastructures théoriquement concédables, de stades et autres équipements sportifs, culturels, événementiels, et de loisirs, . Nous réaborderons ce point en **3. de ce** chapitre..

Par le biais du contrat global et du paiement public indexé sur la performance d'un service de mise à disposition d'un équipement, les PPP ouvrent non seulement à des formes concessives des secteurs qui ne peuvent être délégués, comme les bâtiments ou équipements supports de services publics, mais ils élargissent aussi, en en modifiant le fonctionnement économique, le nombre des objets classiques de la concession éligibles à des formes concessives à la rentabilité intrinsèque insuffisante.

On peut débattre sans fin pour savoir s'il s'agit là d'une rupture avec les concessions ou de leur prolongement. Pour des pays qui ne sont pas marqués par la tradition des concessions et de la gestion déléguée, les PPP englobent tout. De même, certains experts analystes et/ou promoteurs des PPP inscrivent les concessions dans le continuum des formes de PPP[115]. Pour la nécessité de notre raisonnement, nous limitons les PPP de manière très restrictive aux formes concessives à paiement public. Le paiement public, puisqu'il intervient à date de mise à disposition, entraîne une autre conséquence qui est une caractéristique capitale des PPP : la personne publique ne débourse rien du gros des décaissements nécessaires dans les premières années pour réaliser l'équipement ; celui-ci est donc, dans un premier temps, financé avec des ressources fournies par le prestataire privé.

[115] C'est notamment le sens du rapport Besson (2008, *op. cit.*)(« Mieux acheter pour un meilleur service du public : des marchés publics complexes aux PPP », qui tente d'établir un continuum des outils de la « commande publique complexe et de long terme » qui englobe marchés publics complexes et de long terme et ce qui est désigné comme PPP et recouvre en réalité DSP et PPP/CPA (Contrats de partenariat et formes assimilées en droit français). Par ailleurs, un certain des professionnels du financement de projet en PPP interrogées diront ne pas voir de grande différence technique entre DSP et "PPP".

Secteurs théoriquement ouverts aux PPP en conséquence du paiement public: alternatives à la commande publique éclatée (pôle nord-ouest) ou extension des concessions à des projets peu rentables (pôle sud-est)

Avec exemples et indication de fourchettes de montants d'investissement constatés

** ou ** = indique que des projets comparables ont été attribués* en concession ou qu'il a été envisagé de les attribuer en concession*

4. Les PPP comme composante de la "chaîne de production"[116] des services publics

Cette extension du champ d'application du contrat global à de nouveaux domaines par le biais du PPP nous conduit à émettre deux propositions utiles à la construction de notre grille d'analyse :

- La première consiste à étudier les PPP non seulement par le biais des modifications qu'ils introduisent dans la commande publique, mais aussi à les penser dans l'ensemble de la chaîne de fabrication des services publics. Cette articulation entre modalités de la commande publique et chaîne de fourniture des services publics est une voie très peu explorée. Elle nous parait à la fois possible et légitime dans le cas des PPP. La question qui nous anime est alors la suivante : de quels changements les modes organisationnels de commande publique qualifiables de PPP sont-ils porteurs pour la fourniture des services publics ? En particulier, la modification du périmètre d'intervention directe de la personne publique, la recomposition des modalités d'articulation entre infrastructure support et service public final autorise-t-elle à parler de privatisation ?
- Notre seconde proposition consiste à analyser la position des PPP dans l'intégralité de la chaîne de fabrication des services publics, saisis dans leur diversité : ce qui nous conduit à considérer les services publics régaliens et sociaux collectivités d'une part, les services délégables d'autre part.

Ce point vise donc à replacer la commande publique en PPP dans la chaîne de fabrication des services publics, permettant aussi d'identifier les composantes qu'il est désormais possible de transférer à la responsabilité du secteur privé – et qui alimente le marché des PPP.

4.1. Penser les PPP comme des changements organisationnels dans la chaîne de fourniture des services publics

Evoquer un "continuum" des outils de la commande publique revient à mettre sur le même plan des formes juridiques qui ne servent ni à acheter le même produit ou la même prestation de service, ni ne visent la même composante organisationnelle de la chaîne de production des services publics (le marché public qui porte sur l'achat immédiat d'un bien ou d'une prestation définis par le client ; la délégation de service public qui confie à un prestataire l'exploitation d'un service dont l'autorité publique demeure responsable, et peut éventuellement comprendre le financement et la construction de l'équipement support [concession] ; et le PPP, qui est dans la plupart des cas l'achat d'une solution de mise à disposition d'un équipement, mais dont les diverses modalités peuvent le faire en pratique empiéter sur les marchés publics et les DSP).

Schématiquement, comparer ces outils de périmètre différent revient à mettre sur le même plan un constructeur d'avions (voire de moteurs d'avions), une compagnie aérienne, et une société de leasing d'avions commerciaux qui assurerait la maintenance.

Certaines analyses ont certes essayé d'étendre le périmètre de comparaison, en mettant en regard gestion interne (donc la succession de marchés publics et de gestion en régie) et gestion déléguée

[116] Cette expression et cette manière de voir, on en convient, ne sont pas conventionnelles.

(Bezançon et al., 2009)[117], voire en intercalant entre ces deux modalités une (irénique ?) « gestion partenariale » (CGP, 2005)[118]. Bien que louable, cette tentative est néanmoins surtout appropriée pour les services publics délégables, et ne rend pas compte des multiples combinaisons permettant par exemple d'associer PPP et régie publique, marchés publics et DSP, ou d'utiliser les PPP comme des substituts à certaines formes de délégations de services publics.

La définition en trois critères des PPP (contrat global, paiement public, préfinancement privé) proposée oblige en effet à repenser les services publics et leur chaîne de production en des termes et selon des périmètres fonctionnels, dimensions temporelles et domaines de compétence inhabituels :

- en considérant une solution qui court de l'équipement au service de l'usager, une chaîne de production du service public où on peut distinguer service final à l'usager et mise à disposition d'un équipement, bâtiment, ou infrastructure support de ce service public final, où l'acte de commande publique, traditionnellement sacralisé, n'est plus qu'un élément parmi d'autres ;

- en rapprochant autour de cette mise à disposition d'un équipement non seulement les acteurs privés du financement, de la conception, de la construction, et de l'entretien et de la maintenance, mais aussi, au sein des collectivités publiques, les spécialistes des finances publiques, les maîtres d'ouvrage, les responsables des marchés, et les responsables des services d'entretien, dans une logique de projet plus que de découpage fonctionnel ;

- en pensant les infrastructures, bâtiments et équipements supports du service public sur la temporalité longue de leur "cycle de vie"[119], courant de la conception à la maintenance et au renouvellement, prévoyant même le sort des équipements à terme – tandis que la commande publique se concentre sur la durée plus brève de la conception à la construction d'un équipement ;

- en articulant équipement support du service public et ce service à l'usager, autour des questions importantes sur les effets de frontière entre service "intermédiaire" à l'équipement et service final, sachant que la position précise de la limite entre "cœur" du service public – ce qui serait le "cœur de métier" de la personne publique[120] – et le service de mise en œuvre de l'équipement, bâtiment, ou infrastructure est variable et même discutable pour chacun de ces services (Weil, Biau, 2003, Campagnac, 2006, *op. cit.*[121]).

Traiter des PPP en s'affranchissant de la comparaison entre contrats publics et de la référence aux "outils de la commande publique" conduit donc non seulement à réarticuler de manière nouvelle les différentes composantes et fonction de l'acte de commande publique, à la fois entre elles mais aussi en lien avec le service final ; le domaine d'application des PPP conduit également à rapprocher des services publics qu'il est inhabituel de traiter ensemble (services publics régaliens et sociaux collectivisés et gratuits, services publics potentiellement payants donc délégables appuyés sur des

[117] **Bezançon, X., Cucchianari, Ch., Cossalter., Ph.,** (2009) (2ème édition) : *Le guide de la commande publique : marchés publics, contrats de partenariats public-privé, délégations de service public*, Le Moniteur, Paris, 358p.
[118] **Commissariat Général au Plan,** (2005) : « PPP et action publique locale », rapport préparé par Baumstark, L., Hugé, A., Marcadier, A, Maubert, C., *Les Cahiers du Plan* n°9, juillet 2005, Paris, 85p.
[119] Expression venue de la gestion immobilière et plus fréquente dans les pays anglo-saxons qu'en France. Depuis 2005, des rapports parlementaires sont venus dénoncer la mauvaise gestion de l'immobilier de l'Etat en recommandant d'intégrer cette dimension (rapports Tron).
[120] Employer ces termes n'est pas neutre. Nous relayons pour patrie ici des explications fournies au sujet des PPP par leurs promoteurs.
[121] **Weil, S., Biau, V.** (2003) : *Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne (2 vol.)*, Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, Paris, 119p. (Rapport) et 79p. (Annexes)

réseaux techniques et la mise à disposition d'infrastructures), puisqu'il est souvent question d'un acte de commande publique dans un cas, d'un choix de mode d'exploitation dans un autre.

On pourrait s'en tenir aux frontières conventionnelles, car déplacer les bornes de la chaîne de production des services publics, en pensant les bâtiments, infrastructures, et équipements, de leur conception à leur entretien maintenance et renouvellement, sur leur cycle de vie, et rapprocher des services publics de natures très différentes constitue un double artefact conceptuel. Pourtant le périmètre qui nous intéresse est déterminé par le recours aux PPP – qu'ils soient, pour leurs promoteurs gouvernementaux, une modalité de commande publique nouvelle, transversale, multisectorielle, dont l'introduction est menée en tant que politique publique, ou pour un certain nombre d'intervenants privés, et notamment le secteur financier, une gamme de produits nouveaux qui compose un même marché de projets à développer et financer. Ces derniers intervenants n'ont pas à se soucier réellement de savoir dans quelle mesure une opération de PPP empiète sur tel type de service public ou recompose les étapes de la commande publique, au contraire des donneurs d'ordre locaux, confrontés au problème pratique du choix des outils, ou des juristes qui peuvent débattre sans fin des questions de doctrine et des différences entre nature des services et des contrats publics.

4.2. Le marché des PPP impose de considérer conjointement services publics régaliens et sociaux collectivisés, et services publics urbains ou infrastructures en réseau

La réflexion est encore complexifiée en ce que les PPP impliquent de facto de se pencher sur deux types de services publics très différents. Nous développerons ces considérations axées autour de l'organisation par rapport aux bornes posées par les grandes formes contractuelles dans le cas français.

L'étendue des champs d'application sectoriels des PPP conduit à traiter de types de services publics à la logique et au fonctionnement différents : les premiers correspondent aux services régaliens et de "sociaux" fournis gratuitement par la collectivité, les autres aux services publics qui mettent à disposition des usagers des *quantités* d'un service commensurable et qu'il est, théoriquement du moins, possible de leur facturer directement ou indirectement (ce sont les services délégables dans le cas français). Même si, grossièrement, on peut établir une congruence entre marchés publics et services régaliens et collectivisés d'une part (l'acte d'achat au privé est la commande publique d'un équipement), et entre délégations de services publics et services publics potentiellement marchands d'autre part (plus qu'un acte d'achat il y a définition d'un cahier des charges et choix d'un prestataire, public ou privé, pour fournir le service, facturé ou non, aux usagers), le raisonnement courant qui intercale les PPP entre DSP et marchés publics évite de poser la question du type de service. Or les PPP, parfois même sous des formes juridiques identiques, peuvent concerner ces deux grandes catégories de services publics.

Les réflexions sur les différentes modalités de fourniture des services publics se concentrent essentiellement sur les services publics à caractère industriel et commercial ; pourtant le sujet PPP nous commande d'intégrer dans la réflexion des services publics moins étudiés dans la littérature[122] : les services publics régaliens liés au monopole de la violence légitime (défense, justice, police, gendarmerie, administrations centrales) et les services publics sociaux collectivisés liés au bien-être de

122 Elle s'intéresse surtout sur l'organisation et l'économie des réseaux

la population – services de santé, d'éducation, et d'administration, décentralisée ou non[123], auxquels nous ajoutons la voirie de base, qui conditionne la liberté non restrictible – et donc non payante – de circulation. Tous ces services publics gratuits (ou remboursés) prodigués à la population sont assurés par des personnels appartenant à la fonction publique, d'Etat, hospitalière, ou territoriale ; c'est également le cas de la couche intermédiaire (entretien des bâtiments, équipements, et infrastructures), du service, dont sont chargés des personnels partageant le statut de la fonction publique. Alors qu'ils s'appuient sur des infrastructures, bâtiments, équipements, ces services publics régaliens et sociaux sont rarement pensés dans une chaîne intégrée allant de la commande publique des équipements support au service final. Nous voyons une raison à cela : le service final est assuré, dans une majorité des cas, par des personnels de la fonction publique d'Etat, tandis que la charge de l'investissement incombe (dans le cas français) de plus en plus souvent aux collectivités territoriales, et le processus de commande publique est réalisé au niveau local (écoles, collèges, lycées, réseau routier décentralisé, commissariats de police, casernes de gendarmerie…).

L'autre type de services publics concernés par les PPP regroupe les services publics urbains et interurbains liés aux grands réseaux techniques, où la composante de "service" par rapport à la simple mise à disposition d'une infrastructure aux usagers dépend du secteur. A la charge des collectivités locales, ou mis en œuvre par l'Etat et ses grands établissements publics, selon l'échelon d'intervention le plus adapté, ces services de mise à disposition d'une infrastructure (de transport, le plus souvent) ou de fourniture d'un service exploitant un réseau technique (adduction d'eau, assainissement, traitement des déchets, transports en commun, voire un équipement de loisirs) ont pour particularité de pouvoir être, en théorie du moins, facturables à leurs usagers selon la quantité utilisée. Ils sont, potentiellement, délégables. Nous rapprochons grandes infrastructures et services publics urbains pour cette raison – l'autre étant qu'ils entrent dans le champ d'application des PPP. Si on met de côté les grands services publics en réseau appuyés sur les emblématiques ex-monopoles publics verticalement intégrés[124], pour lesquels le mouvement de privatisation est largement abouti et le débat le concernant pour bonne partie derrière nous, le secteur des infrastructures publiques et les services publics urbains concernés ici constituent l'autre domaine traditionnel de lutte pour l'immixtion de la gestion et des investissements privés[125]. Celle-ci prend des formes moins directes que la privatisation

123 Services qu'il semble de plus en plus commun de considérer, de surcroît, comme un facteur de compétitivité d'une société dans la concurrence économique mondialisée.

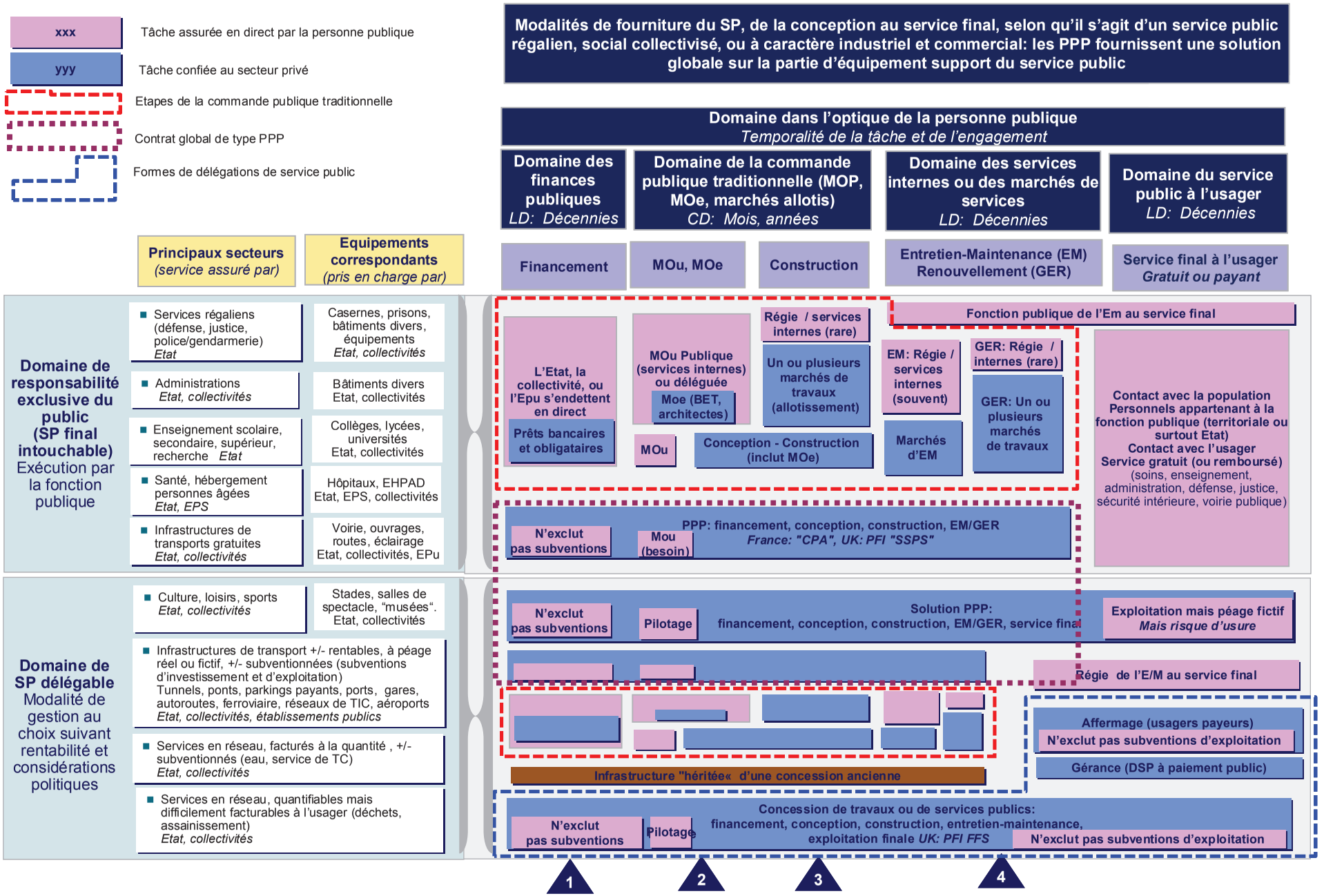
124 Nous situons hors du champ de notre étude les services publics à caractère industriel et commercial (ou "services d'intérêt économique général" selon la typologie communautaire) qui s'appuyaient depuis 1945 sur les grands monopoles d'Etat verticalement intégrés. Dans le sens des directives européennes mais aussi d'un mouvement mondial de libéralisation, ces derniers ont connu d'importantes mutations, depuis les années 1980 au Royaume-Uni et les années 1990 en France : entrée dans une logique marchande, mise en concurrence, privatisation, au sens de transformation en entités au statut d'entreprise puis ouverture du capital au privé voire cotation, marginalisation des obligations de service public dans l'exploitation, unbundling (démantèlement) des organisations verticalement intégrées… Les évolutions de la Poste, EDF, GDF, France Télécom, Air France, la SNCF.… en fournissent diverses illustrations.
Cependant, certains des réseaux qui leur sont nécessaires (voies ferrés, réseau de transport d'électricité notamment) ont été placés dans des établissements publics (RFF, RTE) qui peuvent recourir à des PPP pour leurs grands investissements ou pourraient y trouver des solutions pour externaliser leur immobilier (gares). Par ailleurs, les investissements dans certaines terminaisons de réseaux peuvent être du ressort de collectivités, qui peuvent opter pour des formes de PPP.

125 Gérés le plus souvent en direct par les collectivités locales dans les pays européens, à l'exception notable de la France qui avait historiquement maintenu son modèle concessif face au socialisme municipal, les services publics locaux (transports en commun, adduction d'eau et assainissement, réseaux de chauffage urbain, réseaux et distribution locale d'électricité et de gaz), connaissent eux aussi, pour des raisons comparables (règles concurrentielles communautaire, vent de libéralisme venu d'outre-Manche), des phénomènes de "privatisation", ou en tout cas de bouleversement de leur modèle faisant une plus grande

pure et simple des *utilities* : l'exploitation de certains services voire l'investissement dans les équipements support peuvent être délégués à des concessionnaires privés. En dépit d'une logique d'organisation et économique foncièrement différente de celle des services publics régaliens et sociaux, ces services publics sont eux aussi éligibles à des formes de PPP, selon un périmètre qui va de l'investissement dans une infrastructure ou un équipement à un contrat complet comprenant investissement dans l'infrastructure ou l'équipement et l'exploitation finale du service au contact de l'usager.

Nous insérons ci-dessous un tableau d'analyse visant à montrer que les PPP en France recomposent organisationnellement les étapes de la commande publique, en empiétant parfois sur le domaine réservé de la puissance publique, en trouvant leur application potentielle du côté des services régaliens mais aussi en substitut à certaines formes de délégations de service public, en intégrant dans une même organisation, autour d'un même projet, différentes compétences de la personne publique (finances, maîtrise d'ouvrage et commande publique, régie d'entretien et de maintenance, service final au contact de l'usager – la séparation entre ces deux dernières dimensions étant parfois floue). Encore une fois, c'est la structure des PPP, leurs différentes phases, et leur champ d'application qui a dicté les rapprochements et les découpages inhabituels.

part au privé. Ces phénomènes sont étudiés dans une littérature dédiée à cette sphère moins connue des services publics (voir La privatisation des services urbains en Europe, D. Lorrain, G. Stoker (dir.). Paris, La Découverte, 1995. ; Lorrain, « 'Capitalismes urbains : des modèles européens en compétition », in L'année de la régulation, Economie, Institutions, Pouvoirs, 6, octobre 2002, p. 197-241. Plus récemment, la notion de PPP a fait son entrée dans les ouvrages et les analyses – souvent pratiques ou à visée de promotion du modèle concessif français – à la fois pour correspondre à la montée en puissance du concept mais aussi afin de mieux promouvoir la gestion déléguée "à la française" à l'international, sans s'encombrer des catégories propres au droit français (voir Lorrain, « Dix ans de réformes des réseaux : sept enseignements (des privatisations au partenariat public privé », in J.-Y. Perrot et G. Chatelus (dir.), Financement des infrastructures et des services collectifs, Paris, Presses des Ponts et Chaussées, 2000, p. 29-38). Les conséquences du transfert au privé des infrastructures constituent un autre champ d'analyse (Torrance, 2008).


xxx
Tâche assurée en direct par la personne publique
yyy
Tâche confiée au secteur privé
Etapes de la commande publique traditionnelle
Contrat global de type PPP
Formes de délégations de service public
Modalités de fourniture du SP, de la conception au service final, selon qu'il s'agit d'un service public régalien, social collectivisé, ou à caractère industriel et commercial: les PPP fournissent une solution globale sur la partie d'équipement support du service public
Domaine dans l'optique de la personne publique
Temporalité de la tâche et de l'engagement
Domaine des finances publiques
LD: Décennies
Domaine de la commande publique traditionnelle (MOP, MOe, marchés allotis)
CD: Mois, années
Domaine des services internes ou des marchés de services
LD: Décennies
Domaine du service public à l'usager
LD: Décennies
Principaux secteurs
(service assuré par)
Equipements correspondants
(pris en charge par)
Financement
MOu, MOe
Construction
Entretien-Maintenance (EM)
Renouvellement (GER)
Service final à l'usager
Gratuit ou payant
Domaine de responsabilité exclusive du public (SP final intouchable)
Exécution par la fonction publique
Services régaliens (défense, justice, police/gendarmerie)
Etat
Casernes, prisons, bâtiments divers, équipements
Etat, collectivités
Administrations
Etat, collectivités
Bâtiments divers
Etat, collectivités
Enseignement scolaire, secondaire, supérieur, recherche Etat
Collèges, lycées, universités
Etat, collectivités
Santé, hébergement personnes âgées
Etat, EPS
Hôpitaux, EHPAD
Etat, EPS, collectivités
Infrastructures de transports gratuites
Etat, collectivités
Voirie, ouvrages, routes, éclairage
Etat, collectivités, EPu
L'Etat, la collectivité, ou l'Epu s'endettent en direct
Prêts bancaires et obligataires
MOu Publique (services internes) ou déléguée
Moe (BET, architectes)
MOu
Régie / services internes (rare)
Un ou plusieurs marchés de travaux (allotissement)
Conception - Construction (inclut MOe)
Fonction publique de l'Em au service final
EM: Régie / services internes (souvent)
Marchés d'EM
GER: Régie / internes (rare)
GER: Un ou plusieurs marchés de travaux
Contact avec la population
Personnels appartenant à la fonction publique (territoriale ou surtout Etat)
Contact avec l'usager
Service gratuit (ou remboursé)
(soins, enseignement, administration, défense, justice, sécurité intérieure, voirie publique)
N'exclut pas subventions
Mou (besoin)
PPP: financement, conception, construction, EM/GER
France: "CPA", UK: PFI "SSPS"
Domaine de SP délégable
Modalité de gestion au choix suivant rentabilité et considérations politiques
Culture, loisirs, sports
Etat, collectivités
Stades, salles de spectacle, "musées".
Etat, collectivités
Infrastructures de transport +/- rentables, à péage réel ou fictif, +/- subventionnées (subventions d'investissement et d'exploitation)
Tunnels, ponts, parkings payants, ports, gares, autoroutes, ferroviaire, réseaux de TIC, aéroports
Etat, collectivités, établissements publics
Services en réseau, facturés à la quantité , +/- subventionnés (eau, service de TC)
Etat, collectivités
Services en réseau, quantifiables mais difficilement facturables à l'usager (déchets, assainissement)
Etat, collectivités
N'exclut pas subventions
Pilotage
Solution PPP:
financement, conception, construction, EM/GER, service final
Exploitation mais péage fictif
Mais risque d'usure
Régie de l'E/M au service final
Affermage (usagers payeurs)
N'exclut pas subventions d'exploitation
Gérance (DSP à paiement public)
Infrastructure "héritée« d'une concession ancienne
N'exclut pas subventions
Pilotage
Concession de travaux ou de services publics:
financement, conception, construction, entretien-maintenance,
exploitation finale UK: PFI FFS
N'exclut pas subventions d'exploitation
1
2
3
4

Au risque d'être parfois légèrement imprécis pour certains secteurs, ce tableau vise donc à synthétiser l'ensemble des formes de service public potentiellement concernées par les PPP. On peut lui consacrer

- une lecture qui ne s'attacherait qu'à l'articulation ou la séparation entre fonctions et étapes de la commande publique, mises artificiellement sur des mêmes lignes courant de gauche à droite pour recomposer la chaîne de production dans tous ses éléments – les quatre phases de la commande publique (financement, conception, construction, entretien-maintenance) et le service final, souvent considérées disjointement car temporellement détachées, mais que nous rapprochons. Ceci met bien en évidence l'organisation par projet des PPP. Nous parlons de domaines – "domaine des finances publiques", "domaine de la commande publique traditionnelle " qui comprend conception et construction, "domaine des services internes ou des marchés de services" pour l'entretien et la maintenance, "domaine du service public à l'usager", afin de bien marquer un certain cloisonnement entre des tâches que la personne publique prend en charge, mais qui sont mis en œuvre par des services souvent séparés. ce raisonnement un peu artificiel est justifié par l'alternative à la commande publique traditionnelle, le contrat global réunissant toutes ces fonctions

- et une lecture stimulée par les champs d'application potentiels des PPP, qui conduirait à considérer les implications des PPP pour chaque type de secteur. Dans ce cas nous conseillons de considérer un exemple d'un des grands types de services publics dans la partie gauche du tableau (service régalien ou collectivisé, service délégable), puis l'équipement correspondant, pour étudier les modalités de la chaîne de fourniture correspondante, dans une solution séquentielle plus ou moins intégrée.

- La partie gauche du tableau précise également quelle "collectivité publique" (Etat ou collectivité territoriale, mais aussi établissement public (comme RFF, RTE, ou VNF[126]), établissement public de santé ou EHPAD[127], université…) est responsable du service public final, et quelle collectivité publique est responsable de l'investissement dans l'équipement. Le cas de l'Education Nationale montre qu'il n'y a pas nécessairement congruence.

  Donnons un exemple de lecture. Le groupe horizontal dans la partie supérieure du tableau présente les services publics régaliens ou sociaux collectivisés. A chacun de ces types de services (régalien, administrations, éducation, santé, voirie gratuite) reposant sur des équipements peut correspondre une des deux chaînes de production situées dans le cadre gris correspondant (ce que matérialise l'accolade) : soit une solution en commande publique traditionnelle éclatée (encadrée d'un pointillé rouge) qui comprend endettement public, maîtrise d'ouvrage publique et contrats de réalisation (le plus souvent sur marchés publics), puis diverses modalités pour pourvoir aux besoins d'entretien et de maintenance de l'équipement support du service ; soit une solution globale en PPP qui intègre toutes les étapes susmentionnées, et des appoints publics ponctuels. Les deux modalités sont suivies du service final aux usagers-citoyens, toujours assuré par des personnels de la fonction publique (militaires, magistrats, enseignants, fonction publique hospitalière, personnels administratifs…). Nous développerons cas par cas dans le point suivant..

On pourra répliquer cette démarche de lecture à la partie inférieure du tableau sur les services publics théoriquement délégables (i.e. théoriquement générateurs de recettes d'exploitation), souvent analysés

[126] Réseau Ferré de France, Réseau de Transport d'Electricité, Voies Navigables de France.
[127] Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

comme le domaine d'opposition entre gestion interne et gestion déléguée. Notre tableau propose une alternative plus élaborée, entre solution intégrée qui va de la construction au service fourni à l'usager, par des formes de concessions ou de PPP, et solution séparant financement et construction de l'infrastructure ou de l'équipement (à moins que l'infrastructure ou l'équipement ne soit hérité d'une concession précédente) d'une part, et service d'exploitation, délégué ou mis en régie, d'autre part.

Nous avons donc pris le parti d'expliquer la position du PPP dans l'intégralité de la chaîne de fabrication des services publics, en considérant les services publics régaliens et sociaux collectivisés d'une part, et les services publics théoriquement délégables d'autre part., sur la base de cet élargissement du champ d'interrogation, nous posons que les PPP sont, non pas une catégorie intermédiaire aux marchés publics et aux DSP, mais une alternative aux marchés publics dans certains cas, et une extension aux concessions dans d'autres.

3.2.1. PPP et services régaliens : une alternative à la commande publique traditionnelle définie par la loi MOP[128]

Commençons par un paradoxe : il existe, dans le contexte français, deux éléments quasi sacrés :

- les services publics "régaliens" et sociaux collectivisés, qui se doivent d'être assurés par du personnel de la fonction publique,
- l'acte de commande publique lui-même. L'articulation entre les deux intéresse peu, en revanche.

Il n'est pas d'usage de penser une "chaîne de production" du service public associant équipement ou bâtiment support (souvent réalisée en commande publique éclatée), et service final. L'étude des PPP nous force à les rapprocher.

Nous déroulons les quatre grands types de services régaliens ou sociaux collectivisés de notre tableau :

- Premier cas : un service régalien comme la Gendarmerie Nationale. Elle s'appuie sur un réseau de bâtiments : casernes, bâtiments de la direction générale. Cette administration peut se procurer ces bâtiments (ou solliciter des collectivités territoriales pour investir dans lesdits bâtiments) en commande publique éclatée, avec budget public, maîtrise d'ouvrage publique, marchés de construction (ou, cas plus rare, recours aux services internes de travaux, ce qui peut être le cas dans la Défense), puis entretien/maintenance et travaux de gros entretien et de réparation assurés en régie ou par passation de marchés publics. Le service public final, on le sait, incombe au personnel public. Une autre possibilité est de recourir à des formes de PPP (dans le cas d'une caserne de gendarmerie, en Contrat de Partenariat, en BEA[129], ou en AOT-LOA[130]). Le service public final incombe toujours aux mêmes personnels publics. Nous ne développons pas davantage tous les cas liés aux armées, à la justice et à la fonction pénitentiaire, à la Police nationale, ni les administrations qui relèvent de la même logique.
- Deuxième cas, l'hôpital. Il s'agit certes d'un cas plus compliqué : la gouvernance de l'hôpital résultant d'un partage entre l'agence régionale hospitalière et le conseil d'administration où siège le maire[131], avec supervision de la MAINH[132] ; certains soins peuvent être assurés par des

[128] Loi du 17 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée
[129] Bail Emphytéotique Administratif, réservé aux collectivités locales.
[130] Autorisation d'Occupation Temporaire – Location avec Option d'Achat, réservé à l'Etat
[131] Ce qui a son importance pour la politique de recrutement
[132] Mission Nationale d'Appui à l'Investissement Hospitalier

entreprises privées que sont les cliniques, et parfois l'hôpital met en place un PPP "institutionnel", i.e. une coopération, avec une clinique, etc. Mais si on s'en tient au cas le plus simple, pour l'autorité responsable de la construction d'un nouvel hôpital, le choix se fait encore entre une commande publique éclatée, et des solutions en PPP (notamment BEH/BEAH ou Contrat de Partenariat). Le service final est toujours assuré par le personnel hospitalier – avec d'importantes questions quant à la frontière entre service final et service "intermédiaire" d'entretien-maintenance.

- Troisième cas, l'enseignement, assuré par des personnels de la fonction publique d'Etat, mais dont les personnels techniques ont été transférés aux collectivités, et dont les bâtiments sont à la charge de différents échelons territoriaux : ces échelons peuvent recourir à la commande publique éclatée traditionnelle, ou à des solutions en PPP pour la construction ou la rénovation de bâtiments scolaires. En ce qui concerne les formes de PPP, citons les METP[133] dans les années 1980, et aujourd'hui les contrats de partenariat (mis en œuvre pour la construction ou l'informatisation de collèges ou lycées, le Plan Campus…)

- Quatrième cas, la voirie publique gratuite et ses ouvrages, traditionnellement réalisée en commande publique éclatée et entretenue par des personnels de régie ou par passation de marchés publics ponctuels. Il est naturellement possible de discuter longuement pour savoir si cet entretien/maintenance fait partie du service public final. Une tendance se manifeste clairement : le besoin d'un transfert vers le privé de responsabilités de plus en plus étendues sur la mise en œuvre de l'ensemble d'un réseau technique de voirie, comme en témoignent les Contrats de Partenariat dans le secteur de l'éclairage public et de la signalisation lumineuse et la volonté de certains départements qui se sont vu confier une partie du réseau de routes nationales de les faire rénover et entretenir via des contrats globaux de type PPP.

- Appliqués à des bâtiments hospitaliers, administratifs, d'enseignement… les contrats de performance énergétique, ou la construction d'unités de production énergétique annexes à des bâtiments publics, organisent un mode de rémunération original mais sont à rattacher aux bâtiments support des services publics en question : ils en constituent une forme de remise à niveau.

Ainsi, si on prend un peu de recul il apparaît que les PPP vis-à-vis des services régaliens sont essentiellement de l'immobilier acquis en crédit-bail et/ou défini sur performance, qui va du petit immobilier (EHPAD, casernes, écoles, petits hôpitaux, commissariats, palais de justice, bâtiments administratifs) aux très gros projets complexes (gros hôpitaux, lots de prisons, universités, "Balardgone"), ou des travaux de voirie techniquement simples mais complexes par leur ampleur (réseaux de routes nationales). Et à moindre titre des équipements technologiques dont le paiement est lié à la performance de la mise à disposition (informatique, éclairage public, équipements militaires à caractéristiques civiles comme des navires rouliers ou des heures de vol d'hélicoptère de formation. Le PPP fait sortir ces équipements d'une logique centrée autour du couple conception-marché public de réalisation pour rentrer dans une commande complexe articulant financement, conception, construction, entretien-maintenance, et service final.

Peut-on parler de privatisation ? Il y a à la fois externalisation de fonctions, pour certaines essentielles, et sortie du périmètre public de nombreuses fonctions et de la rationalité qui les coordonne. Mais il n'y a pas de mise à l'encan à proprement parler. De ponctuel (marché pour financement, marché pour

[133] Marchés d'Entreprise de Travaux Publics

construction, marchés pour entretien), et sous la responsabilité coordinatrice de la personne publique, le concours du privé devient central, organisateur : voilà la vraie différence

3.2.2. PPP et services publics en réseaux ou infrastructures délégables : un prolongement des concessions quand les conditions ne sont pas réunies

Le deuxième champ d'application des PPP, qui dicte notre réflexion, porte sur les services publics délégables : juridiquement, il s'agit de ceux qui sont théoriquement assurables par un exploitant privé, et théoriquement facturables à l'usager final. Il s'agit d'une infrastructure et d'un service public à l'usager fondé sur une infrastructure ou équipement. C'est un domaine d'infinies variations, où la distinction classique se fait entre gestion interne et gestion déléguée. Nous proposons une double clé de lecture fondée sur le fonctionnement économique : selon que le périmètre considéré va de l'infrastructure et son financement au service final, ce qui veut dire que les revenus de l'exploitant doivent couvrir le coût de l'investissement et le coût de fonctionnement, ou qu'on considère séparément infrastructure support et service final ; selon qu'il est possible d'imposer un paiement à l'usager, en fonction de la faisabilité technique, de l'acceptabilité politique et de l'équilibre économique, d'un système de financement reposant sur une facturation de l'usager.

On peut découper la séquence de production entre mise à disposition de l'infrastructure, et service final à l'usager, ou considérer une solution intégrant dans un même projet l'ensemble des opérations de la séquence :

- Premier cas envisageable, l'infrastructure existe séparément de la gestion, en régie ou déléguée, soit que cette infrastructure est héritée d'une concession précédente et se trouve plus ou moins amortie, soit qu'elle soit commandée séparément, par un processus de commande publique traditionnelle éclatée ou par un PPP (il ne s'agit pas ici d'un cas théorique : citons l'un des principaux projets de PPP (annulé en 2010 après attribution), le contrat de partenariat du tram-train de la Réunion, qui devait porter sur la mise à disposition et de la voirie et du matériel, mais aurait laissé l'exploitation à la charge d'une régie publique). Il y a dans ce cas découplage entre les revenus et charges de l'exploitation et le remboursement de l'infrastructure support. Deux types principaux de gestion s'opposent :
    - La régie publique, c'est-à-dire l'exploitation par une entité publique qui perçoit les paiements des usagers s'il y a lieu (certains services, comme la collecte des eaux usées et l'assainissement ou la collecte et le traitement des déchets, sont difficilement facturables à "l'usager". Pour d'autres services, régie n'est pas synonyme de gratuité : les régies municipales de transports en commun ou de distribution d'eau ne fournissent pas leur service gratuitement). La régie permet un découplage entre les revenus et les charges de l'exploitation, les pertes étant couvertes par la personne publique.
    - La délégation de service public, sous la forme de l'affermage (le délégataire peut techniquement faire payer à l'usager la "quantité consommée") ou de la gérance (la personne publique verse elle-même le paiement au délégataire, pour un service techniquement impossible à facturer à l'usager, comme l'assainissement ou le traitement des déchets). Cette modalité de gestion est aux risques et périls du concessionnaire, qui s'est engagé à respecter un cahier des charges et un tarif (qu'il peut toutefois renégocier en cas d'évènements bouleversant l'équilibre économique de l'exploitation du service).
- Deuxième cas envisageable (dans notre tableau, dans la partie inférieure correspondant aux

services délégables, les bandeaux présentant une solution intégrée) : l'infrastructure n'existe pas, ou elle doit subir de très coûteux travaux de rénovation, et dans ce cas la mission globale court de la conception-construction à l'exploitation du service final, et l'investissement dans l'infrastructure ou l'équipement support est à la charge de l'exploitant. On relève alors trois possibilités :

- Une exploitation en régie ou par une SEM, dont la mission inclut la construction ou la rénovation : la régie passe des marchés publics et assure elle-même l'entretien-maintenance et l'exploitation du service final. Elle s'endette aux conditions de la personne publique. C'est la forme de gestion interne classique. Les revenus tirés de l'exploitation sont censés couvrir le coût de l'investissement et les charges de l'exploitation, mais la personne publique organisatrice assumera les pertes. Il s'agit en quelque sorte de concessions sans risques.

- Une exploitation en concession – ce que les britanniques appellent une exploitation *financially free-standing* : la mission recouvre l'investissement initial ; les revenus d'exploitation, perçus auprès des usagers, sont censés couvrir les charges d'exploitation et le coût de l'investissement, au risques et périls de l'exploitant.

- Une exploitation en PPP, sous la forme "contrat de partenariat" le plus souvent, est très proche de la concession et peut recouvrir la même mission, de l'investissement dans l'équipement à son exploitation. Pourquoi recourir à un PPP plutôt qu'à une concession ? Soit parce que le prélèvement sur l'usager est techniquement impossible (citons l'exemple de la collecte et du traitement des déchets, qui finiraient vraisemblablement dans un terrain vague ou la poubelle d'un voisin si les usagers étaient facturés à la quantité produite), politiquement inenvisageable (c'est le cas par exemple de certaines infrastructures de voirie pour lesquelles la tolérance des usagers pur un péage est très faible, comme le montra le cas de la voie rapide urbaine TEO à Lyon au milieu des années 1990), soit surtout que le prélèvement est insuffisant pour éviter que la concession ne soit requalifiée en marché public et/ou économiquement trop juste pour couvrir. Le paiement est donc public, adossé à un péage fictif qui permet de payer le concessionnaire en fonction du trafic constaté. Ceci permet de maintenir certaines incitations tout en ôtant une partie des risques commerciaux[134]. Mais il peut aussi exister des péages réels aux usagers dans certains cas de PPP (canal Seine-Nord, par exemple).

- Pour les services publics délégables, ni les concessions ni les PPP ne sont donc des modèles purs. Les concessions peuvent recevoir, là où c'est possible (il ne faut pas qu'elles soient assimilables à des aides d'Etat), des subventions d'exploitation et des subventions d'investissement qui peuvent couvrir une part très substantielle de l'investissement (cas de la LGV Tours Bordeaux) : c'est autant de retiré de l'équation économique nécessitant de couvrir l'amortissement sur longue durée de l'investissement par des recettes d'exploitation. Quant à un PPP, il peut comprendre, dans certains cas d'infrastructures, un péage soit réel soit fictif, et non un seul loyer couvrant le remboursement de l'investissement et les frais d'entretien-maintenance, et des subventions d'investissement de départ considérables, qui sont autant de besoins de financement retirés du projet.

134 Pour une analyse plus fine des shadow tolls, on peut consulter **Lyonnet du Moutier, M.**, (2006) : *Financement sur projets et partenariats public privé*, Coll. Les Essentiels de la Gestion, Editions Management et Sociétés, Colombelles, 317. p.

Passons en revue les différents services publics délégables, à l'aune de plusieurs critères : l'ampleur de la responsabilité confiée au délégataire : infrastructure seule, exploitation seule, infrastructure et exploitation ; la facturation directe à l'usager ou indirecte par paiement de la personne publique concédante (le paiement direct par l'usager devant être techniquement possible, économiquement suffisant, politiquement acceptable) :

- Premier cas : les équipements (plus ou moins grands) à vocation culturelle, sportive, ou de loisirs, appartenant aux collectivités publiques. Quoique délégables, ils sont, typiquement, non rentables : s'il est possible de faire payer l'usager, sa contribution couvre déjà difficilement les charges d'exploitation, moins encore le coût de l'investissement. Différents cas de figure sont envisageables : celui d'une exploitation en régie ou en DSP sur un bâtiment un équipement existant (palais des sports, musée, piscine…), celui d'une concession ou d'un PPP joignant contrat global de financement, conception, construction, et entretien, et service d'exploitation. Cependant, ces équipements ont souvent une fonction symbolique et une dimension politique importante ; ils sont le domaine privilégié de la commande publique éclatée, où la Maîtrise d'ouvrage publique élabore le projet autour de sa dimension architecturale. Le recours au PPP, appuyé sur un projet architectural déjà défini, apparaît alors davantage comme une solution de financement – et peut dès lors ôter une des raisons d'être du PPP, la coordination, sinon la soumission, de l'architecture aux contraintes économiques et techniques du constructeur. Citons cette grande ville portuaire française qui, ayant sélectionné pour une "cité de la mer" le projet d'un des plus éminents architectes tricolores, n'a pas reçu d'offre de groupements prêts à assumer le reste de la mission globale de financement, construction, entretien-maintenance – alors même que le risque économique de l'exploitation était localisé dans une DSP séparée du PPP portant sur le bâtiment lui-même. On voit dans le cas des stades une autre illustration de l'incertitude quant à la solution adéquate, puisque toutes les modalités sont actuellement envisagées : à Lyon il s'agirait d'un stade purement privé, mais qui ne sera viable économiquement qu'avec de lourds investissements en infrastructures à la charge des collectivités[135], à Lille un contrat de PPP aurait pour objet la mise à disposition du stade, sans risques liés à la fréquentation (billetterie) pour le prestataire privé ; au Mans il s'agirait d'une concession, qui soumettrait le groupement qui finance le stade à un risque de fréquentation dépendant des résultats du club[136]. Quant au Stade de France, faute d'équipe résidente assurant des recettes d'exploitations à même de rembourser l'investissement, la concession a été requalifiée en marché public en raison des recettes insuffisantes.

- Second cas de concurrence entre modalités de mise à disposition différentes, et principal sous-marché du PPP : la mise à disposition des usagers d'infrastructures de transport (infrastructures que nous différencions de la voirie de base en ce qu'il s'agit d'infrastructures de confort et/ou d'accélération des flux : ponts au-dessus des estuaires et des vallées, tunnels, parkings en centre ville, aéroports, autoroutes, nouveaux canaux à grand gabarit, réseaux de TIC, mais surtout, lignes à grande vitesse [LGV]). La différence entre service à l'équipement et service final à l'usager est ténue – le service final consistant au plus en la régulation du trafic et l'imposition de péages aux usagers. On peut naturellement trouver des schémas combinant commande publique de

[135] Un mode de fonctionnement qui rappelle certains principes du capitalisme monopoliste d'Etat tel qu'analysé dans les années 1970, où seuls des investissements publics faiblement rentables permettaient la valorisation des capitaux privés.

[136] Edit 2013 : pour des raisons sportives et de mauvaise gestion, le FC Le Mans a été rétrogradé en Division Honneur. Le stade neuf de 25.000 places est désormais sans objet, la ville va devoir racheter l'équipement au concessionnaire.

l'infrastructure puis service d'entretien assuré par une régie ou une délégation de service public, percevant un péage. Les revenus d'exploitation sont alors découplés de l'amortissement. Cependant, ces infrastructures qui ont pour propriété d'être extrêmement coûteuses, et donc difficiles à financer sur fonds publics, apportent des bénéfices tels aux usagers que ceux-ci acceptent un péage, d'où la pratique traditionnelle des concessions, par lesquelles des entreprises privées financent les infrastructures qu'elles construisent et peuvent exploiter sur longue durée afin de rembourser l'investissement initial. Ce qui n'exclut pas, de nouveau, un montant substantiel de subventions publiques d'investissement. L'introduction de contrats de type PPP permet désormais d'étendre le domaine de ces concessions à des cas où l'imposition d'un péage est techniquement possible avec les technologies actuelles (par exemple par péage fictif par comptage automatique du nombre de passages sur un tronçon d'infrastructure) mais politiquement difficile (le cas de certaines voiries urbaines où le versement d'un péage direct est mal accepté par l'usager) ou insuffisamment rentable sur la base des seuls revenus d'exploitation (ce qui porterait le risque de requalification de la concession). Un premier exemple est celui des autoroutes et voies rapides et autres ouvrages routiers (ponts, tunnels, parkings). On relève, parmi les cas emblématiques, les autoroutes en concession[137], le viaduc de Millau, les grands ponts à péage sur les estuaires, les tunnels routiers urbains ou de montagne : aujourd'hui, les ouvrages les plus rentables existent déjà sous forme de concessions. Les projets nouveaux concernent des tronçons autoroutiers tangentiels entre petites villes moyennes, peu rentables, ou des voies rapides urbaines très coûteuses mais où l'usager n'est pas préparé à payer. Dans le premier cas, il est encore possible de concevoir des concessions lourdement subventionnées où les revenus du péage, maintenus à un niveau socialement acceptable et conforme aux objectifs d'aménagement du territoire, sont très insuffisants pour amortir l'équipement ; cependant pour les deux cas le PPP peut apporter une réponse juridiquement moins risquée pour mener à bien ces projets d'infrastructures structurellement non rentables et/ou offrant à l'usager l'illusion de la gratuité (grâce aux péages fictifs)[138].

Les nouvelles LGV apportent un nouvel exemple de substitution possible de PPP à la DSP. Plusieurs nouveaux tronçons sont à divers stades de développement : si le prolongement du TGV Est vers Strasbourg et la liaison Rhin-Rhône sont menées en commande publique traditionnelle sous maîtrise d'ouvrage RFF déléguée à la SNCF, avec de lourdes subventions publiques, les projets qui ont fait le plus parler d'eux (sans doute, de nouveau, parce qu'ils font appel à des concessions ou des PPP) sont les tronçons Perpignan-Figueiras (en concession), le "contournement Nîmes-Montpellier" (en contrat de partenariat), la LGV "Sud-Europe Atlantique" Tours-Bordeaux (en concession), et "Bretagne Pays de Loire" (en contrat de partenariat). Les juristes débattent des raisons pour lesquelles les autorités publiques ont recours à des formes concessives dans un cas, à des PPP dans l'autre : la concession, plus avantageuse pour les finances publiques (le concessionnaire non seulement porte l'investissement mais est rémunéré essentiellement par les péages plus que par paiements publics), nécessite l'assurance d'un trafic suffisant pour limiter le risque économique pour l'exploitant. Si le tronçon est, structurellement, insuffisamment rentable, ou les prévisions de trafic très incertaines, un montage en PPP limitant les risques de revenus pour le concessionnaire, et donc permettant de recevoir, au niveau de la phase d'appels d'offres, un nombre de candidatures suffisant pour assurer un bon

[137] La "privatisation" des autoroutes intervenue en 2005 est en fait la cession des SEM concessionnaires, avec leur concession, à des investisseurs et entreprises privées.
[138] Les autoroutes à péage fictif ont été très développées au Portugal, cas longuement analysé par Michel Lyonnet du Moutiers (2006, *op. cit.*).

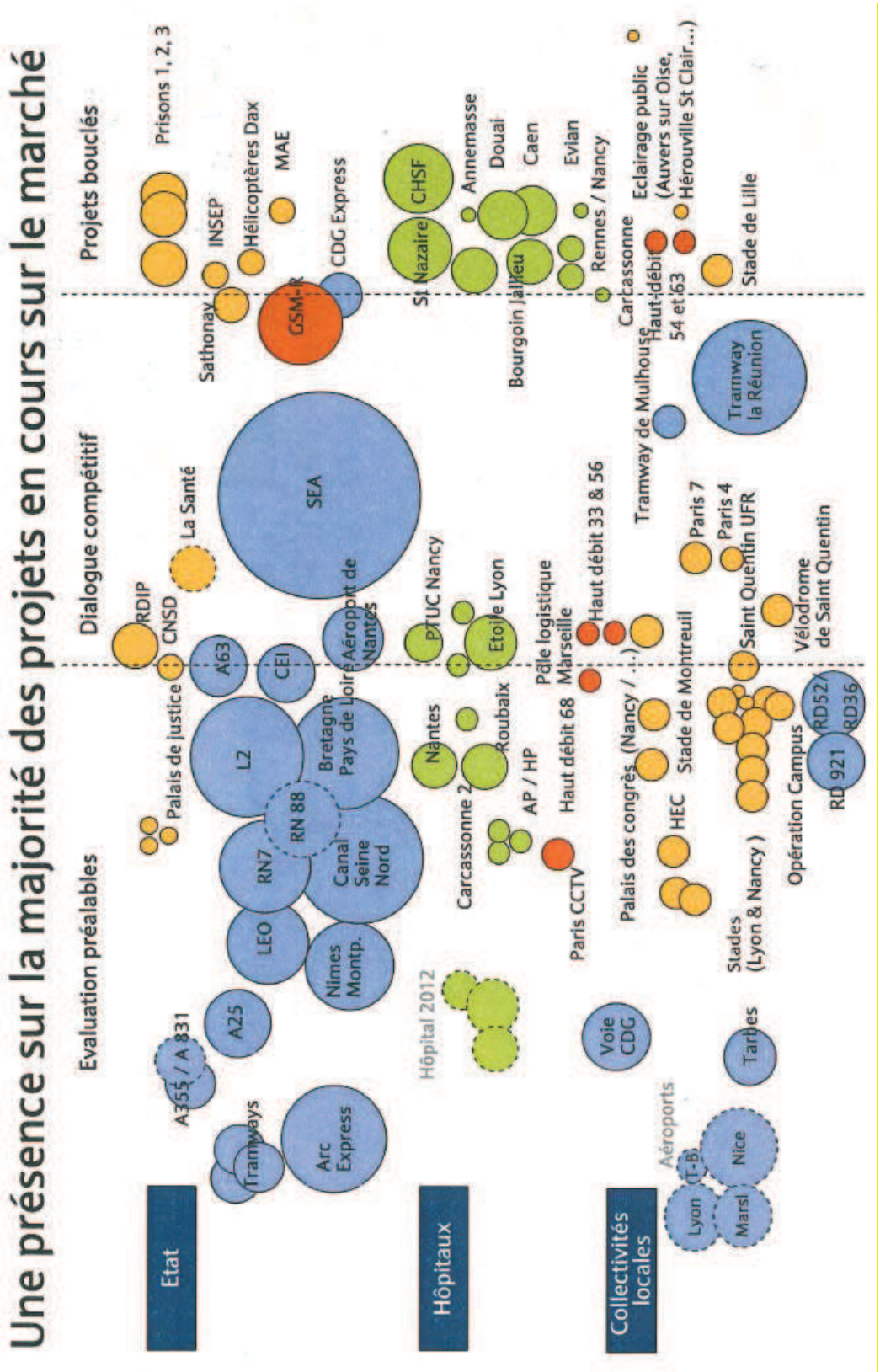
niveau de concurrence, sera préféré. Le Canal Seine-Nord constitue un troisième exemple de l'extension du domaine des concessions via les PPP. Mené en Contrat de partenariat, il s'agit pourtant d'un produit hybride, très largement subventionné (près de 75% du montant de l'investissement couvert par des subventions étatiques, communautaires, et des collectivités), où le concessionnaire percevra des péages au passage, mais aussi des loyers publics pendant une longue durée. D'autres projets pharaoniques suivront (nouvelles LGV, tram-train de La Réunion, où le PPP ne porte que sur l'infrastructure et la mise à disposition des rames, futures infrastructures liées au Grand Paris, avec des modalités de financement combinant des péages insuffisants pour rembourser le coût de l'investissement et des montants de subventions très importants. Si ces "méga-projets" d'infrastructures sont peu nombreux, ils dominent le marché de par la taille des investissements associés, et constituent l'un des intérêts majeurs des PPP pour les groupes industriels et le secteur financier.

- Troisième cas, les services publics urbains en réseaux appuyés sur une infrastructure mais où la part de service est plus importante, comme la distribution d'eau, les transports en commun et les réseaux de chaleur. Facturables à la quantité, ils sont souvent subventionnés, quand c'est possible, au niveau de l'exploitation, et le plus souvent lors de l'investissement. Il s'agit d'un domaine d'application traditionnel des concessions, ou des régies et affermages exploitant des infrastructures publiques. Des modalités en PPP seraient néanmoins envisageables, pour construire ou moderniser des infrastructures de réseaux pas assez rentables pour être mises en concession, ou des infrastructures supports de transport en commun. Dans ce cas encore une fois, le PPP vient en alternative à la concession, comme le prouve le cas des tramways : financé, construit et exploité par une concession à Reims, financé et construit par un contrat de Partenariat à l'Ile de la Réunion.

- Quatrième cas, les services publics urbains en réseaux "quantifiables" (et qui impliquent donc que le concessionnaire fasse des estimations sur les quantités pour construire son business plan) mais difficilement facturables à l'usager, comme les réseaux d'assainissement. Une infrastructure existante, héritée d'une concession précédente, construite en commande publique classique ou en PPP, peut ensuite être exploitée par des formes à paiement public comme la régie publique ou certaines formes de DSP (comme la gérance). Mais il serait également possible de concevoir des modalités de PPP avec des paiements publics à la quantité de déchets ou d'eaux usées traitées, couvrant aux risques et périls du concessionnaire la charge de l'exploitation et le remboursement de l'infrastructure.

On le comprend, l'introduction de PPP en France, surtout avec les législations installant puis élargissant le champ d'application du contrat de partenariat de 2004 à 2009, ont apporté des possibilités nouvelles pour les investissements dans les services publics délégables à forte dominante infrastructure ou combinant infrastructure et services. Les projets de grandes infrastructures, peu nombreux, écrasent le *marché* de par leur taille, comme le montre un intéressant diagramme à bulles émis par le fonds d'investissement en infrastructures Barclays Private Equity[139].

[139] Edit 2013 : ce diagramme est certes un peu dépassé – certains projets ont été annulés ou mis en sommeil depuis depuis : le Tram-Train de La Réunion, la RN-88, le Canal Seine-Nord Europe (SNE) et le CDG Express en suspens, Arc Express fondu dans le Grand Paris… Mais il illustre le champ d'application et la taille relative des secteurs.



Le "marché" du PPP existe : ils l'ont objectivé…

Source : plaquette de résentation, Barclays Private Equity, 2008

Code couleur : bleu = infrastructures de transport ; rouge = technologie/NTIC ; vert : centres hospitaliers ; jaune : projets, immobiliers ou technologiques de 'Etat et des collectivités

Dans le domaine des services publics délégables et plus encore les infrastructures, où l'intervention du privé est à la fois relativement bien acceptée, dans certaines limites toutefois, et le consensus sur la nécessité d'investir, fort et transpartisan, les PPP apparaissent comme de nouveaux outils à même soit de fournir une alternative aux modalités de commande publique traditionnelle éclatée, soit de combiner le principe des concessions avec celui des paiements publics. Leur champ d'application s'étendra donc à des domaines où la concession faisant payer l'usager final est techniquement difficile (la quantité étant techniquement mesurable mais difficilement attribuable à un usager), politiquement délicate (comme certains types de voirie où la "quantité consommée" est techniquement mesurable mais socialement inacceptable) et/ou économiquement aléatoire ou insuffisante (la quantité consommée par l'usager est techniquement mesurable et attribuable, et le péage socialement acceptable, mais néanmoins insuffisant pour couvrir sans risque économique ou juridique majeur l'entretien-maintenance de l'infrastructure et le coût de l'investissement. Les projets nouveaux d'infrastructures entrent souvent dans cette catégorie). A ces blocages techniques entravant les investissements supplémentaires, les PPP apportent une solution.

Peut-on parler de privatisation ? Non, si on considère que les concessions ne sont pas des privatisations mais de simples délégations respectant un cahier des charges et revenant dans le giron public à expiration. Les PPP n'en seraient que le prolongement, modifiant l'équation économique pour des réseaux de même nature technique – c'est la thèse des promoteurs des PPP, qui inscrivent les PPP dans le prolongement de la tradition concessive française[140]. Oui, si on considère que les critères juridico-économiques bornaient sérieusement le domaine d'application des concessions (de surcroît assurées, pour les plus importantes, par des SEM) et que leur champ d'application va, par l'intermédiaire des PPP, pouvoir être étendu à la totalité des services publics délégables.

3.2.3. En synthèse...

En synthèse, les PPP constituent indéniablement une avancée du domaine d'intervention du privé dans la commande publique – une extension du marché.

En ce qui concerne les services publics délégables, comme on vient de le voir, les PPP apportent une solution à la l'extension du domaine des concessions à des secteurs peu rentables, peu contestée en ce qu'elle vient permettre de poursuivre la solution équipement.

Dans le cadre des services régaliens et sociaux assurés par la fonction publique, les PPP peuvent se comprendre comme une alternative à al chaîne séquentielle de la maîtrise d'ouvrage publique, suivie quoiqu'il arrive par un service final à l'usager assuré par des fonctionnaires. L'extension au privé est objectivement incontestable, et provoque et provoquera quelque contestation, en ce qui concerne les services publics régaliens ou sociaux collectivisés, symboliquement dominés par la fourniture du service final à l'usager (qui doit être assuré par des personnels de la fonction publique) et l'acte de commande publique. Certes, le service public final aux usagers demeure intouchable, certes, l'acte de commande publique traditionnelle éclatée pouvait faire largement appel, lors de toutes ses étapes, à des prestations privées : financement des collectivités et de l'Etat par des prêts bancaires et obligataires, conception largement assurée par des architectes (même si ceux-ci sont très intégrés au dispositif public), travaux de réalisation confiés à des entreprises générales et sous-traitants privés, services d'entretien maintenance et travaux de gros entretien et de renouvellement potentiellement attribuables à des prestataires privés.

[140] **Bezançon, X.,** (2004) (3ème édition) : *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs*, Presses de l'ENPC, Paris, 284p.

Mais avec les modalités en PPP c'est bien plus loin, la rationalité intégratrice de toutes les fonctions et l'économie globale du système de commande publique qui est transférée au secteur privé.

- Le financement, qui certes existait en commande publique traditionnelle, mais fléché vers la personne publique, est désormais calibré selon les caractéristiques du projet
- En amont, une part de la mission de conception est transféré au privé : Le périmètre de la Maîtrise d'ouvrage est réduit, avec un recentrage, sur la définition du besoin plus que des moyens pour l'atteindre. L'architecte, qui fait partie à notre sens du dispositif public, où il discutait d'égal à égal avec le maître d'ouvrage et plus encore avec le décideur politique, se retrouve subordonné au constructeur pour la conception ; quant à son rôle de surveillance du chantier, il est intégré par le groupe de construction. Ce dernier récupère également la mission de pilotage, d'intégration des fonctions, ne restant plus au maître d'ouvrage public qu'à s'assurer de la conformité de l'équipement aux besoins définis à sa réception
- L'intégration des fonctions vise à une conception conjointe, et une solidarisation, entre la construction et l'entretien maintenance
- En aval, l'entretien-maintenance, et le gros entretien-renouvellmement, domaine des personnels en internes, éventuellement complétés de marchés de services, est absorbé par le privé. Ce sujet est politiquement sensible : il s'agit clairement d'une repli du périmètre public, affectant de surcroît des personnels à statut dont la présence garantirait la qualité du service public. Surtout, il existe des effets de frontières entre le service final et le service intermédiaire. Citons certaines fonctions dans les prisons (enseignement aux détenus …), dans les hôpitaux (la blanchisserie, l'entretien, l'optimisation du nombre de lits), dans les écoles (informatique, entretien…)

Cette configuration est censée apporter des avantages économiques, comme nous le verrons à la suite de ce chapitre ; elle n'en constitue pas moins une forme de privatisation étendue du processus de la commande publique et d'une partie de la "fabrication" du service final, notamment dans le domaine de l'immobilier public.

* * *

Plus qu'une stricte définition des PPP, nous proposons donc d'identifier une combinaison de caractéristiques permettant de qualifier de PPP, quel que soit le système institutionnel, les modalités et types de contrats de commande publique par lesquels

- un client public délègue à un prestataire privé une mission englobant conception, construction, et entretien-maintenance, d'une infrastructure, d'un bâtiment ou d'un équipement support d'un service public.
- le client public achète donc un service de mise à disposition d'un équipement, en contrepartie duquel il verse un loyer (ce mode de paiement ouvrant le champ d'application au-delà des objets traditionnels de la concession) …
- … sur une longue durée adaptée à l'amortissement et permettant la mise en place de financements privés.

Pour pouvoir réellement parler de PPP, enfin, de tels contrats ne doivent pas seulement réunir ces caractéristiques mais répondre à une conditions d'existence : être licites et sans risques juridiques. Car

il a beau exister des modalités de type PPP, s'il demeure des risques, il ne peut y avoir de marché.

Ces caractéristiques étant posées, il nous a semblé nécessaire de clarifier à l'intention du lecteur la position des PPP parmi les différentes modalités de "fourniture" des services publics. Nous avons donc également fourni une interprétation non par rapport au "continuum" marchés publics – PPP – DSP de la commande publique, tel que souvent présenté par les juristes, mais par rapport à la place de la commande publique dans la production des services publics. On ne comprend en effet l'intérêt des caractéristiques énoncées qu'en connaissant les autres formes de gestion des services publics, en s'intéressant aux objets concernés, aux traits qui les distinguent d'autres modalités de la commande publique. Derrière chaque caractéristique de notre définition suit une mise en perspective avec les grandes formes auxquelles le PPP s'oppose (marchés publics, concessions).

En sus du désir de conceptualiser de manière plus pure les PPP, pourquoi souhaitions-nous proposer une définition universelle, déshistoricisée, décontextualisée, des PPP ? Parce qu'un tel artefact est nécessaire pour nous rapprocher de la théorie économique au fondement des PPP – théorie dont la mise en œuvre s'est heurtée, dans le cas français, à un contexte institutionnel particulièrement contraignant.

Chapitre 2 :

Désencastrement, réencastrement : dépasser les contraintes du droit administratif français pour inscrire la commande publique dans la rationalité économique… et ouvrir la voie à la finance

« Dans chaque pays, la structure juridique et contractuelle retenue a du s'adapter aux exigences du cadre juridique existant. Nulle part cette nécessité n'a été aussi importante qu'en France ».

Rapport du Commissariat Général au Plan, 2005[141]

[141] **Baumstark, L., Hugé, A., Marcadier, A, Maubert, C.,** (2005) : *Partenariats public-privé et action publique locale*, Commissariat Général au Plan, Paris, 89p.

Nous avons proposé une définition fonctionnelle, organisationnelle, universelle, **idéal-typique** : les caractéristiques d'un produit qui correspond à un nouveau marché et porte, inscrit en lui, le fonctionnement de ce marché.

Cette proposition de définition avait pour but d'engager une réflexion en mobilisant les concepts de désencastrement-réencastrement.

Nous souhaitons en effet d'analyser l'introduction des PPP en France comme la création de modalités de commande publique échappant au contexte institutionnel existant, qui impose des contraintes davantage inscrites dans la logique d'un droit administratif protégeant des principes que visant l'efficacité économique. La construction de ce "produit" et des caractéristiques qui contribuent à le définir, aura nécessité, dans ce contexte institutionnel français, un long travail de modification législative et jurisprudentielle pour lever les blocages à son utilisation (interdiction par la loi et la jurisprudence, risque de requalification et donc d'annulation par les juridictions administratives, « discriminations »[142] dissuadant les commanditaires publics d'y recourir). Ce travail sera analysé à la fois juridiquement et historiquement (**1. de ce chapitre**)

Une fois effectuées, ces modifications des contraintes du droit de la commande publique vont permettre la mise en place de contrats globaux préfinancés dont les caractéristiques portent la création de plusieurs strates de mécanismes de gouvernance économique des projets : évaluation *ax ante* visant à rationaliszer les choix budgétaires, et combinaison de dispositifs de marché (appels d'offre concurrentiels) et de contrats incitatifs gouvernés par la finance. Ce mécanisme fondé sur une organisation nouvelle vise à conformer la commande publique tant aux impératifs du *New Public Management* que de la théorie microéconomique. Il apparaîtra comme conséquence de ce chapitre qu'il est fait appel à la finance, dans le cas des PPP, à la fois comme technique d'apport de fonds (afin de satisfaire des besoins intrinsèquement non rentables et/ou non inscriptibles dans des budgets publics contraints) mais aussi et surtout comme dispositif de gouvernance (**2. de ce chapitre**).

C'est la raison pour laquelle nous parlons de désencastrement-ré-encastrement : la sortie d'un contexte institutionnel préexistant permet la mise en confirmité du fonctionnement d'un produit à un idéal de fonctionnement économique.

1. Désencastrement : dépasser les contraintes du droit de la commande publique, ou la longue lutte pour un contrat global à paiement public et financement privé

La définition idéal-typique par grandes caractéristiques des PPP, déshistoricisée, décontextualisée, que nous avons fournie en **chapitre 1**, pensée pour replacer les PPP dans la chaîne de production des services publics, a été proposée sans trop s'interroger sur la possibilité de mettre en œuvre ces modalités dans les systèmes jurdiques.

Nous voudrions maintenant avancer une analyse mi socio-historique, mi juridico-technique, donnant une interprétation des évolutions juridiques ayant eu leu en France au cours de 25 dernières années

[142] Pour reprendre les termes des rapports de l'IGD. Rapport Babusiaux ???

comme une longue lutte pour imposer ces formes de commande qualifiables de PPP contre le droit administratif existant.

L'idée est de montrer que cet objet "idéal" qu'est le PPP n'existait pas spontanément en France avant la construction par le droit de ce produit. De nombreux principes juridiques et administratifs empêchaient sa constitution, et ont marqué son développement par une série d'échecs.

Cette partie de chapitre propose donc une lecture de l'avancée du droit vers la création d'un instrument licite (réunissant donc dans la légalité et la sécurité juridique les caractéristiques des PPP) et banalisé (d'emploi général, et non dérogatoire) correspondant à la définition "universelle" de PPP.

L'esprit est de poser les bases d'une généalogie de l'évolution des règles de droit révélant la "volonté" ou la "nécessité" (qui ont longtemps furent diffuses, avant d'être clairement exprimées à partir de 2003-04) de doter la commande publique française d'outils réunissant les caractéristiques de PPP, face à des institutions du droit administratif rétives. Cette analyse, longitudinale, présente de manière linéaire une évolution chaotique et pas forcément prédéterminée dans son résultat, et certainement pas dépourvue d'enjeux sociaux au sein des groupes qui promeuvent ou s'opposent à l'introduction d'outils de type PPP en France, à travers une simple lecture des évolutions de droit[143].

Une fois créés les PPP, le travail n'est pas terminé : non seulement il faudra encore quelques consolidations législatives pour les purger de tout risque juridique, mais aussi procéder à des aménagements visant à ce qu'ils ne soient plus désavantagés par rapport aux autres modalités de la commande publique.

Rappelons, pour faire le double lien avec la sociologie économique et la financiarisation, que la création d'un nouveau produit peut nécessiter un processus d'institutionnalisation ; de la même manière, c'est toujours par le droit qu'on autorise de nouveaux produits qui ont des caractéristiques d'innovations financières.[144]

1.1. Eléments de contexte : le besoin de PPP et la longue lutte pour un contrat global à paiement public et financement privé

Dans les limites de cette thèse, il ne nous est pas possible d'avancer une synthèse incontestable des raiusons profondes ayant, depuis les années 1980, conduit un certain nombre d'acteurs – dirigeants politiques, hauts fonctionnaires, grands donneurs d'ordres publics, industriels du BTP et des services publics délégués, intervenants du monde financier – à pousser en direction de la mise en place de contrats globaux préfinancés qualifiables de PPP.

2.1.1. [143] Pour les références à ces ouvrages guides techniques et analyses juridiques, liés au contexte institutionnel français, voir **fascicule annexe**, Méthodologiquement, nous nous intéressons aux évolutions des caractéristiques juridiques sur la longue durée. Cette partie de chapitre ne traite pas de la mobilisation des acteurs en faveur des PPP, tant pour leur promotion commerciale et leur légitimation législative que pour la création puis l'adaptation de la législation et des conditions de mise en œuvre – ce point sera abordé en **chapitre 3**, qui s'arrête sur un moment précis de la la promotion des PPP et de la protection des intérêts du secteur de l'offre, que nous avons pu observer directement.

[144] Le travail de Sabine Montagne, qui montre l'évolution de la forme juridique du *Trust*, support du développement des fonds de pension aux Etats-Unis lors de la seconde moitié du XXème siècle, en est un exemple particulièrement convaincant. (**Montagne, S.**, (2006). *Les fonds de pension. Entre protection sociale et spéculation financière,* Ed. Odile Jacob, Paris).

Cette histoire socio-économique reste à faire, on peut à première vue suggérer que s'y combinent, plus ou moins intensément selon l'époque, différents éléments tels que

- la recherche par les grands groupes industriels de relais de croissance tant dans l'intégration conception-construction que dans l'extension vers la gestion des services et des équipements associés, afin de contrôler une plus grande part de la chaîne de valeur et accroître leur pouvoir de marché,
- l'épuisement du modèle concessif menaçant les grandes entreprises gérant des réseaux urbains (via délégations de services publics),
- le mouvement d'externalisation immobilière qui après les entrerpises a fini par affecter la sphère publique,
- du côté des décideurs, et particulièrement des collectivités territoriales aux pouvoirs et compétences accrus par la décentralisation, le besoin de poursuivre la "solution équipement" (Jeannot, 2001, *op. cit.*) – qui pour des raisons évidentes intéresse également le secteur privé ;
- la "pression à la modernisation" de la sphère publique venue du "modèle" britannique ;
- les pressions d'origine communautaire, dans le sens de la création du marché unique visant à apla nir certaines spécificités françaises jugées insuffisamment concurrentielles ;
- et surtout les contraintes budgétaires, exprimées bien avant la crise financière et économique engagée depuis 2007-08.

[Nous n'avons pas d'éléments de première ou de seconde main pour la période courant des années 1980 à 2003. nous proposons en revanche en **chapitre 3** une synthèse des arguments collectés sur certains matériaux, de 2004 à 2008].

2.4.1. En grande Bretagne[145] : une politique publique centrée sur l'attraction des capitaux, des blocages essentiellement politiques et syndicaux

- Sans nous apesantir sur le cas britannique, il nous semble nécessaire de souligner que l'introduction des PPP en Grande-Bretagne n'a guère posé de problème d'oardre juridique.
- Il n'existe pas de dichotomie public-privé au niveau du droit en Grande Bretagne. Les contrats publics sont de droit privé. Il n'existait certes pas de tradition de concession
- Pas de blocage juridico-institutionnel dans le pays du libre contrat et de la Common Law : freedom of contracting, sanctity of contract., pas d'enjeu juridique, pas de dichotomie du droit (privé vs. administraif). Aucune catégorie juridique nouvelle en UK. Tout au plus a-t-il fallu applanir les obstacles juridiques
- Le contrat est un sanctuaire (Cossalter). La common law est marquée par la pratique des contrats complets, par rapport aux contrats incomplets élaborés en France. Pas d'exorbitance du droit administratif. Freedom of contract (sauf sur régalien), sanctity of contract
- Essentiel des règles sont édictées dans des guides HMT, création de TF qui ont des fonctions de promotion et de conseil

[145] Notre approche du cas britannique est relativement superficielle. N'ayant pas exploré l'intégralité des innombrables travaux britanniques, nous renvoyons aux travaux français examinés en **fascicule annexe**.

- Donc pas d'enjeu juridique
- Généalogie : contrats globaux à partire de 1990 : santé (NHS and communuity care act en 1992), justice (Criminal Justice Act en 1992 pour prisons). Discours Lamont en 1992 crée politique PFI. Repris par Blair réponse et un dépassement des politiques de privatisation et d'outsourcing
- Recontretualiser le cas britannique pour montrer ce qui fait les spécificités institutionnelles et culturelles des PPP
- une politique publique d'investissement faisant appel aux capitaux privés, avbec des contrats encadrés par le public il a suffi de laisser se développer des contrats privés encadrés par standards (guidelines) du HMT ; un appel sans détour au secteir financier qui suppose de créer des conditions d'attractivité pour els cpacitauix privés
- s'accompagne d'un discours de modernisation des acteurs publics qui doit être compris dans l'extension des cadres de la micro-économie aux choix et au management public (public choice ; analyses de Le Galès sur la régulation des prestations publiques par des procédures de marché). PFIsoutenue par une pratique intensive d'évaluation (évaluation ex ante avec VfM/BVM ; évaluation ex post avec les rapports du NAO, de l'audit commisson, d'autres institutions – évaluations parfois propagandistes). - La thématique du NPM est très apparente en GB, davantage qu'en France, où domine le thème du besoin de financement des "besoins" ; Vecteur de modernisation de l'Etat, discours de choix rationnel, de citoyen consommateur, d'usager vs client. , normes marchandes pensées comme sources d'adaptation et de progrès

1.2. Les rigidités du droit administratif français contre les PPP : état des lieux

Au contraire du cas britannique, la commande publique en France est strictement encadrée par le droit administratif. De fait, il n'existait pas dans les années 1980 de modalités de commande en contrat global, à paiement public étalé, et préfinancement privé (correspondant donc à notre idéalt-type de PPP) ; plus encore, le droit de la commande publique, la jurisprudence administrative, et les règles de domanialité publique ont progressivement établi une série de barrières s'opposant aux solutions non "pures" pour le montage des projets complexes. Les juridictions administratives ont progressivement rigidifié les bornes des types de contrats disponibles, entre les formes de délégations de service public d'une part, les marchés publics d'autre part. Nous rappelons ici brièvement ce qui fonde cete rigidité et les principes s'opposant à l'introduction de formes de PPP en France.

1.2.1. Rigidités des principes des marchés publics

De grands principes structurent les marchés publics en France, qui font de la commande publique traditionnelle l'exact opposée des PPP :

- Des principes d'ordre général : la liberté de l'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats (principes flous qui en pratique vont permettre de condamner les solutions favorisant structurellement les grandes entreprises),
- ce droit de la commande publique est par ailleurs incompatible avec la conclusion de contrats globaux. La personne publique a l'obligation d'exercer le rôle d'intérêt général de maître d'ouvrage (notamment le financement et la définition des besoins, qui ne peuvent être délégués).

Il protège la séparation absolue des fonctions de maîtrise d'ouvrage publique[146] (définition du programme) et de maîtrise d'œuvre (qui doit apporter une réponse architecturale, technique, et économique, donc de conception puis de vérification des travaux). La même personne ne peut être maître d'œuvre et entrepreneur. Tout ceci empêche en pratique le contrat global conception-construction, donc les PPP – qui sont une délégation partielle de la maîtrise d'ouvrage et totale de la maîtrise d'œuvre, fonctions qui se trouvent confiées à un même prestataire privé dans les PPP. (La législation imposée en ce sens dans les années 1980 reflète notamment les connections du milieu des architectes pour protéger leur profession)[147].

- Une autre interdiction, liée au code des marchés publics (CMP, article 94), est celle du paiement différé : elle empêche *de facto* le financement privé, mais aussi que la construction et l'entretien maintenance soient confiés par un même marché. Cet aspect du CMP entendait délibérément interdire un mécanisme qui conduit l'entrepreneur à répercuter sur la collectivité ses frais financiers, forcément plus élevés que ceux de la collectivité.

- Enfin, les principes du recours à l'allotissement (article 10 du CMP) : si l'objet du marché est multiple, il faut passer autant de marchés qu'il y a de compétences requises, pour de courtes durées. Ces principes ont été rigidifiés par la jurisprudence : en 2004 encore, un décret oblige à faire apparaître séparément prix d'entretien et de maintenance.

Interdisant la fusion des fonctions de conception et de construction, le désaississement de la personne publique de ses fonctions de maîtrise d'ouvrage, interdisant en pratique la même entreprise d'exécuter construction et entretien-maintenance sur la base d'un même marché, interdisant les paiements différés, sans compter les principes plus flous (égalité de traitement…), le code des marchés publics s'oppose en tous points aux solutions de type PPP pour des marchés de travaux. Il s'opposait donc en tous points à l'introduction de contrats globaux à apiement différés, donc de PPP, en France.

1.2.2. Rigidités du modèle concessif

Il est de bon ton de rappeler que les concessions, aux principes proches des PPP (et assimilées aux PPP dans d'autres contextes nationaux), ont été inventées en France (Bezançon, 2004, *op.cit*). Or ce même droit qui avait permis les concessions s'est rigidifié dans les années 1990 et s'avère en réalité incompatible avec les PPP.

La France a en effet développé tout un régime juridique permettant de déléguer certains services publics et infrastructures à l'exploitation privée. Il existe toute une palette de délégations de service

[146] Le maître d'ouvrage est la personne pour le compte de laquelle les travaux ou l'ouvrage sont exécutés.
[147] La loi dite "MOP" n°85-704 du 12 juillet 1985, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'oevre privée organise l'éclatement rigide des fonctions : la mission de la maîtrise d'oeuvre architecturale est distincte de celle d'entrepreneur (BTP). Elle intervient en phase amont du projet (conception, étude d'impact) et en phase aval (contrôle) et limite les entreprises à des tâches d'exécution (sauf certains cas autorisant des procédures de conception réalisation lorsque des motifs tecniques rendaient nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études). Par ailleurs les personnes maîtres d'ouvrage public ne peuvent se démettre de leur fonction d'intérêt général que constitue la mission de maîtrise d'ouvrage.

public[148] allant de l'affermage[149] (exploitation seulement sur des investissements publics lourds) à la concession (investissements à la charge de l'exploitant)[150].

Or les concessions, très proches des PPP en apparence, supposent sur des services publics délégables et avec une rémunération substantiellement liée à l'activité déléguée. La double conséquence en est de fermer le modèle économique de la concession à certains secteurs, et de créer des risques de requalification sur certains services publics délégués (là où l'exploitation n'est pas suffisamment rentable pour couvrir les frais).

Par ailleurs, le système concessif repose sur d'autres principes et éléments de jurisprudence stables mais incompatibles avec les opérations de financement de projet : l'administration possède un pouvoir de modification, négociée, ou unilatérale, des contrats administratifs dans l'intérêt du service public : le "fait du prince" (qui autorise l'Etat ou la collectivité à modifier le contrat de manière unilatérale pour raisons d'intérêt général), le "cas de force majeure" et la théorie de l'imprévision,le pouvoir de résiliation pour continuité du service public. Certes la plupart des modifications et résiliations ne vont pas sans contreparties financirèes pour le contractant privé, mais crée des incertitudes juridiques. Les DSP s'appuient donc sur des contrats incomplets où l'essentiel des réponses se trouve dans la jurisprudence – ou dans les mains du juge – par rapport à la *sacntity of contract* britannique.

Avec le temps il y a eu épuisement du modèle concessif, une utilisation "acrobatique" de la DSP : des concessions de moins en moins rentables, nécessitant de plus en plus de subventions… et s'approchant du seuil de requalification en marchés publics.

Dans le courant des années 1990, il y avait donc à disposition un système économique proche du PPP – la délégation à un opérateur privé d'un contrat global (conception, construction, entretien-maintenance, exploitation) avec maîtrise d'ouvrage déléguée, d'un service public basé sur l'exploitation d'équipements financés par l'opérateur privé.

Mais il était caractérisé par deux éléments qui non seulement le différenciait des PPP mais empêche leur évolution vers des PPP en financement de projet : l'interdiction de paiements publics, fussent-ils seulement majoritaires, et un régime juridique léger de contrats incomplets non compatible avec des montages financiers. Ces conditions fermaient l'extension de la concession à d'autres secteurs. Le critère imprécis de rémunération « substantiellement liée aux résultats d'exploitation » laissait une grande appréciation au juge administratif pour requalifier des concessions. Au cours des années

[148] A compter de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques dite "loi Sapin"– adoptée suite aux affaires de corruption et s'intéressant donc à certaines modalités de passation des marchés publics -- les contrats de concessions ont été renommés "délégations de service public" (DSP). Cette loi posait le principe d'une mise en concurrence en plusieurs étapes, encadrant la procédure négociée. La définition précise des DSP résulte de la loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001, dite "loi MURCEF" (mesures urgences de réformes à caractère économique et financier). Elle précise que l'objet d'une DSP porte sur l'exploitation même d'un service public, et que le mode de rémunération doit trouver substantiellement son origine dans l'exploitation du service « substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service » : ceci ne clarifie pas beaucoup la définition et c'est la jurisprudence qui en a "précisé" le contenu : en réalité les arrêts de jurisprudence administrative sur les sujet ont accru l'incertitude.

[149] Affermage : contrat par lequel le délégant confie au délégataire l'exploitation d'un service public s'appuyant sur un ouvrage existant. L'ouvrage pourra avoir été réalisé par une précédente concession arrivée à expiration, ou par un marché public de travaux.

[150] Concession : contrat par lequel la collectivité fait concevoir, construire, gérer-maintenir un équipement et un service publics. Le concessionnaire finance intégralement les ouvrages ; il est rémunéré par des redevances perçues sur l'usager

1990, les concessions ont tendu à se refermer sur leur propre domaine. Supposant la possibilité de déléguer un service public, elles ne pouvvaient être utilisées pour des services régaliens ; supposant l'existence de recettes substantielles en provenance de l'exploitation du service, elles étaient parfois impossibles, économiquement et/ou politiquement.

1.2.3. Fiscalité et autres "inégalités de traitement" (rigidité de la domanialité publique) : les obstacles secondaires

D'autres obstacles, quoique de moindre ampleur, s'opposaient au déploiement de PPP :

- Les principes d'inaliénabilité et d'insaisissabilité de la propriété publique, rendant impossible le recours à des formes de crédit bail pour les biens appartenant au domaine public (l'inaliénabilité s'opposant à leur passage, même temporaire, dans des mains privées) ;
- Des dispositions fiscales favorisant structurellement l'achat public direct (modalités d'application de TVA notamment)

1.2.4. Interdiction du contrat global préfinancé de longue durée, ou champ d'application restraeint du modèle concessif : les rigidités du contexte français

Nous résumons ci-dessous l'incompatibilité des deux grandes modalités de commande publique / gestion des services publics en France avec les caractéristiques des PPP :

- D'un côté la commande d'équipements et bâtiments supports du service public, fermant la porte tant au contrat global qu'au préfinancement privé ;
- de l'autre les DSP / concessions, autorisant les montages financiers privés et la globalisation des fonctions, interdites au paiement public voire même à des recettes privées insuffisantes, et créant une réelle insécurité juridique, avec de forts risques de requalification pour des objets d'application erronés, et des privilèges exorbitants pour la personne publique dans la relation contractuelle.

Ces interdictions des mécanismes organisationnels et économiques inhérents au PPP rendaient impossibles, pour des tas d'objets, de recourir à des contrats globaux avec maîtrise d'ouvrage déléguée, paiement public, et paiement différé – tous les principes économico-organisationnels du PPP.

Par ailleurs, pour reprendre les termes du juriste Laurent Richer, « le contrat de PPP mettant à la charge du secteur privé le financement, son utilisation présuppose l'existence d'un système juridique et politique comportant des garanties suffisantes du respect des contrats. Puis il faut assurer la sécurité juridique de l'arrangement mis en place (absence de violation d'une règle interdisant l'intervention privée, compétence de la personne publique signataire). Le pouvoir de résiliation unilatéral, la possibilité restreinte de confier des droits réels aux occupants, constituaient donc des obstacles à l'investissement privé.

Types de contrats et caractéristiques des PPP

Condition pour qualifier de PPP ***Type de contrat***	*Contrat global*	*Paiement public*	*Préfinancement privé*	*Licéité / sécurité juridique*	*Domaine d'application*	*Ouvert à…*
Marché public	*Non*	*oui*	*oui*	*Aucun problème*	*Commande d'équipements et bâtiments*	Toutes collectivités, établissements public, Etat
Concession	*oui*	*non*	*oui*	*Inégalité des parties* *Risque de requalification*	*Exploitation d'un service public délégué (avec ou sans équipements associés)*	Toutes collectivités, Etat

1.3. Une construction progressive de pratiques d'évitement mais un coup d'arrêt : les années 1990

Dans les années 1980-1990, des programmes sectoriels ou mécanismes ont été mis en place en tirant au maximum sur les possibilités du droit, permettant de contourner les interdits et d'aboutir, pour certains domaines ou certains clients publics, à des quasi-PPP : ce que certains ont appelé des pratiques d'évitement (BGP, 2005, *op. cit.*).

Parfois associées à la décentralisation, il s'agit de solutions forgées par des pratiques à la limite de ce qu'autorisait la loi, ou des législations ambiguës jouant avec les principes de la domanialité.

Les groupes industriels ont parfois été initiateurs de ces innovations présentant des caractéristiques proches de celles de notre idéal-type de PPP.

Quatre grands mécanismes d'étalement dans le temps du paiement de travaux d'équipements publics, sous la forme de montages complexes ont ainsi permis à certaines collectivités publiques de devenir locataire puis, à terme, propriétaire d'un ouvrage :

- les "VEFA" (vente en état futur d'achèvement), qui détournaient des possibilités existant en droit civil, proches des solutions de promtion immobilière. Elle connurent en 1994 un coup d'arrêt par un jugement du Conseil d'Etat ;
- les Baux Emphytéotiques Administratifs, dont l'emploi fut assoupli en 1988 pour les collectivités, et les Autorisations d'Occupation Temporaire du domaine public, pour l'Etat. Ils créaient des dispositifs d'usage restreint proches du PPP, mais non dépourvus de risques juridiques – ils furent limités dès le milieu des années 1990 ;
- la mémoire collective, pour des raisons par la suite bien gênantes pour les promoteurs des PPP (les affaires de corruption des lycées d'Ile-de-France) a surtout le mécanisme des METP ("marchés d'entreprise de travaux publics") très proches des PPP sur certains domaines, mais dont l'usage dévoyéa contribué à durablement créer un halo de suspicion et surtout de l'insécurité juridique autour des PPP

A chaque fois, la jurisprudence est venue porter un coup d'arrêt à ces pratiques.

1.3.1. L'importation avortée des solutions de promotion immobilière classique : VEFA, des années 1980 jusque 1994

La vente en état futur d'achèvement est l'une des principales modalités de promotion immobilière privée : certains collectivités y ont recouru pour échapper aux principales règles de la loi MOP (notamment l'interdiction de se désaisir des responsabilités du maître d'ouvrage public et les règles de mise en concurrence). Dès 1991[151], la plus haute juridiction administrative a clairement précisé les bornes de son emploi : le recours à la VEFA n'est pas possible lorsque l'objet de l'opération est la construction d'un immeuble entièrement destiné à devenir la propriété de la personne publique et conçu en fonction de ses besoins propres. Une collectivité publique maître d'ouvrage se rend coupable d'un détournement de procédure lorsque ces quatre conditions cumulatives sont réunies : l'immeuble est destiné à devenir propriété de la personne publique dès son achèvement ; il est entièrement destiné à devenir sa propriété ; il est conçu en fonction de ses besoins propres ; les travaux sont réalisés à l'initiative de la personne publique et selon des caractéristiques qu'elle a définies.

Concrètement, la Région Midi-Pyrénées s'est vue interdire la réalisation par un contrat global de son hôtel de région en 1991. Même si des montages hybrides demeuraient possibles (immeubles non intégralement destinés à un donneur d'ordres publics), cette expérience condamnait l'emploi par la personne publique de solutions de promotion immobilières classqiues.

Types de contrats et caractéristiques des PPP

Condition pour qualifier de PPP ***Type de contrat***	*Contrat global*	*Paiement public*	*Préfinancement privé*	*Licéité / sécurité juridique*	*Domaine d'application*	*Ouvert à…*
VEFA	*MOu déléguée Concepti on-constructi on*	*oui*	*Oui mais paiement à livraison*	*Fortes restrictions*	*Immobiliser administratif*	Collectivités locales

1.3.2. L'expérience des prisons Chalandon (1987)

Par la loi n°87/432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, le législateur a voulu mettre en place des modalités de type PPP pour la construction de prisons… Le Garde des Sceaux de l'époque, Albin Chalandon, souhaitait même confier une partie de la mission relevant de l'administration pénitentiaire au secteur privé. Il laissera son nom à un programme de 22.000 places de prisons basé sur un contrat global de conception, construction, aménagement, conclu sous forme d'un marché public – mais sans paiement différé.

Types de contrats et caractéristiques des PPP

[151] Arrêt du 8 février 1991 du Conseil d'Etat condamnant la région Midi Pyrénées,

Condition pour qualifier de PPP ***Type de contrat***	*Contrat global*	*Paiement public*	*Préfinancement privé*	*Licéité / sécurité juridique*	*Domaine d'application*	*Ouvert à…*
Prisons Chalandon	*Conception-construction*	*oui*	*non*	*Loi sectorielle* ad hoc	*Programme de prisons*	Justice

Les dérogations sectorielles à la MOP des années 2000 (LOPSI, LOPJ) seront de lointaines descedantes des "22.000 Chalandon", restées dans l'histoire.

1.3.3. Baux 1988 et AOT 1994 et leurs limites intrinsèques

Au tournant des années 1990, deux grandes pratiques d'évitement prennent forme, grâce à une législation assouplissant certains principes de la domanialité publique, et accordant des dérogations à la loi MOP : Baux emphytéotiques administratifs pour les collectivités, autorisations d'occupation du territoire assorties d'une location avec option d'achat pour l'Etat. Mais leur domaine d'application reste limité aux petits bâtiments, et ils encourent à un risque de requalification.

i) Le BEA issu de la loi du 5 janvier 1988

Modifiant le code général des collectivités territoriales (Art.1311.2), le BEA est un schéma alternatif au marché public de travaux. Associé à une convention d'exploitation non détachable du bail, il confie à un emphytéote (titulaire privé) un bail sur le domaine public pour réaliser un équipement ou un bâtiment, et "l'exploiter", c'est-à-dire fournir les services connexes, ne recevant un loyer par la collectivité. A la fin du bail – résiliable ou annulable unilatéralement par le donneur d'ordres public – l'ouvrage redevient propriété de la collectivité. Ce bail pouvant durer de 18 à 99 ans, il constitue *de facto* un mode de préfinancement privé des équipements publics. Il permet de construire sur domaine public – mais son champ d'application demeure restreint aux objets "bâtimentaires" : gendarmeries, bâtiments administratifs, établissements de santé (sauf nationaux). Il ne peut être conclu pour des ouvrages sur voirie, domaine public fluvial, ferroviaire, maritime. A ce titre, il a été interdit pour la réalisation de parkings.

Néanmoins, au contraire de la VEFA, il ne s'agit pas d'une pratique d'évitement (CGP, 2005, *op. cit.*), mais d'une possibilité ouverte par la loi de déroger à la MOP, sans détournement de procédure, et le Conseil d'Etat a consacré le droit pour des collectivités d'y recourir[152] – ce qui signifie la possibilité d'un préfinancement privé, une dépossession de la mission de maîtrise d'ouvrage. La longue durée, le paiement différé, pour l'usage d'un bâtiment support d'un service public, la possibilité pour le bailleur de constituer des sûretés permettant la mise en place de solutions de type crédit-bail : pour la première fois, toutes les caractéristiques permettant de qualifier un contrat public de PPP sont réunies – même si le champ d'application demeure relativement limité.

Rappelons qu'à partir du moment où des organismes de suivi du marché des PPP seront mis en place (CEFOPPP), ils s'intéresseront au suivi des opérations de BEA, qui entrent selon eux dans la

[152] Arrêt SOFAP Marignan concernant la Marie de Lille, 25 février 1994

catégorie des PPP : ils constitueront l'un des vecteurs principaux des lois sectorielles LOPSI et LOPJ, mais aussi l'ordonnance du 4 septembre 2003, largement mobilisée dans le cadre du plan Hôpital 2007.

Types de contrats et caractéristiques des PPP

Condition pour qualifier de PPP / ***Type de contrat***	*Contrat global*	*Paiement public*	*Préfinancement privé*	*Licéité / sécurité juridique*	*Domaine d'application*	*Ouvert à…*
BEA	*MOu déléguéee CCEM*	*oui*	*Oui Bail 18-99 ans*	*oui*	*Restreint : Immobiliser administratif, hospitalier*	Collectivités locales, établissements publics de santé

ii) Les AOT (autorisation d'occupation temporaire du domaine public) loi 25 juillet 1994

La loi n°95-631 du 25 juillet 1994 institue des dispositifs comparables pour le domaine public de l'Etat, conférant au titulaire un droit réel sur les ouvrages immobiliers qu'il y réalise pour le compte d'une personne publique. Celle-ci devient propriétaire au terme du contrat de location, sans jouer le rôle de maître d'ouvrage. C'est donc un moyen pour une administration centrale de faire construire un immeuble qu'elle utilisera immédiatement mais dont elle ne récupérera la propriété qu'à l'expiration de la validité de l'AOT. La rémunération de l'investissement est étalée dans le temps par l'intermédiaire du paiement d'un loyer. La loi permet au titulaire de disposer de droits réels sur l'ouvrage – et donc de recourir à des dispositifs de prêts bancaires en hypothéquant son droit.

Toutefois, le Conseil Constitutionnel (lors de l'examen de constitutionnalité de la loi, arrêt CC n°94-346 du 2 juillet 1994) a jugé que ces dispositions devaient être entendues « comme excluant toute autorisation d'activités qui ne seraient pas compatibles avec l'affectation du domaine public concerné ». En d'autres termes, le titulaire de l'AOT n'aurait pas le droit de valoriser de manière complémentaire le bâtiment qu'il loue à l'Etat avec des activités commerciales.

Transférant la maîtrise d'ouvrage, autorisant un contrat global, un paiement différé, la constitution de droits réels sur l'ouvrage, ces modalités permettent la mise en place de préfinancements privés.

L'AOT est donc le pendant du BEA pour l'Etat. Il sera le support des premières réalisations d'importance dans le cadre des LOPSI/LOPJ (prisons, commissariats…).

Condition pour qualifier de PPP / ***Type de contrat***	*Contrat global*	*Paiement public*	*Préfinancement privé*	*Licéité / sécurité juridique*	*Domaine d'application*	*Ouvert à…*
AOT	*MOu déléguéee CCEM*	*oui*	*Oui*	*oui*	*Restreint : Immobiliser administratif,*	Etat

1.3.4. La construction par la pratique puis l'échec traumatisant des METP

Dans le courant des années 1980, pour anticiper les besoins des collectivités territoriales s'étant vues transférer la responsabilité du patrimoine immobilier scolaire (collèges, lycées) dans le sillage des lois de décentralisation, de grands groupes de BTP réactivent un type de contrat public initialement conçu pour confier à des entreprises privées la réfection et l'entretien de la voieie, et tombé en désuétude : les METP (marché d'rentreprise de travaux publics) [153]. De manière intéressante, ils furent également employés pour des contrats liés à l'éclairage public.

Confiant à une entreprise privée, par un marché public, une mission globale de conception-construction (ou plus souvent réhabilitation), suivie de l'entretien-maintenance, de bâtiments scolaires, les METP organisent de système de paiement public différé pour des durées parfois supérieures à 10 ans. Il s'agissaitt en pratique d'une forme quasi aboutie de PPP – qui n'avait pas dit son nom -- à tel point que les contrats de PFI furent d'abord analysés comme leur équivalent britannique. Certains y voyaient une filiation évidente (Cossalter, du Marais, 2001)[154].

Sans rentrer dans la complexité des débats doctrinaux qui ont accompagnés l'emploi des METP, au sujet des problèmes de qualification juridique notamment, retenons que ces contrats ont été construits sans encadrement législatif, par l'ingénierie contractuelle des grands groupes.

Les METP comportaient donc, comme le remarquent les juristes, toutes les caractérisqtiques du PPP, puisqu'ils voient une entreprise chargée de construire un ouvrage et de gérer le service auquel il est affecté. Cette entreprise, au lieu d'être rémunérée par des usagers, l'est par la collectivité. Surtout, les prévoyaient un paiement étalé sur toute la durée du contrat, aussi bien pour l'entretien que pour les travaux eux-mêmes, ce qui permettait de reporter la charge financière sur la personne publique… or le code des marchés publics interdit les paiements différés, et les METP ont logiquement fini par être interdits par la jurisprudence administrative[155].

Des critiques politiques poitient également – déjà pointaient des critiques sur l'opacité des METP et le surcoût du financement privé, qu'on retrouvera lors de l'introduction des Contrats de Partenariat. Pour le grand public, ce sont surtout les affaires de corruption dans les marchés des lycées d'Ile-de-France, qui terniront l'image des METP. Il manquait donc un élément de taille : la licéité juridique construite par un dispositif législatif robuste. L'ingénierie contractuelle des grands groupes ne suffit pas sans l'appui de la loi – notons que la loi MURCEF du 11 décembre 2001, passée sous le gouvernement Jospin, loin de venir en aide à ces proto-PPP en plein naufrage, contribue au contraire à rigidifier le droit des concessions -- et surtout les juridictions administratives constitueront toujoçurs une menace latente pour les contrats innovants à caractéristiques de PPP. Le coup fatal porté aux yeux de l'opinion par les malversations, enfin, tétanisera durablement les promoteurs, publics comme privés, des PPP, et galvanisera leurs opposants : non seulement il faudra un cadre juridique sécurisé, mais aussi il faura surveiller très attentivement les procédures.

L'expérience des METP, première tentative de mettre en place des PPP à dominante bâtimentaire et forte composante de service pour les établissements d'enseignement secondaire, ne fut forcément pas forcémernt un échec du point de vue de ses utilisateurs. Elle aura concentré en revanche toutes les conditions d'un échec du point de l'introduction de modalités PPP dans la commande publique, et la leçon sera retenue.

---

[153] Expression née par un arrêt du conseil d'Etat du 11 décembre 1963, Ville de Colombes)

[154] **Cossalter, B., Marais (du), B.,** (2001) : *La Private Finance Initiative*, Institut de la Gestion Déléguée, Paris, mars 2001, 80p.

[155] Arrêt Conseil d'Etat du 8 février 1999 Préfet des Bouches du Rhône vs Commune de la Ciotat.

Condition pour qualifier de PPP ***Type de contrat***	*Contrat global*	*Paiement public*	*Préfinancement privé*	*Licéité / sécurité juridique*	*Domaine d'application*	*Ouvert à…*
METP	*MOu déléguéee CCEM*	*oui*	*Oui*	*non*	*Restreint : éclairage public, bâtiments scolaires*	collectivités

1.3.5. Conclusion : les années 1990 ou la mise en échec, par les juridictions administratives, des formes de PPP mal préparées et peu assumées

Que retenir de ces expériences des années 1990 ? La défense par les juridictions administratives des catégories bien définies de la commande publique aura fait sinon interdire, du moins rendu très risqué, le recours aux divers outils employés à la limite de la légalité, ou construits sans fondement juridique robuste, faute de disposer dans l'arsenal juridique de contrats possédant les caractéristiques de PPP. La délégation de maîtrise d'ouvrage publique, la combinaison conception-construction-entretien-maintenance, le préfinancement privé, ont parfois été possibles, mais au bénéfice de certains types de donneurs d'ordres publics et dans certains domaines d'application seulement – essentiellement des bâtiments sans grands enjeux techniques ou de service. Surtout, il a toujours pesé une incertitude juridique, le summum ayant été atteint avec l'expérience des METP.

Clairement, le droit des contrats publics français constitue une entrave au développement viable des PPP. Seuls sont autorisés des modèles "purs" (marchés publics, délégations de service public), laissant des besoins insatisfaits, et toute tentative de s'extraire de se cadre expose à des requalifications.

1.4. Des contrats dérogatoires d'emploi sectoriel limité aux Contrats de Partenariat d'emploi général : les années 2002-2004

Les leçons de ces expériences et échecs des années 1990 vont ouvrir la voie à une réforme en deux temps : d'abord la consolidation de l'emploi dérogatoire des formes contractuelles existantes dans l'esprit des PPP, limitée à certains secteurs, ensuite la construction d'une législation visant à l'introduction dans le droit commun de contrats de type PPP d'emploi général (tous donneurs d'ordres publics, tous secteurs), banalisé et surtout sécurisé – les Contrats de Partenariat.

A la faveur de l'alternance politique en 2002, des dispositions législatives et réglementaires aux intentions clairement "affichées" sont prises pour relancer des PPP. Ils ne s'appellent pas encore PPP mais permettent le contrat global et des solutions en crédit bail. Ils constituent aussi une extension des marchés de conception réalisation

Parallèlement est construite législativement, par voie d'ordonnance (ce qui permet la concertation avec les acteurs du secteur,[156] l'architecture d'un dispositif de PPP d'emploi général et bien mieux "bordé" juridiquement. Il se heurtera néanmoins à la résistance du droit administratif français

1.4.1. Les contrats dérogatoires dans le domaine régalien et hospitalier

A partir de 2002, le climat politique est de nouveau favorable aux PPP[157], appelés à devenir le moyen de mettre en œuvre certaines politiques d'investissement "ambitieuses" (sécurité intérieure, justice, hôpitaux, Armées).

Ces avancées des PPP prennent la forme de modifications réglementaires sont noyées dans des lois programmatiques sectorielles qui modifient discrètement certains codes (code général des collectivités territoriales, code du domaine public de l'Etat, code rural…). La relance des PPP s'opère sous la forme de contrats déraogatoires et sectoriels.

Ceux-ci ne portent pas explicitement le nom de PPP mais en possèdent les caractéristiques : ils permettent la mise en place de contrats globaux à paiement public différé et préfinancement privé, en s'appuyant sur les formes existantes déjà mentionnées (BEA, AOT-LOA), dans des secteurs où la concession ne peut être apppliquée faute d'usagers payants.

Sans entret dans un débat doctrinal qui n'est pas de notre domaine, il semble que le passage par la loi n'était vraisemblablement pas strictement nécessaire. Il contribue néanmoins à "marquer le coup", à tel point qu'il sera souvent fait référence à ces PPP par la métonymie "contrats LOPSI/LOPJ" ou "BEH ordonnance septembre 2003".

L'absence de réaction marquée ou contraire du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'Etat contribuent par ailleurs à leur stabilité juridique.

i) Domaine régalien (justice, sécurité intérieure, Armées)

L'une des priorités du nouveau gouvernement issu des élections de 2002 est de mener une politique de sécurité tangible et aux résultats visibles, passant notamment par une politique d'investissements (places de prisons, commissariats, casernes de gendarmerie).

A ce titre, les lois n°2002-1094 du 29 août 2002 (dite LOPSI – loi d'orientation pour la sécurité intérieure) et n°2002-1138 du 2 septembre 2002 (dite LOPJ – loi d'orientation pour la justice) vont permettre jusque 2007 à l'Etat – mais aussi aux collectivités qui veulent investir pour contribuer au renforcement de ce service de l'Etat – de faire préfinancer par crédit bail la construction d'immeubles pour les besoins du ministère de la Justice, de la police, de la gendarmerie.

Le préfinancement privé est possible, dans la mesure où le crédit-bail n'écarte aucune des règles prévues par le code du domaine de l'Etat, et relatives à la propriété publique (notamment la continuité du service public et incorporation des ouvrages au patrimoine de l'Etat en fin de bail.

---

[156] Nous ne disposons malheureusement pas d'éléments de terrain de première main sur cette phase de préparation cachée. On peut se référer à **Marais (du), B.,** (2007) : « La genèse des Contrats de Partenariat du point de vue des innovations apportées par l'ordonnance du 17 juin 2004 » in *La Revue Juridique du Trésor*, dossier spécial PPP, mars-avril 2007, pp.199-204.

[157] Dont le dernier moment de grâce, on le rappelle, fut la loi Chalandon de 1987 sur les prisons.

Des centaines de contrats de type BEA seront dès lors lancés par des collectivités pour construire ou moderniser des casernes de gendarmerie ou commissariats de police.

Suite à ces lois, l'Etat pourra également, pour la construction et l'aménagement de prisons, conclure des marchés en dérogation de la MOP dans les mêmes conditions que pour la police et la justice

Par nature, ces BEA et AOT-LOA permettent la passation de contrats confiant la maîtrise d'ouvrage à une entreprise chargée d'une mission globale. Le fait de passer par la loi a conduit le consei constitutionnel à se prononcer : par sa décision du 22 août 2002 (n°2002-460 DC) sur la LOPSI, il juge « qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'impose de confier à des personnes distinctes la conception, la réalisation, l'aménagement, la maintenance, et l'entretien d'un ouvrage public » : la sécurité juridique est donc acquise pour ces contrats globaux, au point que certains juristes les qualifient de forme légale du METP.

Un peu plus tard, la loi de programmation militaire n°2003-73 du 27 janvier 2003 permettra aussi au Ministère de la Défense de passer des contrats globaux préfinancés de type AOT-LOA comme alternative aux acquisitions en marchés publics.

ii) Les contrats dérogatoires dans le domaine hospitalier : l'ordonnance du 4 septembre 2003 et le Plan Hôpital 2007

Dans le domaine hospitalier, les contrats globaux à préfinancement privé sont également mobilisés en appui du plan d'investissement "Hôpital 2007".

Nous reviendrons plus bas sur la loi d'habilitation n°2003-591 du 2 juillet 2003, permettant de réformer par ordonnances, au fondement de la politique générale de PPP. Toujours est-il qu'elle est disponible, à l'automne 2003, et se trouve mobilisée dans l'ordonnance n°2003-850 du 4 septembre 2003 « portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ». Elle étend aux opérations correspondant aux besoind des établissements publics de santé et des structures de coopération sanitaire la possibilité de conclure des marchés marchés globaux et baux emphytéotiques avec option d'achat.

Ceux-ci seront appelés BEH et permettront de réaliser des investissements au titre du plan Hôpital 2007 (voir opérations en **fascicule annexe**, section dimensionnement du marché : jusque 2008, une cinquantaine de BEH seront attribués, pour un montant global d'investissement proche de 1 milliard d'€).

iii) Sur la passation de ces partenariats sectoriels et les directives communautaires

Nous avons un peu tenu à l'écart de notre définition des contrats de type PPP les éventuelles règles de passation des marchés et les obligations de procédure s'appliquant à eux.

Notons simplement que la LOPSI et la LOPJ n'entraînent pas d'obligation de justification *ex ante* du choix des modalités contractuelles associées (Baux emphytéotiques pour les collectivités, AOT pour l'Etat). Les modalités de passation sont, au choix, d'appel d'offres ou le dialogue compétitif.

L'ordonnance du 4 septembre 2003 créant les BEH en application de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 a conduit à la mise en place de procédures plus contraignantes. D'abord, l'établissement public de santé ayant recours à un BEH doit justifier son choix, notamment au regard de la complexité, et ce choix doit être validé par la MAINH (mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier).

Puis, suite à la directive communautaire n°2004-18 du 31 mars 2004 sur les marchés publics, définissant les conditions de passation de marché, et traduite par la loi du 9 août 2004 relative à la santé publique, le dialogue compétittif devient le mode normal de passation de marché pour les objets complexes. Ces règles de procédure (justification du choix de modalité contractuelle et passation de marché) peuvent sembler contraignantes, mais elles signifient pourtant que le système a été validé par les plus hautes juridictions administratives et pensé par le législateur, et présentent aussi l'intérêt de soumettre les donneurs d'ordres publics à des formes d'encadrement expert[158]

Condition pour qualifier de PPP ***Type de contrat***	*Contrat global*	*Paiement public*	*Préfinancement privé*	*Licéité / sécurité juridique*	Domaine d'application	Ouvert à…
BEA loi LOPSI/LOPJ	*Oui*	*Oui*	*Oui*	*Oui*	Bâtiment en rapport avec la sécurité intérieure (csernes de gendarmerie) et la justice	Collectivités locales
AOT loi LOPSI/J/LPM	*Oui*	*Oui*	*Oui*	*Oui*	Bâtiment en rapport avec la sécurité intérieure, la justice (tribunaux, prisons)	Administrations centrales
BEA ordonnance santé (BEH)	*Oui*	*Oui*	*Oui*	*Oui*	Centres hospitaliers	Etablissements publics de santé

Les dispositifs sectoriels de 2002-03 créent donc des substituts de PPP, grâce auxquels les personnes publiques vont satisfaire leur besoins d'investissement en se basant sur des techniques contractuelles complexes issues du droit privé.

Sécurisées juridiquement – elles n'ont pas rencontré d'opposition des hautes juridictions administratives – elles présentent néanmoins l'inconvénient d'être des dispositifs dérogatoires limités dans le temps, et tant au niveau des donneurs d'ordre que des objets d'application – essentiellement des bâtiments supports de services administratifs et sanitaires, où la dimension de service demeure faible. Accesoirement, elles sont très limitatives au niveau de la possibilité de générer des revenus tiers sur le domaine public.

Pour les concepteurs de la législation, pour les donneurs d'ordres utilisateurs de PPP, ces lois sectorielles vont permettre de satisfaire certains besoins précis mais sont aussi un coup d'essai. Elles vont aussi permettre au secteur de l'offre de se structurer en réponse à un "marché" des PPP émergent.

[158] Edit 2013 : Ce qui n'empêchera pas l'impression d'"échec" associée au projet de BEH du Centre Hospitalier Sud Francilien, qui rejaillit sur la totalité des modalités PPP aujourd'hui. On peut peut-être néanmoins penser que sans ces règles, davantage d'opérations auraient connu des ratés.

A côté de ces « dispositions destinées à parer au plus pressé, un travail de fond se poursuivait pour mettre au point un régime général du contrat de PPP » (Richer, p.638)[159].

1.4.2. …au Contrat de Partenariat d'emploi général

L'introduction des Contrats de Partenariat par l'ordonnance du 17 juin 2004 en application de la loi du 2 juillet 2003[160], peut être interprétée de deux manières opposées : la première, c'est qu'entre enfin en droit français une modalité de commande publique réunissant toutes les caractéristiques permettant de la qualifier de PPP, et organisant la sécurité juridique.

La seconde, c'est de voir qu'en dépit du franchissement de certains obstacles, les réserves d'interprétation imposées par le Conseil Constitutionnel ont conduit les concepteurs de la législation à introduire des procédures qui créeront de l'insécurité juridique.

i) L'ordonnance du 17 juin 2004 créant les Contrats de partenariat : les PPP enfin créés ?

L'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004, créant le Contrat de Partenariat, institue le premier PPP correspondant parfaitement à l'idéal-type esquissé en chapitre1. Pour certains juristes, il suit la même double logique que le METP : celle d'un contrat global qui confie à un prestataire unique la maîtrise d'ouvrage des travaux et préfinancement, et la gestion technique des équipements ainsi que la réalisation de prestations de services

Selon ses termes, « le Contrat de Partenariat est un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat [ou une collectivité territoriale] confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public. La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle peut être liée à des bjectifs de performance. »

Si nous reprenons tous les termes de cette définition, et ce qu'elle comprend en creux :

- Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser et se voit confier tout ou partie de la conception des ouvrage – la loi MOP n'est pas applicable.
- Il se voit par ailleurs confier au moins un des trois éléments : le financement, la construction ou transformation, l'entretien-maintenance, l'exploitation, la gestion d'ouvrages.

---

[159] **Richer, L.**, (2006) : *Droit des contrats administratifs ,* 5ème édition. LGDJ, Paris, 738p

[160] La loi n°2003-591, votée le 2 juillet 2003, habilite le gouvernement à légiférer par ordonnances pour « créer de nouvelles formes de contrats conclus par des personnes publiques ou des personnes priuvéesq chargées d'une mission de service public pour la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services, ou une conbinaison de ces différentes muissions ». L'intérêt de cette modalité législative est de permettre au gouvernement de se concerter discrètement avec les corps constitués, afin de bien réfléchir sur les moyens de sécuriser l'architecture législative. Nous n'étudierons pas ce passage qui n'entrait pas dans le champ de notre observation.

- Le titulaire est rémunéré par un prix payé par la collectivité publique, et cette rémunération par la personne publique peut être liée à des objectifs de performance. Par ailleurs, dans certains cas le cocontractant peut encaisser, au nom et pour le compte de la personne publique, le paiement par l'usager final de prestations.
- Cette rémunération doit être étalée, le paiement différé est autorisé : « la rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues ». Cette disposition rend nécessaire et légal le préfinancement privé. Le Contrat de Partenariat, confiant toujours le financement d'un investissement à l'entreprise partenaire, pose la question des garanties fournies à celle-ci : le conctractant peut avoir un droit réel sur les ouvrages et équipements situés sur le domaine public, ce qui permet le recours à des solutions de forme crédit-bail. Enfin, le Contrat de Partenariat reconnaît la possibilité au partenaire de céder une part de sa créance sur la personne publique, représentant une fraction du coût des investissements à l'établissement financier. Toutes ces dispositions facilitent le préfinancement privé.

Notons enfin que :

- la législation confère une grande souplesse à ce type de contrat dans la définition de l'objet ;
- il est prévu d'éliminer les distorsions de fiscalité favorisant l'achat en marchés publics (au niveau de la TVA notamment)
- la possibilité de générer des recettes complémentaires, dites recettes annexes ou recettes de valorisation, tant que demeure l'affectation prioritaire des équipements concernés au service public, constitue une nouveauté d'importance dans le circuit économique.

Aux termes de l'Ordonnance – moyennant quelques décrets d'application – des PPP de plein droit, pour tous donneurs d'ordres, et pour tous objets, seront donc disponibles dans le droit de la commande publique français.

ii) Les réserves d'interprétation du conseil Constitutionnel, créateur d'insécurité juridique

Dans les mois suivant l'Ordonnance, le Conseil d'Etat, dans sa décision du 29 octobre 2004 valide le décret d'application. La Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé est créée dans la foulée (décret 2004-1119 du 1ç ocotbre 2004 pris en application de l'ordonnance), et installée en mai 2005.

Rien ne semble s'opposer au décollage des PPP portés par le Contrat de Partenariat, pourtant une petite réserve d'interprétation du Conseil Constitutionnel à l'été 2003, vraisemblablement interprétée avec trop de zèle par les concepteurs de la législation, va constituer un obstable à leur développement.

Il ne s'agit pas de s'embourber dans le débat juridique, et encore moins de faire un travail microsociologique d'observation de la décision (nous n'y étions pas), mais simplement de d'interpréter le rappel par le Conseil Constitutionnel de principes juridiques comme la persistance de la résistance du droit administratif français face aux PPP.

Le Conseil Constitutionnel a été saisi en amont du vote de la loi d'habilitation, par un Sénateur PS, Jean-Pierre Sueur, très mobilisé contre l'introduction ou la généralisation des PPP en France. Dans son avis n°2004-473 du 26 juin 2003, le Conseil Constitutionnel semble donner un feu vert à la loi

d'habilitation, et aux principes des PPP : « considérant qu'aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose de confier à des personnes distinctes la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation, et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services ; qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit non plus qu'en cas d'allottissement, les offres portant simultanément sur plusieurs lots fassent l'objet d'un jugement commun en vue de déterminer l'offre la plus satisfaisante du poitn de vue de son équilibre global ; que le recours au crédit-bail ou à l'option d'achat anticipée pour préfinancer un ouvrage public ne se heurte, dans son principe, à aucun impératif constitutionnel […] ».

Le contrat global, le préfinancement privé, ne sont pas rejetés. Mais le Conseil émet une réserve d'interprétation : « […] que, toutefois, la généralisation de telles dérogations au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique serait susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics ; »

Pour certains juristes, cette décision est essentiellement politique, car la commande publique n'est pas une notion consacrée pas le droit. Ce qui est qualifié de manière sous-entendue comme étant des règles de droit commun de la commande publique – la séparation des fonctions entre maîtrise d'œuvre et entrepreneur, et l'appréciation séparée des lots – ne sont respectivement qu'une règle issue de la loi MOP et une exigence réglementaire du code des marchés publics. Elles conduiront néanmoins à mettre en place des restrictions de nature à contrarier durablement le développement des Contrats de Partenariat, en soumettant leur usage à des conditions de preuve préalablement apportées :

> « que, dans ces conditions, les ordonnances […] devront réserver de semblables dérogations répondant à des motifs d'intérêt général tel que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles, ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé ».

Si le Conseil rappelle qu'aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose de confier à des personnes distinctes la conception, la réalisation, la transformation d'équipements publics (et donc n'interdit le contrat gloabl – cette règle avait déjà été dégagée dans les décisions n°2002-460 et 2002-461 relatives aux LOPSI et LOPJ), en revanche il voit dans la généralisation du Contrat de Partenariat, jugé dérogatoire au droit commune de la commande publique et de la domanialité publique, une atteinte aux principes constitutionnels.

Cette appréciation est jugée étonnante pour certains juristes, peu claire, et facteur d'insécurité juridique. Elle s'est imposée à ceux qui préparaient l'Ordonnance, qui ont su s'en accommoder sur certains points, mais ont créé des risques juridiques sur un autre :

- en ce qui concerne des PME et des artisans au contrat » ;
- au nom du bon usage des deniers publics, elle devait comporter « les dispositions qui déterminent les règles de publicité et de mise en concurrence relatives au choix du ou des cocontractants ».
- Pour garantir l'égalité devant la commande publique et le bon usage des deniers publics, le législateur avait prévu que l'ordonnance comporte « les dispositions qui déterminent les règles de transparence et de contrôle relatives au mode de rémunération du ou des cocontractants »

Mais c'est au sujet de l'obligation sous-entendue de procéder à une évaluation préalable pour démontrer les motifs d'intérêt général que le législateur a réagi imprudemment : en appliquant à la lettre les recommandations du Conseil Constitutionnel (« des situations répondant à des motifs

d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retards préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles, ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé »), il a créé un dispositif susceptible d'être contesté par le juge administratif.

A court terme l'évaluation préalable avec ces contraintes juridiques particulières au cas français[161], s'avère un dispositif visant à limiter l'emploi des PPP. Alors qu'urgence et complexité n'étaient évoquées qu'à titre d'illustration, l'ambiguïté de ces principes laissera de la marge au juge administratif.

Soulignons enfin que si, pour l'Etat, l'Evaluation Préalable doit être réalisée par les organismes experts créés par décret (la MAINH pour l'évaluation préalable des BEH, la MAPPP pour les Contrats de Partenariat), le principe de libre administration permet aux collectivités locales de procéder elles-mêmes à l'exercice. Le risque est donc grand qu'une collectivité mal outillée, ou mal conseillée, construise mal son argumentation, menaçant le recours au CP de requalification en marché public par un juge administratif.

Dans ces points de détail ou d'interprétation juridiques se trouvent l'origine du manque de clarté et la lourdeur du dispositif d'évaluation préalable, qui constituera, par l'insécurité et la difficulté induites, un obstacle au développement du CP – alors que ni le Conseil Constitutionnel ni le Conseil d'Etat n'avaient imposé un tel dispositif pour les BEA ou LOA des LOPSI et LOPJ

Condition pour qualifier de PPP ***Type de contrat***	*Contrat global*	*Paiement public*	*Préfinancement privé*	*Licéité / sécurité juridique*	Domaine d'application	Ouvert à…
Contrat de Partenariat Ordonnance 17 juin 2004	*Oui*	*Oui*	*Oui*	*Oui, mais… risques sur l'évaluation préalable*	Tous équipements et bâtiments support du service public	Etat et ses Etablissements publics (dont RFF à partir de 2006), Collectivités locales, établissements publics de santé

Même si les opposants aux PPP ont été déboutés, la légalité des CP n'est qu'apparente, considérant l'insécurité juridique potentielle. Elle explique le "non-décollage" de cette modalité de commande publique (sinon le fameux contrat d'éclairage public signé par la ville d'Auvers-sur-Oise un an après l'ordonnance). Les CP, qui étaient prévus comme des dispositifs d'emploi général, se retrouvent

[161] Certes l'évaluation préalable, comme nous le verrons ensuite, peut être interprétée comme un dispositif de bonne gestion dans le sens du *New Public Management*, correspondant à la démarche retenue par les autorités britanniques avec le *Public Sector Comparator,* et dans ce sens l'évaluation préalable sera un principe économique. De fait, même si ce thème n'est en 2004 pas suffisant pour démontrer la nécessité du recours au CP, l'évaluation préalable, quel que soit le donneur d'ordres, doit établir les motifs de caractère économique, financier, juridique, administratif, qui le conduisent à engager la procédure de passation. Cette évaluation doit comporter une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global, de partage des risques et de performance.

obligés d'être justifiés, ce qui génère de l'insécurité juridique…. et l'impatience des acteurs, publics[162] et privés, qui espéraient voir enfin le vrai "coup d'envoi" des PPP en France.

Elle témoigne également d'une petite victoire politique des groupes parlementaire et professsionnels[163] qui ont saisi les hautes juridictions d'Etat.

1.5. 2008 : la relance des PPP entre volontarisme politique et résistance renouvelée des gardiens de l'Etat

Jugeant insuffisant le succès des PPP dans les années qui ont suivi immédiatement l'introduction de la législation[164], le gouvernement relancera après les élections de 2007 un plan de stimulation des PPP qui conduira à loi du 28 juillet 2008. Visant à moderniser le régime du Contrat de Partenariat sur les volets techniques, fiscaux, financiers, elle aura surtout pour objectif d'étendre des possibilités de recours au CP, estimées trop contraignantes : à côté de l'urgence et de la complexité sera créée une troisième voie d'accès, tenant à la mise en évidence du bilan coût-avantages, moins risquée juridiquement que les critères d'urgence et de complexité.

Le chapitre suivant (**chapitre 3**) étudiera plus précisément le travail de promotion, de conviction, préliminaire à la loi de 2008. Ces dernières pages de survol longitudinal des évolutions juridiques visant à créer des PPP sont un peu naturalisantes, elles font comme si la loi arrivait "toute seule" pour en analyser les éléments juridiques et surtout ce qu'ils apportent en termes de consolidation du régime d'emploi des PPP

1.5.1. La loi de juillet 2008 : faire sauter les risques juridiques pesant sur les CP et les distorsions de concurrence entre modalités de la commande publique

L'année 2008 voit plusieurs évènements ou initiatives concernant les CP, non nécessairement enchaînés, mais qui peuvent recevoir une même lecture : la parution du rapport Besson, la (première) annulation d'un (des premiers) CP par un juge de TA, la préparation puis le vote de la loi du 28 juillet, la résistance renouvelée du Conseil Constitutionnel.

i) Le "rapport Besson"

Fin 2007, le Président de la République a chargé le secrétaire d'Etat de la Prospective et de l'Evaluation des Politiques publiques d'un rapport sur les PPP (2008)[165] qui avait pour but explicite, devant le constat d'un « succès moindre que prévu de modalités telles que le dialogue compétitif et

[162] Comme en témoigne le rapport de mars 2005 du Commissariat au plan.
[163] le Sénateur Jean-Pierre Sueur et autres, UNSFA, Association pour la transparence et la moralité des marchés publics, Fédération Nationale des Elus socialistes et Républicains, Syndicat Natrional des entreprises de second œuvre et de bâtiment
[164] Les données quantitatives de marché que nous avons proposé en chapitre annexe suggèrent que s'il y eut des pesanteurs au début, la nature même des PPP – procédures complexes, de l'évaluation au dialogue compétitif en passant par la conclusion des contrats, conduisait nécessairement à une forme d'inertie.
[165] **Besson, E.,** (2008) : *Mieux acheter pour un meilleur service du public. Des marchés publics complexes aux Partenariats Public-Privé,*. Secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des services publics, 27 mai 2008, 101p.

les PPP », et afin « d'engager la révision des conditions juridiques qui freinaient leur développement », d'identifier « les points de blocage » et « les pistes d'évolution » pour « offrir aux acheteurs publics un ensemble cohérent et continu de dispositifs facilitant la commande publique dans les meilleures conditions de sécurité juridique et efficacité financière »[166]. Les causes de ce retard sont identifiées dans les montages jurisprudentiels complexes générateurs d'insécurité juridique (risque de contentieux) et constituant un frein au renforcement de l'intensité concurrentielle du marché. Relevant que le bon développement des PPP a partout résulté d'une forte volonté politique et de l'adoption d'un cadre juridique sécurisé, les auteurs se félicitent de l'évolution de la législation qui permet d'assouplir le recours aux Contrats de Partenariat. Plus qu'une improbable refonte des outils de la commande publique, le rapport propose d'étendre certaines modalités associées aux Contrats de Partenariat à ces autres outils.

ii) L'annulation du CP du collège de Villemandeur

Au printemps 2008, survient un évènement potentiellement catastrophique pour l'utilisation de Contrats de Partenariat, alors appelés à devenir des outils de type PPP d'emploi banalisé : un tribunal administratif annule un Contrat de Partenariat déjà bien engagé portant sur un collège de Villemandeur (Loiret) – les bâtiments ont été réceptionnés. La raison en est la contestation du motif de l'urgence énoncé dans l'évaluation préalable – le recours a été formé par un particulier, qui agit en fait pour le syndicat nationale des entreprises de second œuvre du bâtiment (SNESOB). Le jugement du 20 avril 2008 du Tribunal Administratif d'Orléans a considéré que la condition d'urgence n'était pas remplie : le retard d'équipement invoqué ne présentait pas un caractère de gravité suffisant pour justifier l'urgence.

Ce jugement sera annulé quelques mois plus tard, le 23 janvier 2009, par la Cour d'Appel de Nantes, dont l'avis sera confirmé en Conseil d'Etat le 23 juillet 2010. Il donne néanmoins une indication des risques pesant sur la procédure si les termes de l'ordonnance de 2004 demeurent inchangés. Et agite le spectre des METP – cette proto-forme de PPP condamnée par les juges.

iii) La loi du 28 juillet 2008

Au-delà de la nécessité urgente, pour « relancer » les PPP, de sécuriser le dispositif, la loi de juillet 2008 vise également à moderniser le régime d'emploi des PPP. Nous commençons par mentionner les innovations accessoires avant d'insister sur les apports principaux : la clarification du critère d'urgence dans l'évaluation préalable, et la création d'un troisième critère, plus socio-économique que juridique.

Relevons d'abord les petites innovations – qui contribuent à rapprocher les modalités de la commande publique, non seulement entre modalités de PPP mais aussi entre les PPP et les autres formes de commande publique :

- des avancées vers la "neutralité fiscale" – les distorsions provenant essentiellement du fait que les projets menés par le privé et les propriétés privées ne sont pas soumises aux mêmes taxes. Parmi ceux-ci, l'éligibilité au FCTVA (fonds de compensation de la TVA) des BEA ayant fait

[166] Nous reprenons les termes de la lettre de cadrage du Premier Ministre, datée du 16 octobre 2007.

l'objet d'une évaluation préalable (qui constitue accessoirement une manière d'inciter les collectivités recourant à ces modalités de bail de procéder à cette évaluation) ;

- l'obligation d'avis de la MAPPP sur les contrats d'AOT LOPSI/LOPJ générant des paiements supérieurs à 1M€/an ;
- la possibilité d'inclure des subventions publiques dans le plan de financement de certains CP– permettant ainsi de payer partiellement le prestataire avant la livraison de l'ouvrage et donc de réduire la part de financement privé, plus coûteux

- l'élargissement du champ d'application des contrats de partenariat au profit de certains organismes de droit privé – les HLM.

Nous avons souligné que le manque de clarté du dispositif d'évaluation préalable constituait un obstacle au développement des PPP. La loi vise donc à préciser les critères… mais elle fait un peu plus.

D'abord par la précision de l'urgence, qui se voit caractérisée dans deux cas bien distincts : la nécessité de faire face à une situation imprévisible ; et l'urgence « qui s'attache à la réalisation du projet, dès lors qu'elle résulte objectivement, dans un secteur ou une zone géographique déterminés, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave, préjudiciable à l'intérêt général, et affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes de ce retard ». Il s'agit en réalité, pour le second cas, d'une présomption d'urgence, valable jusqu'au 31/12/2012, qui concerne une large palette de secteurs – presque tous les domaines d'application de l'époque.

Surtout, la loi crée un troisième critère pour l'évaluation préalable, alternatif à l'urgence et la complexité : le bilan coût-avantages ou "l'efficience". Cette troisième voie de justifier le recours à un CP peut être mobilisée « lorsque compte-tenu, soit des caractéristiquers du projet, soit des exigences du service publics dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la CPu. Le critère de paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage ». Dans ce cas, l'évaluation préalable doit faire ressortir une supériorité du Contrat de Partenariats par rapport aux marchés publics. Ce critère, inspiré du *private sector comparator* britannique, repose en fait sur la démontration de la performance économique et de l'intérêt économique du projet et va dans le sens du *NPM* (rationalisation des choix publics par le calcul, voir **point 2. de ce chapitre**), mais il peut aussi être interprété comme un dispositif "facilitateur", puisque fondé sur des motifs économiques de démonstration que le recours au CP est pour la personne publique une solution alternative moins coûteuse/plus avantageuse, offrant moins de prise à l'interprétation du juge administratif

iv) Résistance renouvelée du CC et du CE

L'histoire se répétant, le Conseil Constitutionnel a été saisi pour statuer sur la loi du 28 juillet 2008. Dans son avis du 24 juillet 2008, il a censuré le motif de présomption d'urgence généralisée, mobilisable pour tous les secteurs. Certains commentateurs juridiques ont constaté que l'ampleur des activités concernées ne pouvait que semer le trouble et ne furent guère surpris que cette disposition

prise à titre temporaire et expérimental, où l'urgence aurait été législativement présumée, fût rejetée par le Conseil Constitutionnel au motif « qu'en présumant satisfaite la condition d'urgence sous la seule réserve que l'évaluation préalable ne soit pas défavorable, les dispositions contestées ont pour effet de limiter la portée de l'évaluation préalable et d'empêcher le juge d'exercer son contrôle sur le caractère d'urgence ». L'objectif inavoué des pouvoirs publics était-il de promouvoir le CP pour en faire un outil contractuel de droit commun ? C'est ce que semble indiquer l'avis du Conseil qui ne s'est pas laissé tromper et a considéré, que, « dès lors, [ces dispositions] privent de garanties légales les exigences constitutionnelles d'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics ». Nous hésitons, pour notre part, face à une disposition à ce point excessive, à y voir une possibilité donnée au Conseil Constitutionnel pour qu'il puisse la rejeter une disposition excessive, ou à l'interpréter comme une ultime convulsion de résistance du droit administratif face aux contrats globaux, à paiement public, préfinancement privé, et d'emploi généralisé.

Condition pour qualifier de PPP ***Type de contrat***	*Contrat global*	*Paiement public*	*Préfinancement privé*	*Licéité / sécurité juridique*	Domaine d'application	Ouvert à…
Contrat de Partenariat Loi du 28 juillet 2008	*Oui*	*Oui*	*Oui*	*Oui*	Tous équipements et bâtiments support du service public	Etat et ses Etablissements publics (dont RFF), Collectivités locales, établissements publics de santé, HLM

1.5.2. Les PPP appelés au secours contre la crise, ou la crise au secours des PPP ? Les ultimes ajustements

A compter de cette date, les ajustements au cadre législatif et réglementaire portant sur les diverses modalités de PPP ne sont plus que marginales : elles portent sur des dispositifs d'alignement, visant à appliquer les procédures de contrôle à une plus large assiette de contrats : après l'évaluation préalable obligatoire pour les AOT-LOA au-dessus d'un certain seuil (au-delà de 1M€/an de loyer), la même règle est destinée à s'appliquer aux BEA (décret 2011-2065 du 30 décembre 2011). Ainsi ces contrats dérogatoires s'approchent-ils des Contrats de Partenariat.

Les autres dispositions sont d'ordre plus financier et s'incrivent dans le cadre des plans de relance : nous aborderons ces dispositifs de relance des PPP au nom de… la relance à la fin du **chapitre 3** et **chapitre 5)**.

1.6. Petite conclusion interprétative : 25 années de construction juridique et jurisprudentielle

Nous avons donc proposé une interprétation longitudinale de la longue lutte pour imposer des contrats pouvant être qualifiés de PPP dans le droit de la commande publique français. La rigidification des grandes catégories de contrats publics

- les marchés publics permettant à la personne publique d'acquérir des bâtiments et équipements, interdisant deux des caractéristiques essentielles des PPP, le contrat global et le paiement différé, condition du préfinancement privé,
- les concessions présentant le fonctionnement organisationnel et économique des PPP (contrat global, préfinancement privé), mais interdits aux paiements publics

s'opposait pour une part, sur la base des principes des marchés publics, à la création de contrats de type PPP, d'autre part à une extension des principes de la concession à d'autres objets.

D'autres éléments, liés à la tradition jurisprudentielle dans les concessions (inégalité juridique, contrats incomplets), aux règles de domanialité, à la fiscalité, venaient s'ajouter à ces contraintes.

La mise en place de contrats de commande publique possédant les caractéristiques de PPP s'est donc faite dans les années 1990 par une série de tentatives progressives, tenant de l'exploitation risquée, et au final sanctionnée, des possibilités offertes par le droit ou la jurisprudence (VEFA, METP), ou de la création d'outils nouveaux et licites mais d'emploi très restreint (BEA loi 1988, AOT-LOA loi 1994). A de nombreuses reprises, les hautes juridictions administratives ont requalifié des contrats, limité les possibilités d'emploi. Ce n'est qu'à partir de 2002 que s'est traduite dans l'action légilsative une volonté politique affirmée de mettre en place des contrats aux caractéristiques de PPP assurés d'une certaine sécurité juridique. D'abord par un recours explicite aux outils de type Baux et AOT existants, pour développer des programmes d'investissement sectoriels (LOPSI, LOPJ). Ensuite par la mise en place d'une législation créant des outils de plein droit et d'emploi général – s'imposant ainsi aux juridictions. Nous analysons néanmoins les réserves imposées par le Conseil Constitutionnel comme un résidu d'insécurité juridique pesant sur les PPP, qui nécessiteront un nouveau passage devant le Parlement. A partir de 2008, le système est à peu près stabilisé et les dernières modifications réglmeentaires vont dans le sens d'une fusion des outils autour du PPP "affirmé", le Contrat de Partenariat. Une interprétation malicieuse pourrait consister à voir dans la construtions des modalités de PPP, ayant abouti aux contrats de partenariat et formes assimilées (PPP/CPA), *a fortiori* quand ils sont appuyés sur l'évaluation préalable à critères socio-économiques, un effort de soustraction des PPP du contrôle par les juges administratifs.

Il aura donc fallu en passer par un long travail de désencastrement de contraintes juridico-administratives obéissant à leur logique propre, parfois basée sur des critères économiques, parfois sur d'autres critères.

Dans l'analyse de la construction du marché, notre démarche revenait dès lors non plus à identifier les caractéristiques d'un "produit", mais les obstacles s'opposant à son avènement. (Nous aborderons plus tard la légitimation de la demande).

Dans le cas des PPP, il ne s'agit d'ailleurs pas simplement d'un produit, mais d'un système de régulation, porté tant par une organisation de marché que par certaines des caractéristiques des contrats eux-mêmes.

La suite logique dans notre raisonnement de ce processus de "désencastrement", de sortie progressive, par la créativité pratique puis la construction législative ouvertement affichée, du cadre administratif normal régulant les modalités de commande publique, qui jusque là interdisait la mise

en place de contrats possédant les caractéristiques de PPP, est une interprétation en termes de réencastrement dans la rationalité économique.

Nous bouclons donc le raisonnement inscrit dans la sociologie économique, en étudiant ce régime de régulation multiniveaux, par la rationalisation des choix publics, et par un mélange de procédure concurrentielle et de contrats incitatifs, qui correspond non seulement aux préconisations du NPM, mais trouve ses justifications théoriques dans de récents développements de la microéconomie…

Nous rebouclons aussi le raisonnement avec l'apport de la finance privée.

En d'autres termes le réencastrement traduirait le travail de mise en conformité d'un objet économique (ici, les PPP, l'organisation qu'ils mettent en place, leur fonctionnement de marché) à l'abstraction de la théorie. Cette mise en conformité est parfois construite (puisque nous aurons identifié les PPP comme un produit alternatif à la commande publique traditionnelle éclatée, financée et gouvernée par le public, et fortement encastrée dans le droit administratif).

2. Ré-encastrement : un régime conforme à la raison économique ouvre la voie à une gouvernance par la finance

Les **chapitre 1 et la première partie de ce chapitre 2** ont montré que la création d'un "produit " PPP, et donc la création d'un "marché" de PPP, produits de la commande publique combinant de manière inédite trois caractéristiques

- contrat global allant de la conception à l'entretien-maintenance,
- à paiement public,
- pluriannuel ouvrant la possibilité à des solutions de préfinancement par le privé),
- et une condition d'existence (l'assurance d'une forte protection des contrats et de cette modalité de commande),

… n'a été obtenue qu'au prix d'un long travail de modification du cadre réglementaire et législatif de la commande publique.

Ce processus a essentiellement constitué en une forme de "désencastrement", de sortie progressive, par la créativité pratique puis la construction législative ouvertement affichée, du cadre administratif normal régulant les modalités de commande publique, qui jusque là interdisait la mise en place de contrats possédant les caractéristiques de PPP.

Nous bouclons ici notre raisonnement : s'il fallait aller contre les cadres du droit administratif français pour créer des contrats d'un nouveau type, c'est parce que ces PPP correspondent à des formes dont l'efficacité et la nécessité économique s'appuient sur les travaux de la théorie économique.

La création de contrats de type PPP met également en place un cadre institutionnel de régulation, basé sur des modalités de contrôle, des institutions de marché, et des formes d'autorégulation par des contrats de droit privé.

Ceci ne signifie pas qu'il n'y avait pas de rationalité économique propre aux modalités de commande publique traditionnelle dans le contexte institutionnel français : dans ce cadre il était considéré que le donneur d'ordres était le mieux placé pour faire ses choix dans une séquence temporelle basée sur une succession d'opérations de marché ; la rationalité du choix de la modalité de commande n'avait pas à être démontrée (même si dans le cas d'une DSP elle pouvait éventuellement être contestée par le juge administratif) ; l'endettement était porté par la personne publique (dans le cas des marchés publics) ou bien le préfinancement était privé (dans le cas des concessions).

Nous décrivons ici le fonctionnement économique des PPP pour démontrer qu'il correspond à un idéal conforme aux préceptes du *New Public Management* et à une application de la théorie microéconomique.

Il n'existe pas de théorisation économique qui donnerait une explication unifiée des PPP, tendant clairement vers leur définition et leur fonctionnement, mais des faisceaux de travaux traitant de problèmes ponctuels, ou, de tentatives de théorisation fondamentale plus globales[167], élaborant des cadres théoriques ancrés en particulier dans l'économie néo-institutionnaliste et la nouvelle micro-économie (théories de l'agence, théorie des coûts de transaction, théories des contrats incomplets, droits de propriété, incitations, asymétrie informationnelle)[168]. Elles traitent de la structuration idéale des contrats publics, qui posent par nature des problèmes comme l'asymétrie d'information entre les parties, les comportements opportunistes des fournisseurs, la renégociation de contrats incomplets, les surcoûts liés aux coûts de transaction ; de la détermination du mode contractuel et de régulation par la rémunération du prestataire, susceptible de satisfaire le critère d'efficacité, tout en évitant les phénomènes de capture de rente. En économie publique, elles pointent aussi les défaillances de l'Etat gestionnaire, liées à la faiblesse du cadre incitatif (pas de contrôle de la performance, pas d'incitations ou de risque de faillite, pas d'objectifs clairs, pas de recherche d'efficacité économique). L'objectif de ces réflexions est toujours la performance économique maximale des fonctions de pourvoyeur de services incombant à l'Etat (ou ses déclinaisons locales), et donc le périmètre de l'Etat, de ce qu'il doit gérer directement ou déléguer.

Comme nous l'avons suggéré dans notre revue de littérature en **fascicule annexe**, des auteurs gestionnaires ou spécialistes d'économie publique ont condensé ces travaux de science économique pour aboutir tant à la justification de la nécessité des PPP face aux défaillances intrinsèques de la commande publique, qu'à l'analyse des défis prévisiblement engendrés par les PPP eux-mêmes. Cependant même ces travaux appliqués procèdent par le traitement de différents points, séparément, et ne construisent pas en tant que telle une théorie qui tiendrait d'un bloc.

D'autant que ces travaux fondamentaux ancrés en sciences économiques, comme leur versant plus appliqué, souvent traitent indifféremment de PPP et concessions (et en fait, surtout des concessions).

Nous proposons toutefois une lecture unifiée et interprétative de ces littératures "légitimes" sur les PPP, ancrées en sciences économiques ou de gestion, que nous avons passées en revue (**fascicule**

[167] **Laffont, J.-J., Tirole, J,** (1993) : *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press, Cambridge

[168] Comme nous ne menons pas ici une thèse d'économie, nous n'expliquerons pas ces théories, mais montrerons en quoi elles ont été mobilisées pour construire un cadre d'analyse et de justification des PPP. Pour des synthèses et analyses de ces travaux on peut consulter **Saussier, S., Yvrande-Billon, A.,** (2007) : *Economie des coûts de transaction.* Coll. Repères – La Découverte, Paris, 122p., et **Coriat, B., Weinstein, O.,** (1995) : *Les nouvelles théories économiques de l'entreprise*, Le Livre de Poche, Paris, 218p.

annexe), en remarquant qu'elles convergent toutes vers un point : elles font des PPP un optimum d'efficacité économique.

Dans l'esprit de la sociologie économique, nous nous appuyons de manière sélective sur la théorisation économique pour la réinterpréter dans le sens de la construction du marché : il ne s'agit donc ni d'être exhaustif ni de refaire une "analyse économique des PPP", mais de donner un sens à ces travaux à l'appui de notre démonstration : l'analyse de la construction sociale du marché doit démontrer la mise en conformité du marché avec un appareillage de théories économiques préalables. Ici le but est de mttre en évidence la justification économique théorique de la supériorité – et donc du besoin – des PPP.

Nous déroulons pour ce faire un raisonnement en trois étapes complémentaires permettant de lier le fonctionnement des PPP et l'optimum économique : ils mettent en place des couches de régulation sur le processus de commande publique ; ce modèle économique correspond à un idéal d'efficacité conforme aux préconisations d'une certaine théorisation microéconomique ; cette dernière est indissociable du recours à la finance privée[169].

- trois strates de régulation sont inscrites dans les modalités de recours, organisationnelles, et de marché, des PPP : elles matérialisent la justification économique des PPP par la bonne gestion publique (**1**) ;
- plus fondamentalement, un faisceau d'analyses microéconomiques construit la supériorité rationnelle des PPP sur autres modalités ; tandis que les points faibles des PPP sont analysés théoriquement pour être anticipés (**2**) ;
- en arrière-plan apparaît la nécessité du recours à la finance privée, créée de facto par les PPP : à la fois un principe d'appel de fonds, principe de gouvernance économique (Les théories de l'économie financière seront évoquées dans le prochain chapitre) (**3**).

L'un des points clé de notre raisonnement sera au final d'observer que le "réencastrement" de notre objet – des produits de commande publique complexe – dans la raison économique par le biais de la théorie économique conduit nécessairement à la finance, par l'architecture de régulation. Le NPM s'appuie théoriquement sur la théorie microéconomique ; théorie microéconomique qui pose les principes d'autorégulation par la finance, justifiant par là (et davantage que par l'argument du besoin de financement) qu'il soit fait recours à elle.

2.1. Quatre strates de régulation conformes au *New Public Management*

Le long et difficile cheminement de création législative a permis la mise en place de produits possédant les caractéristiques de PPP – et la sécurité d'emploi. Ce sont aussi des dispositifs de régulation qui sont mis en place : régulation de l'utilisation par l'évaluation préalable, mais aussi régulation par des dispositifs de marché -- marchés internes par l'organisation contractuelle qui crée les incitations, marchés externes par les dispositifs de mise en concurrence ; dispositifs de contrôle ex post enfin.

[169] Nous employons à dessein ce mot moins limitatif que "financement" : en effet, ce n'est pas seulement à une technique d'apport de fonds privés qu'il sera fait appel, mais aussi à des modalités de gouvernance coordonnées par un monde social.

Nous pourrons relier cette architecture de régulation[170], d'abord aux préconisations du *NPM*, tant cet ensemble compose un ré-encastrement dans une bonne gestion publique – rationalisation des choix budgétaires, évaluation *ex ante*, évaluation *ex post*, mécanismes de marché, recentrage de la sphère publique sur son "*core business*" la fonction de pilotage – et ensuite à ce qui la fonde en théorie, les analyses en termes de micro-économie (**2.2**).

2.1.1. Evaluation préalable (EP) et rationalité des choix budgétaires

L'évaluation préalable est une des innovations majeures liées aux PPP. Introduite dans le cas français avec le Contrat de Partenariat et l'Ordonnance du 4 septembre 2003 permettant l'utilisation des baux emphytéotiques dans le domaine hospitalier, cette modalité de régulation ex ante du recours au PPP a progressivement été étendue aux autres formes juridiques de type PPP (AOT-, BEA), pour peu que leur montant dépasse un certain seuil – alors même que rien de tel n'existe pour les DSP et les marchés publics[171].

i) L'EP, de la contrainte juridique à la rationalité du choix économique

D'obligation essentiellement juridique, l'évaluation préalable a trouvé son caractère d'avancée de la gestion publique – Marty et Spindler (2009)[172] développent ce point – avec l'introduction du 3ème critère justifiant le recours au CP, dit critère d'efficience, dans la loi du 29 juillet 2008[173].

Les deux motifs de recourir au Contrat de Partenariat, donc aux PPP normalisés, introduits avec l'ordonnance de juin 2004, étaient essentiellement formels et juridiques : il s'agissait de démontrer, par des arguments "qualitatifs", le caractère de complexité[174] ou d'urgence[175] Ces modalités d'EP avaient apporté des gages aux hautes juridictions gardiennes du droit administratif français, en réponse à leur tentative de limiter, sinon miner, le recours au PPP. L'objectif, imposé par le Conseil Constitutionnel, était de modérer le recours : autant que rationaliser, il fallait rationner l'utilisation, par un dispositif *ex ante* créateur de risques postérieurs à la signature des contrats. Nous avons

---

[170] Par régulation nous entendons ici la manière dont d'une part, la réglementation a pour objectif et résultat de faire recourir au PPP de manière économiquement rationnelle, et d'autre part, la nature même des PPP organise l'autocontrôle du mécanisme par ses propriétés inscrites (en conduisant à choisir le meilleur système d'autorégulation contractuelle).

[171] Les modernisateurs de la sphère publique souhaiteraient toutefois voir son principe étendu au moins que marchés publics complexes de grande taille et aux principales DSP. Ceci était déjà proposé par le rapport Besson (2008). A notre connaissance, ce chantier n'a pas été réellement engagé.

[172] **Marty, F., Spindler, J.,** (2009) : « L'évaluation préalable des Contrats de Partenariat : contrainte juridique ou outil de pilotage de l'action publique ? » in *Gestion et Finances Publiques*, n°7, juillet 2009, pp.585-587.

[173] La nécessité pour la personne publique de comparer les coûts entre solution en Contrat de Partenariat et acquisition "patrimoniale" (donc en marchés publics) figurait déjà dans l'Ordonnance de 2004. Seulement, cette démonstration n'était pas suffisante, seuls les critères d'urgence et de complexité pouvant être approuvés, ou contestés, par le juge administratif.

[174] Aux termes de l'ordonnance, si « compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins, ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ».

[175] Aux termes de l'ordonnnance, si « le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible ».

souligné la fragilité de la démonstration de ces motifs et la part d'insécurité qui demeurait via le pouvoir d'appréciation du juge administratif.

L'arrivée d'un troisième critère, celui de l'efficacité socio-économique du PPP, introduit par la loi du 29 juillet 2008, visait non seulement à ajouter une justification économique comparative, alternative aux critères plus juridiques, et moins sujette à l'insécurité due à son appréciation ambigue, mais surtout à fonder *ex abstracto* et *ex ante* le choix du recours à la modalité PPP dans la décision d'investissement, sur des motifs de rationalité socio-économiques.

Ce bilan coûts-avantages implique de démontrer la supériorité économique du recours au CP sur les marchés publics, en comparant la VAN d'un projet mené en solution PPP, avec le même mené en commande publique, selon un modèle censé estimer ex ante la probabilité d'occurrence et le montant des risques qui pourraient se matérialiser durant la période du contrat. Sur cette base, la personne publique est censée choisir la méthode contractuelle la plus économique, ou économiquement rationnelle. Dans le cas des opérations menées par l'Etat et ses établissements publics, cette évaluation doit être validée par la MAPPP. Quant aux collectivités, même si en vertu du principe de libre administration elles ne sont pas tenues de faire valider par cette autorité centrale leur évaluation préalable, elles peuvent utiliser le "modèle" (tableur Excel) d'évaluation élaboré par la MAPPP à leur endroit.

La MAPPP avait bien constaté que les quelques retours d'expérience soulignaient « plusieurs limites de l'évaluation : psychologique, puisqu'elle tend à "désinciter" au recours au PPP ; liées à l'insuffisance de compétences au sein des collectivités publiques ; mais aussi techniques, puisque le calcul économique montre ses limites pour des dimensions non quantifiables et certains choix techniques (taux d'actualisation, normes comptables et fiscales…). D'où la nécessité de constituer des bases de données et d'établir des méthodologies d'évaluation standard » (François Bergère, secrétaire général de la MAPPP, 2007). Pour aider dans l'évaluation probabiliste et quantitative du coût des risques qu'elle préconise, la MAPPP a fait travailler un courtier en assurances sur le recensement et la valorisation des risques potentiels. L'outil est devenu sophistiqué, avec le recours à des simulations de type Montecarlo.

Tous ces éléments vont dans le sens d'un contrôle *ex ante* du recours au PPP par la MAPPP, service centralisé défendant des objectifs de rationalité économique, plutôt qu'un contrôle *ex post* par le juge sur des critères juridico-administratifs.

Il convient toutefois de souligner ici que l'évaluation préalable ne s'inscrit que marginalement (en ce qu'elle peut, dans certains cas, conduire à valoriser une mise en service anticipée d'un équipement, donc le surcroît d'utilité collective ainsi générée), dans l'ordre du calcul socio-économique à la française de l'utilité des investissements. Les PPP, de doute façon, concernent essentiellement des équipements dont les retombées socio-économiques sont difficilement commensurables dans le sens du calcul socio-économique, autrement que par leur coût (comment chiffrer l'utilité socio-économique d'un bâtiment ministériel ou d'un collège ?)[176].

Par ailleurs, même si des décrets récents sont allés dans le sens d'une obligation de prendre en compte la soutenabilité budgétaire, il a longtemps été fait l'impasse sur cette question.

[176] En dehors du cas des infrastructures sociales ou régaliennes, on pourrait même considérer les PPP comme la voie de recours en cas de rentabilité insuffisante d'une DSP qui serait mise en évidence par le calcul socio-économique…

Par ailleurs, l'évaluation préalable est contestée en raison de ses hypothèses, et de l'intérêt qu'il y a à en faire aboutir le résultat dans un certain sens[177].

Avant le cas français, l'évaluation préalable a été mise en œuvre en Grande-Bretagne – mais directement dans sa version "socio-économique" qui de la même manière met en regard le coût global d'un projet mené en PPP avec un *Public Sector Comparator* estimant le coût du projet mené de manière classique. Au-delà des contextes institutionnels nationaux, cette forme de calcul *ex ante* justifiant le choix du PPP correspond donc à une forme d'idéal universel.

« Par-delà son caractère "obligatoire" ou recommandé dans le cadre réglementaire, l'évaluation des PPP présente des difficultés méthodologiques, liées en particulier à l'absence de culture de la comptabilité analytique et en coûts complets dans le secteur public, et requiert l'utilisation sinon le développement d'outils rigoureux (statistiques, probabilistes, actuariels) pour comparer dans le temps les coûts globaux des différentes formules et des différentes offres, puis en assurer le suivi ». Par son témoignage lors du colloque du 30 novembre 2007 consacré aux PPP, François Bergère, secrétaire général de la MAPPP, laissait entendre que le principe de l'évaluation préalable allait pousser des donneurs d'ordres publics parfois insuffisamment habitués au choix économiquement rationnel à élever son niveau de compétence en la matière – parfois avec l'aide de la mission ministérielle mieux à même de développer les outils les plus poussés.

ii) Elle s'inscrit dans un cadre plus large de culture du choix rationnel et de l'optimisation budgétaire porté par les PPP

Même si elle diffère du calcul socio-économique sur l'utilité des investissements publics, et qu'elle ne porte pas – encore – sur la soutenabilité budgétaire des projets l'évaluation préalable (ou le *private sector comparator* : EP/PSC) s'inscrit pleinement – de même que d'autres mécanismes de rationalisation des choix budgétaires et d'élévation du niveau de raisonnement économique dans les processus décisionnels publics inscrits dans les PPP – dans la culture du choix rationnel et de l'optimisation budgétaire à laquelle invite le *New Public Management.*

- Au-delà de la logique de rationalité du choix au sens du recours démontré à la meilleure modalité de commande, l'exercice pousse la personne publique à définir *ex ante* ses besoins – de surcroît, en termes d'output plus que d'inputs – et réfléchir en amont en termes de coûts complets, prenant en compte les risques, et la valeur du temps. Cet exercice peut aller jusqu'à l'évaluation probabiliste et quantitative du coût des risques, et nécessite d'actualiser les coûts sur la durée de vie d'un équipement pensé comme un projet. (Même si le principe de l'actualisation de coûts construits dans une forme de business plan est une forme d'importation d'une technique venue de la finance, ce n'est pas toutefois à notre sens l'EP/PSC qui fait des PPP un objet financier).
- L'optimisation budgétaire portée par les PPP se retrouve également inscrite dans le paiement étalé, qui prend en compte les dépenses d'entretien-maintenance, de fonctionnement, et de

[177] Une critique formulée à l'encontre de l'EP, a fortiori quand il est fait appel à des consultants intéressés par la poursuite de la procédure, est son caractère potentiellement biaisé en faveur du recours au PPP. La tentative de chiffrage des risques (exercice pour lequel la MAPPP a essayé de construire des références standard en commandant des études probabilistes sur les risques et leurs coûts au cabinet Marsh, spécialisé dans les statistiques pour assurances), la nécessaire actualisation des coûts fournis par les modèles, rendent les résultats très sensibles aux variations d'hypothèses, même minimes.

maintien en condition du patrimoine – les PPP apportant une réponse à la traditionnelle mauvaise gestion patrimoniale des infrastructures et équipements publics, les arbitrages budgétaires de la personne publique étant réputés défavorables à la qualité lors des choix d'investissement, puis face aux nécessités des dépenses d'entretien du patrimoine.

- La possibilité de recourir à des revenus tiers ou recettes annexes vient marginalement réduire la dépense et conduit à maximiser l'utilité collective en employant au maximum les équipements.
- Inscrites enfin dans la réflexion à laquelle est conduite la personne publique, la prise en compte de la valeur du temps et celle du coût d'opportunité de la dépense publique (Piron, 2003, 2004, 2005)[178].

On peut donc considérer que les PPP, en particulier par le cheminement de l'évaluation préalable, s'emboîtent dans des dispositifs de rationalisation des choix budgétaires comme la LOLF. Ils y sont conditionnés dans leur logique économique et réglementaire, mais contribuent aussi à le construire, par le modernisation du cadre comptable public et de la gestion de l'immobilier public qu'ils imùpliquent.

Conforme aux canons du NPM en ce que le dispositif de l'évaluation préalable, comme la nature de contrat global des PPP, forcent la collectivité publique donneuse d'ordres à s'interroger préalablement sur ses coûts, comparer les solutions, prendre en compte la valeur du temps, évaluer les risques, etc., la meilleure performance de la commande publique menée en PPP est également censée être obtenue par l'utilisation combinée de deux dispositifs centraux de la théorie microéconomique : les dispositifs de marché concurrentiel interne (en mettant en place des dispositifs incitatifs et des contrats les plus complets possibles) et externe (en recréant le mieux possible des conditions de marché pour l'attribution du contrat).

2.1.2. Coordination déléguée au privé (1) : l'auto régulation contractuelle, gouvernance par la structure de paiement et le partage des risques

Une opération menée en PPP est régie par un contrat liant la personne publique commanditaire et le prestataire choisi au terme d'un processus d'appel d'offres concurrentiel.

Ce contrat organise la gouvernance économique sur la durée de vie des projets : il définit les modalités de rémunération (et donc le montant et le profil temporel des paiements) et les obligations de qualité (tant de l'équipement livré que du service, mesuré par des indicateurs) du co-contractant privé, scelle le partage des risques non seulement entre le doneur d'ordres public et son co-contractant privé, mais surtout entre membres du groupement privé.

- Reflétant les obligations liant le porteur du projet et le commanditaire public, un nœud de contrats privés entre les membres du consortium privé organise la gouvernance économique du projet. Des contrats "miroirs" ("back-to-back"), reportent les obligations définies par le client sur les sous-contractants (constructeur, mainteneur…) de la société de projet, fixant les règles des paiements et pénalités. Cet ensemble met en place un écheveau de répartition des risques et responsabilités, entre des membres soudés par l'intérêt de remporter les projets, mais aux

[178] **Piron, V., Borel, M.,** (2003) : « Le PPP: pour une autre approche de la valeur du temps dans la décision d'investissement public », in *PCM-Le Pont,* n°12, déc. 2003, pp. 48-53 ; **Piron, V.**, (2004) : « La dimension économique du partenariat public-privé dans les transports », in *Transports,* n°424, mars-avril 2004 ; **Piron, V.**, (2005) : « Financement comparé de grands projets d'infrastructures. De l'achat d'un ouvrage à l'utilité optimale du service rendu », *PCM-Le Pont,* n°3, mars 2005, p.35-39

intérêts divergents et aux temporalités diverses. D'où un "bordage" contractuel inspiré par la tradition de common law qui, pour ne rien laisser au hasard, produit des documents d'un volume sans précédent très différents de ceux des DSP (facilement modifiables par des avenants et obéissant à une jurisprudence stabilisée). L'ensemble des contrats est gros de plusieurs centaines ou milliers de pages.

- Les éléments de cette structure de gouvernance économique et financière sont ébauchés en amont de la procédure concurrentielle (par un cahier des charges voire un projet de contrat, modifiable par les candidats, qui organise notamment la définition des performances, les dispositifs de contrôle et de pénalités, la matrice des risques), et évalués lors de cette procédure pour chaque candidat.
- Le groupement privé, cocontractant potentiel de la personne publique, sera financé par des banques qui prennent leurs garanties sur l'économie du projet (exempt du risque de fréquentation pesant sur les DSP) et auprès de la personne publique : aux éventuelles pénalités près (pour retard ou insuffisance de qualité du service), le flux de revenu est assez prévisible.

La grande complexité des propositions de contrats remises par les candidats, formalisant l'information économique et financière, s'explique en particulier en ce que les contrats de PPP essaient d'envisager des solutions à tous les états du monde possibles : répartition des risques susceptibles de se matérialiser (sources potentielles de dépassement de coûts et de délais), pénalités en cas d'insuffisance du prestataire dans l'exécution de ses obligations, modalités de résiliation du contrat pour faute ou cas de force majeure ou d'intérêt général. Il en résulte une auto-régulation par le contrat, d'ailleurs inviolables, laissant peu d'appréciation au juge administratif, au contraire des DSP. (Il est à ce titre paradoxal que soient évoqués, au sujet des PPP/CPA, les contrats incomplets : ces contrats s'effortcent au contraire de prévoir tous les états du monde).

Les contrats décrivent aussi la structure des paiements, étalés sur la durée de vie du projet à compter de la livraison d'un équipement confrme aux promesses contractuelles Le revenu des prestataires fait partie des propositions contractuelles soumises à concurrence. Ce revenu est défini sous forme de loyers contractuellement liés à des critères de performance ces loyers ne sont versés qu'à compter de la livraison d'un équipement opérationnel, sans prolongation en fin de contrat ni réajustements à la hausse en cas de dépassement de délais ou de coûts du prestataire. Ces loyers, lissés dans le temps, sont censés couvrir le remboursement des frais engagés pour le montage et la construction, et les obligations d'entretien maintenance [constantes] et de gros-entretien renouvellement [programmées mais présentant un profil irrégulier]). Cette modalité de paiement force au respect des obligations sur la durée de vie du contrat.

Le partage des risques, « clé de voûte de l'économie des PPP » (Marty, Trosa, Voisin, 2006)[179], défini dans les contrats, sera débattu lors de la phase de montage au sein des consortiums, et sous la pression de la procédure de marché, encadrée par les indications du client / donneur d'ordres public

Le contrat global et la structure de paiements différés, éventuellement à la persormance, constituent donc un mécanisme d'autorégulation des PPP. Lors de la procédure de sélection des co-contractants, la vraie matérialité de leur offre est inscrite dans les contrats, qui définiront sur la durée de vie du projet non seulement les obligations du prestataire, mais aussi les grands équilibres économiques de

[179] **Marty, F., Trosa, S., Voisin, A.,** (2006) : *Les partenariats public-privé*, collection Repères, La Découverte, Paris, 122p.

l'opération, qui assureront sa solidité. C'est en cela que l'on peut parler de deuxième strate de régulation par les contrats.

Cette auto-régulation par des mécanismes de coordination privée renvoie aussi à un des préceptes, en apparence plus idéologique du *NPM* : là où ils peuvent s'exprimer, les mécanismes de coordinatin par le privé sont les plus efficaces.

2.1.3. Coordination déléguée au privé (2) : l'organisation de la pression concurrentielle entre mécanismes de coordination privés

Avant même l'introduction formelle des PPP en France, l'un des théoriciens de la performance économique du droit de la commande publique établissait l'efficacité du mariage du PPP (donc d'une auto-régulation contractuelle) et de la mise en concurrence, permettant de « concilier l'inventivité de la finance moderne avec ce qui représente aujourd'hui un modèle unique de transparence et de contrôle : l'appel d'offres au meilleur prix » (du Marais, 2004, p.445)[180].

Pour la théorie économique, la concurrence est le meilleur moyen pour révéler les coûts, et forcer les organisations à tenir leur prix aux plus près de leurs coûts. Il ne s'agit pas de dire que les mécanismes de commande publique traditionnelle ou de gestion déléguée des services publics ne comportent pas de mécanismes de marché. Bien au contraire, les marchés publics procèdent d'une succession d'opérations de marché sur des travaux allottis, qui s'approchent au plus près du marché atomisé.

Parce que les PPP sont par nature des contrats complexes, qui opèrent une répartition des risques, ils rendent souhaitables voire indispensables une association des entreprises à l'élaboration du contrat, et donc le recours à une négociation. Ceci pourrait rarprocher du régime des concessions et DSP, qui fonctionne sur le mode du gré à gré : une présélection légère de l'opérateur, suivie d'une négociation sur ses obligations de service et de tarification. C'est que la pression de marché s'effectuera surtout par le risque commericila encouru par l'opérateur.

Or ce risque n'existe pas, ou très peu, dans le cas d'un PPP. Les vertus de l'autorégulation par les contrats n'y joueront pleinement que si l'on a obtenu le meilleur des groupements candidats, tant en matière de contenu des contrats (et des solutions techniques et juridico-organisationnelles par eux définies) qu'en termes de prix (coûts complets sur la durée de vie du projet) : et cela est censé être acquis par une formule concurrentielle adaptée à la complexité du produit et à l'évolutivité de sa définition.

Pour concilier cette co-définition contractuelle et la pression concurrentielle, le régime normal de passation des PPP est une procédure appelée dialogue compétitif [DC], où les offres des groupements présélectionnés, censées répondre au programme fonctionnel de besoin, sont étudiées séparément mais comparées, et évoluent grâce aux orientations du commanditaire public[181]. Cette procédure permet de faire évoluer les offres en fonction du besoin tout en créant un dispositif de pression sur les prix par la concurrence.

---

[180] **Marais (du), B.,** (2004) : *Droit public de la régulation économique*, Presses de Sciences Po-Dalloz, Paris, 550p.

[181] Là où l'urgence s'impose toutefois, le donneur d'ordres peut recourir à un appel d'offres restreint. Mais cette modalté est contraire à l'esprit du PPP qui est de faire émerger la meilleure offre lors de l'interaction permise par le dialogue compétitif.

Combinant les avantages d'une procédure négociée (le produit adapté) et d'un appel d'offres concurrentiel (la compétition par le prix), cette procédure d'attribution de marché progressive et globale est promue par les directives communautaires ()[182].

Elle constitue un équilibre entre

- la direction impulsée aux candidats par le donneur d'ordres pour l'évolution technique, juridico-organisationnelle, financière des offres (ce guidage va de la traduction des besoins en documents de consultation à l'analyse des offres affinées progressivement suivant les commentaires du donneur d'ordres publics, jusqu'au choix final),
- et l'animation une phase d'attribution concurrentielle, de la rédaction des pièces du dossier (avis d'appel à concurrence, règlement de consultation) au maintien de la tension compétitive pendant la procédure, en utilisant toutes ses ressources sans toutefois la faire basculer dans l'illégalité ou de risquer de léser des concurrents (il convient en particulier de faire évoluer tant en termes techniques que financiers, les offres des groupements candidats dans des "silos" étanches).

Le DC marie donc une dimension juridico-économique et une dimension "économique" d'animation de marché.

Sur la base d'un programme fonctionnel, le dialogue est engagé avec les candidats, dont l'objectif est de définir le projet qui servira de base à la mise en concurrence ultérieure. Ce dialogue est une négociation qui porte sur un projet de contrat et non sur le contrat lui-même. Cette discussion ne doit pas sortir du cadre du programme qui a été défini et elle doit obéir à un principe de confidentialité, qui a une importance fondamentale en la matière puisqu'il est demandé aux candidats de fournir un travail de réflexion et d'imagination, souvent coûteux, dont il serait inacceptable qu'il serve aux autres concurrents. Le dialogue se déroule en plusieurs phases, qui permet l'élimination successive des propositions et cela en application des critères pondérés définis au départ. Une fois la discussion arrivée à son terme, les candidats sont invités à déposer leur offre. Cette seconde étape de la procédure se rapproche d'un AO à la différence près qu'il n'existe pas de cahier des charges commun. Les groupements candidats toujours en compétition doivent alors déposer une offre sur la base de leur propre proposition, qui de simple projet non liant devient une offre que le candidat s'engage à maintenir.

Cette procédure concurrentielle, censée aider le client public à obtenir la meilleure solution au meilleur prix, constitue donc un outil central de régulation, qui vise à obtenir le meilleur compromis entre architecture contractuelle, solution technique, et prix.

Elle est censée amener le secteur privé à une innovation plus forte, même si l'une des conséquences des contrats globaux est de faire baisser l'intensité concurrentielle.

Composante essentielle de la régulation des PPP, la procédure concurrentielle exige une implication forte du client public, qui doit garder le levier de commande sur la définition. Ceci rejoint plusieurs principes du *NPM* : la personne publique doit garder la fonction de pilotage, de définition des bbesoins, puis de transfert au privé, puis de mécanisme de marché

2.1.4. Vers une culture de l'évaluation *ex post*

Dernier mécanisme de régulation des PPP, l'évaluation *ex post.*

[182] Tandis que la préocdure négociée est combattue par la Commission européenne.

Celle-ci tient à la fois de la nature même des structures contractuelles organisées, que de l'intention d'un ensemble d'acteurs, privés, universitaires, ou autorités de contrôle de documenter la performance économique des contrats de type PPP.

- Côté contractuel, les mécanismes de paiement à la performance impliquent la mise en place d'indicateurs de gestion censés permettre au donneur d'ordre public de vérifier, au long de la vie du contrat, la tenue de ses obligations par le prestataire privé. Les statuts de certaines sociétés de projet impliquent par ailleurs la remise de rapports annuels.

- Côté observateurs extérieurs, divers organismes se penchent sur la performance de la cmmande publique en PPP – ce qui constitue une démarche nouvelle. Elle peut être le fait d'institutions privées[183], d'organismes d'évaluation et de promotion de la gestion déléguée et des PPP (IGD, CEF-O-PPP), du monde acaémique (Ménard, et al., 2009, Saussier, Tran, 2012)[184] – intervenant souvent de concert avec lesdits organismes. La MAPPP produit elle-même un suivi de la politique des Contrats de Partenariat, la MAINH (et son successeur l'ANAP) un suivi de la politique d'investissement hospitalier, donc de BEH et CP hospitaliers. Bien que leurs rapports ne sont pas, ou moins bien diffusés que ceux du NAO, qui constituent une référence en la matière[185], qu'ils sont moins sytématiques aussi, les autorités de contrôle des comptes françaises (Chambres Régionales des Comptes, Cour des Comptes, Inspection Générale des Finances) ont commencé à produire des analyses sur des opérations, ou sur la politique de PPP de manère générale. Le récent "Rapport Peylet" sur l'emploi de Contrats de Partenariat pour le plan Campus procède du même esprit.

Egalement conséquence de la mise en œuvre d'une politique controversée, qui demande par conséquent que soient apportées les preuves de son bien-fondé, la pratique d'évaluation *ex post* sur la performance des PPP, des opérations de commande publique menées en PPP, procède indéniablement de la culture d'*accountability* issue du *NPM*.

2.1.5. Transition : du *NPM* à la théorie économique

Nous le verrons en **chapitre 3**, la construction de la rhétorique de justification des PPP dans le contexte français aura moins ouvertement fait appel au courant de pensée du NPM qu'à d'autres arguments, plus politiquement vendeurs – et ceci constitue une différence notable avec la Grande-Bretagne, où cet objectif a été nettement plus assumé.

Nous avons pourtant voulu démontrer ici que la création des produits PPP s'accompagne de la mise en place de dispositifs de régulation dans le recours au PPP (par la rationalité et le rationnement de son usage) et de dispositifs de marché visant à mettre en place la meilleure architecture contractuelle, sous pression concurrentielle.

Ces strates de régulation encadrant les PPP ne sont pas le produit du hasard : cette modalité de commande publique correspond à un double idéal préconisé et théorisé par la gestion publique.

---

[183] Citons par exemple l'*etude sur la performance des Contrats de Partenariat* du cabinet d'audit Price Waterhouse Coopers, datant de 2011, qui se penche sur les dépassements de coûts et de délais.

[184] **Ménard, Cl., Oudot, J.-M., Garcin, L., de Brux, J., Kodjovi, M.-J.** (2009) : *L'évaluation préalable dans les Contrats de Partenariat*, IGD – CEF-O-PPP, avril, 62p. ; **Saussier, S., Tran, Ph.T.,** (2012) : « L'efficacité des Contrats de Partenariat en France : une première évaluation quantitative », in *Revue d'economie Industrielle,* n°140, 2012/4, pp. 81-110

[185] Depuis près de 15 ans, la cour des comptes britannique a publié des dizaines de rapports sur des opérations ponctuelles ou certains aspects géénraux de la politique de PFI.

L'introduction d'une culture poussée de choix économique rationnel, fondée sur des évaluations *ex ante* et *ex post* et des mécanismes budgétaires plus élaborés, est complétée par de dispositifs d'autorégulation contractuels et de marché théorisés par la microéconomie et censés déboucher sur l'efficacité de la commande.

Le secrétaire général de la MAPPP, François Bergère, l'indiquait d'ailleurs ouvertement lors du colloque du 29-30 novembre 2007 : « L'utilisation des PPP comme outil de modernisation de la gestion publique est liée à la diffusion d'une culture de l'évaluation (coût global, transfert des risques, mesure de la performance), et ce aux trois stades du projet (évaluation préalable pour choisir la formule de commande publique la plus adaptée, PPP et MOP ; comparaison des candidatures dans les appels d'offres ; constitution des indicateurs de résultat). »

Les PPP s'inscrivent dans d'autres dimensions à rapprocher des préceptes de la nouvelle gestion publique : un Etat stratège, ou pilote, adepte du "faire-faire" plutôt que du "faire", recourant à des outls de marché, réduisant son périmètre ou se recentrant sur son cœur de métier.

Plus profondément, la rationalisation de la gestion publique dans laquelle s'inscrivent les PPP tient aussi de leur raccordement à la théorie économique fondamentale. Nous coupons ici en deux les soubassements du NPM : il y a une part de culture d'évaluation, de rationalisation budgétaire, et une part de confiance dans les mécanismes internes et externes de marché. Cette dernière ne tient pas uniquement d'une idéologie vulgaire : elle puise ses fondements dans les théories microéconomiques qui définissent, sous réserve de certaines conditions et en pointant certaines limites intrinsèques, les PPP comme la modalité de commande publique optimale pour la commande et la gestion de certains "actifs" publics[186]

2.2. Un optimum d'efficacité théorisé par la microéconomie

Les travaux microéconomiques portant sur les PPP – il s'agit en réalité davantage d'une littérature en sciences de gestion articulant les théories économiques avec des retours d'expérience, que d'une théorie unifiée, donc d'un ensemble d'analyses théoriquement fondées répondant point par point à des problèmes posés par la commande publique traditionnelle ou les limites de la gestion déléguée.

L'idée est de montrer que l'architecture des PPP idéal-typique apporte une réponse à tous ces problèmes constatés, qui sont liés à la nature même de la commande publique séquentielle ou de la gestion déléguée… mais qu'en revanche les problèmes potentiellement constatés avec les PPP résultent de cas prévus par la théorie, et liés à une insuffisante maîtrise des modalités de construction contractuelle ou d'animation concurrentielle[187].

---

[186] Nous n'ignorons pas que ces "avancées" en termes de choix rationnel de la personne publique peuvent être critiquées, non seulement en raison de la démarche philosophique qui les sous-tend (l'Etat ou les décideurs publics devraient se soumettre à une fonction d'utilité répondant à une rationalité économique étroite), mais aussi pour des problèmes conséquents, comme la focalisation du choix rationnel sur la performance de la commande de projets saisis essentiellement isolément, ce qui ne manque pas de provoquer des retombées négatives sur le système dans son ensemble – cf **Shaoul, J.,** (2005) : "A critical financial analysis of the private finance initiative: selecting a financing method or allocating economic wealth?", in *Critical Perspectives on Accounting,* vol. 16, pp. 441-471)

[187] Remarquons que l'une partie des cas traités de limites ou d'échecs d'opérations de PPP dans la littérature traitent de cas britanniques assimilables

Les ouvrages et articles traitant de l'analyse économique des PPP ont fréquemment recours à un cheminement démonstratif qui examine les différentes situations où la puissance publique achète, ou délègue, la responsabilité d'un service public, et en particulier les concessions, qui posent un ensemble de problèmes analysables à l'aide de l'outillage théorique relatif aux coûts de transaction, aux problèmes d'agence, au incitations, aux contrats incomplets. Nous synthétisons ici ces apports avec pour objectif de montrer que dans le cas des actifs précisément concernés par les PPP, ces modalités de commande publique permettent, théoriquement, de surmonter les problèmes. Ils correspondent donc à une forme d'optimum économique.

- Dit de manière très condensé, l'efficacité économique de la commande publique est définie théoriquement par le concept clé de la microéconomie : la concurrence, et plus précisément la combinaison d'une concurrence pour le marché et de procédures visant à maintenir une forme de pression concurrentielle au sein des agencements contractuels, par les incitations

- La concurrence externe, la plus évidente, résulte de la pratique du dialogue compétitif, et revient à faire confiance dans la concurrence pour obtenir les meilleures solutions au meilleur prix. Au-delà de la croyance quasi-idéologique dans la supériorité des dispositifs de marché concurrentiels, la compétition pour le marché a été théorisée de longue date (est ainsi cité Demsetz 1968). L'efficacité de cette concurrence est néanmoins limitée par la structure nécessairement oligopolistique du marché.

- Mais c'est surtout du côté de la nouvelle microéconomie institutionnaliste que viennent les justifications théoriques de l'efficacité des montages en PPP pour répondre à certaines imperfections de l'acte de commande publique « La microéconomie des marchés publics permet de dégager des prescriptions en termes d'utilisation d'outils contractuels en fonction des configurations de marché et des types d'actifs faisant l'objet des transactions » (Marty, Trosa, Voisin, 2006, *op. cit.,* p44

2.2.1. L'architecture des PPP comme réponse aux problèmes intrinsèques des marchés publics traditionnels, de la défaillance de la gestion publique, et des limites des concessions

i) Les problèmes liés aux marchés publics et leur réponse par les PPP

- En particulier, les problèmes d'agence sont résolus par les incitations créés par le paiement pluriannuel à indexer à la performance.

- En dépit d'un système de fixed price, les risques de capture de rente sont limités par la logique d'open book créée par le dialogue compétitif (la concurrence pour le marché, permettant de comparer les business plan des groupements candidats pour les projets, est censée inciter à comprimer la rente) et la surveillance ex post, la relative complétude des contrats qui anticipe une partie des problèmes classiques de renégociation.

- La contrepartie de la mise en place d'une architecture incitative est réside dans l'importance des coûts de transaction.

2.2.2. Les problèmes intrinsèques des PPP trouvent leur réponse dans leur architecture même ; ils sont par ailleurs des défaillances théorisées et attendues

Ce qu'il est vraiment important de voir, c'est que les défaillances des marchés publics et des concessions sont des défaillances théorisées, auxquels les PPP apportent réponse.

Les défaillances des PPP sont elles prévues et sont dues à une mauvaise utilisation de l'outil.

Nous avons donc voulu montrer qu'une abondante littérature microéconomique – des quasi-classiques (Coase, Williamson, Demsetz, Hart, Lafont, Tirole, Allen, Shleifer, Vishny..) – est venue construire un optimal de commande publique autorégulé par des contrats incitatifs, permettant de régler l'essentiel des problèmes classiquement identifiés dans la gestion des contrats de long terme. Les PPP correspondent donc à un optimum d'efficacité économique… mais pour cela (et pour accomplir leur fonction même de préfinancement privé), ils ont besoin du concours de la finance

2.3. La nécessité de la finance

Les PPP créent donc un système de régulation qui correspond à une bonne gestion publique appuyée sur un optimum théorisé par la science économique – et conforme à elle au prix d'un désencastrement des règles autres. Cependant, ce système n'est obtenu que grâce à l'apport de la finance privée. D'abord, même si la science économique la plus éthérée se garde d'aborder trop ostensiblement le sujet, parce que l'autre intérêt des PPP, c'est d'apporter des liquidités venues du privé pour préfinancer des équipements (fussent-ils seulement la composante matérielle la plus visible d'un service support du service public). Ensuite, parce que la gouvernance des contrats de PPP repose, in fine, sur la présence de créanciers.

Conclusion : l'autre justification économique des PPP, c'est évidemment, l'apport de financement. Mais ce n'est pas la seule raison de l'intervention du secteur financier : le rôle des prêteurs et actionnaires dans les sociétés de projet est essentiel dans l'architecture de régulation contractuelle par les incitations

2.3.1. Besoin de financement privés : optimalisation budgétaire

- Voilà comment on analyse l'analyse budgétaire des PPP, et l'analyse des PPP en termes de finances publiques/gestion publique : on la réintègre dans la construction d'un optimum économique
- optimisation budgétaire : lissage de la dépense, optimisation de l'utilisation, et le "lissage" de la dépense, qui, étalant le paiement sur longue durée, évite la "bosse budgétaire" (rem.: on ne parle pas ici de l'optimisation des capacités de financement, par financement simultané et/ou rapide d'opérations, voire la déconsolidation).
- apport massif et adapté de financements : là où il y a des besoins, ou du sous-investissement public
- permet de lisser la bosse budgétaire, de provisionner et sanctuariser les travaux futurs, donc de garantir le maintien en l'état du patrimoine
- "opportunité budgétaire" : paiement différé

2.3.2. Monitoring par la finance : une littérature et des théories comparables à celle sur la *corporate governance* par la finance

Nous aurons donc démontré, en dépit du sous-jacent très matériel des PPP, que ce qui nous intéresse en ce premier chapitre est l'encastrement juridique et économique d'un produit à caractéristiques financières : les PPP sont un marché de produits complexes de la commande publique et un mécanisme de gouvernance par des procédures de marché (dispositifs concurrentiels) et des dispositifs de régulation contractuels assurant la gouvernance des projets, introduisant des techniques financières, et correspondant à des théories économiques proches de celles qui, dans d'autres secteurs, ont légitimé l'intervention de la finance.

Pour reprendre le commentaire du Conseiller d'Etat Bertrand du Marais, analyste et promoteur des PPP, « il s'agit de concilier l'inventivité de la finance moderne avec ce qui représente aujourd'hui un modèle unique de gouvernance et de contrôle : l'appel d'offres au meilleur prix »[188]. La thèse finale du chapitre, on s'en apercevra progressivement, c'est que l'extension du domaine de la finance est une conséquence de la construction de mécanismes économiquement efficients qui exige le renversement du cadre juridique, ces mécanismes correspondant incidemment à une innovation financière[189]. C'est toujours en termes de droit qu'on définit l'architecture d'un produit financier – ici par la création d'un cadre institutionnel pour le financement privé des infrastructures publiques. Les PPP ne sont pas un pur produit financier certes, possédant une justification économique, une vraie matérialité, ils constituent plus précisément une innovation organisationnelle à caractéristiques financières pour la commande publique. Ils n'en sont pas moins un produit et un marché nouveau pour le secteur financier.

Cela renvoie notamment à Aglietta (Macroéconomie Financière) et Aglietta Rébérioux ou on retrouve toujours une double justification par le besoin de financement (les entreprises ont besoin de capitaux/ici : les investissements publics ont besoin de financements privés) ET la rationalité microéconomique (le pouvoir des actionnaires appelé gouvernance d'entreprise amène plus d'efficacité dans la gestion/ici : les mécanismes incitatifs mis en place par les PPP amènent plus d'efficacité de la commande publique)

Ce **partie s'est déroulée en** trois points logiques, avec pour fil directeur un produit complexe nouveau de la commande publique, créé en dépassant les blocages liés contexte institutionnel pour mettre en place un ensemble d'institutions de régulation et de marché conformes au préceptes du management public et de la théorie économique.

Notre premier point a été de définir les PPP comme une modalité organisationnelle de commande publique intégrant toutes les fonctions dans un contrat unique – le PPP se définit par opposition à la commande publique traditionnelle éclatée, et par complémentarité aux concessions, dont ils prolongent certains mécanismes, mais avec des paiements publics. Par ailleurs, le paiement différé ouvre la voie au financement privé. Ce choix de présentation des PPP présente un intérêt heuristique : il définit et déconstruit les PPP comme un idéal-type organisationnel qui se veut décontextualisé

188 Bertrand du Marais, Droit public économique, collection Amphithéâtre, Presses de Sciences Po, 2005, .445.

189 Définissons sommairement une innovation financière comme une technique faisant appel aux instruments de la finance pour mettre en place des solutions de financement (dégager des liquidités pour financer des choses) autrefois impraticables. Pour une analyse sociologique critique des innovations financières, voir Lordon Lordon, F., (2009) : « Après la crise financière: "réguler" ou refondre? Les insuffisances des stratégies prudentielles. » in Revue de la régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs, n°5, 1er semestre 2009, mis en ligne le 8 juin 2009. URL: http://regulation.revues.org/index7461.html

Pour mettre en place les PPP, il a fallu dans le cas français bousculer le contexte institutionnel, qui interdisait de facto cette combinaison de caractéristiques. En nous intéressant aux évolutions jurisprudentielles et législatives, nous voyons que sur environ deux décennies, la pratique et le législateur ont essayé de mettre en place des modalités de commande publique possédant les caractéristiques de PPP, se heurtant à l'interdiction du paiement différé, à la loi MOP, à l'insécurité juridique. La rigidité du droit administratif en France empêchait donc la mise en l'installation et du contrat global et des solutions de financement pluriannuel pour la commande publique complexe. Le PPP apporte une réponse législative

C'est toujours en termes de droit et d'organisation économique qu'on définit l'architecture d'un produit financier, ou d'un contrat à caractéristiques financières. Et celui-ci correspond à des catégories définies idéalement par la science économique. C'est le cas avec les PPP qui organisent des modalités de régulation correspondant à un idéal économique : l'architecture des PPP crée un système d'incitations .

L'gument économique qui fonde la financiarisation, comme ouverture d'un secteur, par modification de ses institutions (juridiques ici) au monde financier – ses acteurs, sa rationalité – au nom de l'amélioration de l'efficacité économique. Cela renvoie notamment à Aglietta (Macroéconomie Financière) et Aglietta Rébérioux ou on retrouve toujours une double justification par le besoin de financement (les entreprises ont besoin de capitaux/ici : les investissements publics ont besoin de financements privés) ET la rationalité microéconomique (le pouvoir des actionnaires appelé gouvernance d'entreprise amène plus d'efficacité dans la gestion/ici : les mécanismes incitatifs mis en place par les PPP amènent plus d'efficacité de la commande publique)

En conclusion, en faisant appel à de nouvelles solutions de financement, mais surtout en ouvrant les catégories du droit pour améliorer l'efficacité économique, on ouvre la voie au financement de projet[190] : les PPP sont un produit à sous-jacent très matériel, mais aussi des contrats à caractéristiques financières : intertemporalité, système de gouvernance, apport de ressources financières.

190 L'argument économique qui fonde la financiarisation, comme ouverture d'un secteur, par modification de ses institutions (juridiques ici) au monde financier – ses acteurs, sa rationalité – au nom de l'amélioration de l'efficacité économique, renvoie notamment à Aglietta (Macroéconomie Financière) ou Aglietta Rébérioux (Dérives du capitalisme financier) où on retrouve toujours une double justification par le besoin de financement (les entreprises ont besoin de capitaux/ici : les investissements publics ont besoin de financements privés) ET la rationalité microéconomique (le pouvoir des actionnaires appelé gouvernance d'entreprise amène plus d'efficacité dans la gestion/ici : les mécanismes incitatifs mis en place par les PPP amènent plus d'efficacité de la commande publique)

Chapitre 3 :

Promouvoir l'utilisation, adapter la réglementation, naturaliser les exigences du monde financier : principes et institutions de la stratégie de construction du "marché" des partenariats public-privé [PPP]

Ce chapitre[191] vise à révéler les enjeux de la construction du marché vus à travers la politique de légitimation du recours au PPP et les formes de la mobilisation des acteurs.

Au contraire des chapitres précédents qui s'attachaient à la caractérisation des PPP, à l'analyse des évolutions de formes juridiques comme une forme de désencastrement du droit administratif, mené au nom d'un idéal économique, ce chapitre met l'accent sur la manière dont ces réformes ont été portées, justifiées, par un certain nombre d'acteurs. Il comporte certaines redites sur le contexte historique mais son ambition est différente.

L'arrivée des PPP a été précédée d'un mouvement progressif de mobilisation d'acteurs dans divers domaines. Après un survol de cet "avant" l'ordonnance de juin 2004 créant les Contrat de Partenariat, notre enquête s'arrête sur ce qui s'est passé après l'introduction de la législation, ces années 2004 à 2007 où "les PPP" semblent ne pas rencontrer le succès escompté. Nous mettons en évidence les manifestations du travail de promotion mis en œuvre par les partisans des PPP et les intérêts liés à son développement (comment, et surtout "par qui", ces "agents efficients" mobilisés au cœur de l'Etat ou de la classe politique, et les personnes pivots ou centrales, et institutions hybrides qui font le lien entre eux et les intérêts privés). L'espace des "agents efficients" du marché des PPP – promoteurs politiques de la législation, élite modernisatrice de la haute fonction publique, agissant au nom de l'intérêt général, mais qui œuvre en partenariat avec les milieux d'affaires, producteurs et utilisateurs est révélé par l'activité de promotion des PPP.

Nous étudions les registres d'argumentation déployés : arguments dans l'ordre de la justification du recours au PPP, mais aussi de la nécessité d'investissements publics massifs ; arguments pédagogiques visant à mettre en garde contre tout ratage qui pourrait compromettre le développement harmonieux du marché, et visant à légitimer les exigences du secteur privé afin, encore, d'éviter les à-coups préjudiciables dans la montée en puissance des PPP. Ces arguments seront analysés pour partie de manière dynamique – en tant que le discours de certains acteurs de premier plan évolue au gré des nécessités et opportunités – et permanents pour partie, sur la période 2006-2007, révélant en cela les enjeux de la construction du marché : pas une simple législation créant un outil, mais une justification continue du bien fondé de cet outil de commande publique, du lien entre l'outil et la nécessité d'investissements publics massifs, et une œuvre de pédagogie visant à naturaliser les exigences des entreprises et des acteurs financiers du PPP.

L'Etat politico administratif finit par jouer son rôle (modification de la législation dans le sens des attentes du privé, création de centres de formation, rapports, projets pilotes, stimulation de l'investissement, plan de relance…).

Au travers de l'analyse d'un matériau signifiant par son existence même, et notre connaissance des agents, éléments, et évènements clés de cette opération de promotion, nous relevons les points à débloquer dans le contexte institutionnel français de la construction du marché. Nous obtenons ainsi une compréhension des enjeux nous situant au croisement de la justification de la légitimité de la supériorité du PPP et de la nécessité de son recours, d'approches en termes d'économie industrielle visant à favoriser la perpétuation du marché par la bonne éducation du client et la satisfaction du camp de l'offre (légitimant ainsi, au premier chef, les exigences du monde financier, seul acteur réellement nouveau – ce qui nous ramène à l'objet central de notre thèse). Au final, notre enquête fournit un arrêt sur image sur des évènements importants de l'histoire économique de la France contemporaine.

[191] L'essentiel a été rédigé fin 2009. Il se lisait alors essentiellement comme un bloc autonome. Nous avons choisi de le laisser largement inchangé en dépit de certaines redites et informations périssables.

0. Introduction :

Ce chapitre s'inscrit dans notre interprétation de la dynamique d'introduction de mécanismes financiers dans un pan de la commande publique, à travers l'arrivée des partenariats public-privé [PPP], en termes de "désencastrement" de la commande publique de son organisation pilotée par des personnes publiques coordonnant différentes procédures de marché pour la "ré-encastrer" dans un marché de produits complexes en partie gouverné par les normes financières. Plus largement, ce cas nous permet d'exposer concrètement la manière dont des réformes menées au nom d'un effort de rationalisation et d'efficacité économiques ouvrent *in fine* la voie à la financiarisation.

Nous nous intéressons ici à un pan de notre démonstration d'ensemble : la construction d'un marché qui trouve sa raison d'être au croisement de la réforme de l'Etat et des Collectivités par la "modernisation" des modalités de la commande publique, dans le sens du *NPM*, et des intérêts privés qui aimeraient voir se développer durablement un marché des PPP représentant potentiellement 10% de la commande publique[192]. Notre texte vise à étudier un aspect particulier de ce que les sociologues, les socio-économistes, et les économistes institutionnalistes appellent la construction des marchés : la manière dont la "demande" sur le "marché" des PPP a été construite et dressée, en nous penchant sur les manifestations de l'engagement et de la mobilisation des acteurs intéressés au développement de ce marché. Il s'agira essentiellement d'étudier les forces, les "agents efficients", qui ont œuvré à la légitimation des PPP, à la facilitation, normalisation, et à une plus grande évidence de leur recours, et qui ont dans le même temps veillé à éduquer les acteurs de la commande publique pour que le marché connaisse un développement pérenne : un marché rentable pour ses acteurs, qui ne risque pas de connaître des à-coups fatals lors de la phase ascendante, où les attentes du monde financier sont acceptées comme légitimes.

Cette approche se situe au croisement de deux types de littérature et de réflexions qui occupent sociologues et socio-économistes : celle de la construction sociale des marchés, et celle de l'émergence d'un capitalisme financier.

Au sein du champ de la construction sociale des marchés, nous identifierions plusieurs axes de réflexion que parfois les caractéristiques des objets analysés font s'entremêler : la construction sociale des marchés en tant que mise en place de mécanismes, dispositifs, et instruments, tendant à faire évoluer la réalité des échanges vers la pureté des modèles économiques néo-classiques, et impliquant un certain nombre de changements sociaux (Garcia, 1986, Steiner, 1999, mais aussi Muniesa, 2003)[193] ; le rôle joué par les acteurs et les institutions dans la construction des institutions des marchés. Cette seconde démarche est commune à certains socio-économistes institutionnalistes ou régulationnistes (Tordjman, 2007, Coriat, Weinstein, 2007)[194] et même à une sociologie économique critique qui n'hésite pas à identifier le rôle de groupes d'intérêts et/ou de champs pas uniformes dans la construction de marchés réalisée essentiellement en contact

[192] Commande publique qui pèse elle-même environ 150 milliards d'€, soit quasiment 10% du PIB

[193] **Garcia, M.-F.** (1986) : « La construction sociale d'un marché parfait : le marché au cadran de Fontaines-en-Sologne » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°65, pp.2-13
Steiner, P., (1999). *La sociologie économique*, coll. Repères, La Découverte, Paris
Muniesa, F., (2003). *Les marchés comme algorythmes : sociologie de la cotation électronique à la Bourse de Paris,* thèse de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris – Centre de Sociologie de l'Innovation, réalisée sous la direction de Michel Callon, soutenue le 28 mai 2003, 462p.

[194] **Coriat, B., Weinstein, O.**, (2005) : « Institutions, échanges et marchés » in *Revue d'Economie Industrielle*, vol. 107, n°1, pp. 37-62

avec l'Etat sinon en son sein (Bourdieu, Christin, 1990, Bourdieu, 2000, Fligstein, 2001)[195]. Soulignons, puisque cette ambition épistémologique pourra trouver un certain écho dans les pages suivantes, que la construction sociale du marché pour Bourdieu procède d'une double construction sociale : construction de l'offre à travers la politique de l'Etat, et production de dispositions individuelles compatibles avec un bon fonctionnement du marché – ce dernier point n'est pas éloigné d'un élément qui parcourt notre travail, l'exigence, de la part d'intérêts privés, de la bonne acceptation du mode de raisonnement financier par les donneurs d'ordre publics recourant aux PPP.

Il y a dans la construction du "marché"[196] des PPP en France, tel que nous l'avons observée, à la fois des questions se rattachant à la construction des dispositifs du marché, mais aussi à sa légitimation, dans plusieurs acceptions : légitimation de la demande, c'est-à-dire de la commande publique et de la poursuite de la "solution équipement" (pour reprendre l'expression de Jeannot, 2001)[197], mais surtout légitimation et construction du cadre d'un marché à caractéristiques financières – le tout dans un contexte de résistance institutionnelle des gardiens de l'Etat en France et des clients publics potentiels.

Ces approches nous ont progressivement permis d'interroger et de donner sens à l'intense activité de promotion, passant par des colloques, des séminaires de formation et vulgarisation, des publications dans des revues professionnelles ou à destination des décideurs de la sphère publique, qu'ont déployé non pas seulement les acteurs financiers au cœur de notre étude, non pas seulement l'ensemble des acteurs privés intéressés au (bon) développement des PPP en France, furent-ils constitués en groupes de pression, auxquels s'adjoindraient quelques figures de la frange *pro-business* de l'UMP, mais aussi un certain nombre d'institutions portées par l'Etat ou intégrées au cœur même de l'Etat, animées par une *élite réformatrice*, et travaillant de concert avec les représentants du secteur privé pour faire changer l'Etat et les habitudes dans la commande publique.

Sources :Toutes les considérations qui suivront proviennent d'information ouverte, sur la base d'informations récoltées portant sur la période 2004-2008. Ce terrain et ce matériau ignorent

[195] **Bourdieu, P., Christin, R.,** (1990) : « La construction du marché. Le champ administratif de la politique du logement » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 81 n°1, p.65-85
Bourdieu, P., (2000) : *Les structures sociales de l'économie*. Le Seuil, Paris.
Fligstein, N., (2001) : « Le mythe du marché » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°139, pp. 3-12

[196] Une réflexion s'impose sur le terme même de "marché".
Les acteurs s'y réfèrent constamment, même s'il peut sembler de bon sens de réfuter le vocable de "marché" comme un abus de langage.
Il y a le "marché" comme mécanisme d'appels d'offres soumis par le client public, et qui oppose rarement plus de trois groupements, sur un projet.
Plus largement, le "marché" des PPP désigne l'ensemble de ces opérations, cette somme de micro-marchés, répondant à une demande autonome, régulière, et banalisée de l'outil PPP de la part des donneurs d'ordre publics, demande qui assure un flux d'opérations tel qu'une industrie peut se mettre en place et survivre durablement.
Dans le cas des PPP, la notion de "marché" concerne un ensemble d'"outils" de la commande publique définis et contrôlés par l'Etat et le droit administratif, qui mettent face à un petit nombre de donneurs d'ordres publics un nombre bien plus réduit encore de fournisseurs privés – industriels du BTP, banques prêteuses, investisseurs… – du côté de l'offre. L'intérêt de ces derniers, a fortiori les acteurs financiers sera pourtant à un développement d'un "deal flow" abondant, sans à-coups, et à des conditions de rentabilité ou "bancabilité" conformes à leurs exigences.

[197] **Jeannot, G.,** (2001) « L'impossible fin de la "solution équipement" » in *L'Equipement, fin et suite*, *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 99, p.4-14

nécessairement une bonne partie du travail initial de légitimation et de préparation de la législation, qui a précédé le début de notre thèse, et dont nous pouvons supposer qu'il a été plus discret.
Provenant d'une collecte empirique plus que systématique (inévitable en ce que le "terrain" était en cours de constitution), notre matériau repose sur trois types de sources et documents :

- Nos prises de notes lors des conférences, la liste des orateurs ainsi que leur ancrage institutionnel, les "powerpoints" support de présentation que nous avons pu nous procurer ;
- Les publications de "littérature" promotionnelle (publi-reportages) et professionnelle
- Les publications de l'Institut de la Gestion Déléguée : la lettre de l'IGD (4 à 8p, paraissant deux fois par an), préfacée sur 1-2 pages par Claude Martinand, les trois « initiatives en faveur des PPP » proposées par l'IGD, les diverses études et rapports commandés par l'Institut.

Enfin, nous avons fait référénce dans notre revue de littérature aux principaux textes que nous avons rangés dans la catégorie de "littérature d'influence" (voir **fascicule annexe**, partie **revue de littérature**).
Nous n'avons pas mené de campagne d'entretiens dédiée à ce sujet. Nous reviendrons sur nos choix méthodologiques dans le corps du texte.

L'originalité, à notre sens, de notre démarche, est d'aborder les questions liées à la création d'un marché pour lequel doit exister une demande bien dressée en inférant notre argumentation à partir de ce terrain particulier, l'ensemble des manifestations auxquelles a pris part un "champ d'agents efficients" (pour reprendre l'expression de Bourdieu et al., 1990, 2000, *op. cit.*) activement impliqué dans la promotion des PPP et la construction d'un marché correspondant à ses attentes, qui doit décoller dans de bonnes conditions, c'est-à-dire de manière durable et rentable.

Indéniablement, l'une des difficultés de notre sujet est de mêler une approche historique qui pourrait être surplombante, sinon "d'autorité", les enjeux techniques liés aux catégories du droit administratif français, qui demeurent en toile de fond, et la dimension probatoire que nous voulons apporter par notre travail d'observation des manifestations de la campagne de promotion en faveur des PPP, et de ses acteurs, qui permettent de dégager un mouvement cohérent. Aussi procédons-nous à une étude longitudinale qui s'étend de 1999 à 2009, mais nous focalisons notre démarche d'observation sur la période charnière qui court de 2004 à 2008, de l'adoption de la législation à sa modification pour donner l'impulsion décisive au "marché" des PPP. Tout en essayant de ne pas perdre de vue la dimension diachronique, nous voulons montrer dans quelle mesure les manifestations et les institutions de cette fonction de promotion révèlent aussi le rapprochement des individus et des institutions des deux sphères, publique et privée, qui permettent, au final, et au nom de la modernisation de l'Etat et des collectivités publiques par la modernisation de la commande publique, la pénétration de la logique publique par la logique financière. Notre texte s'efforcera donc successivement de décrire cette activité de promotion, d'identifier ses participants et d'étudier les organismes qui matérialisent le rapprochement des intérêts privés et de la raison modernisatrice d'Etat, puis de caractériser et catégoriser les ressorts et registres de leur argumentaire, qui décrivent en filigrane les conditions de la construction *réussie* du marché.

Combinant des approches chronologiques, et l'analyse de discours reliés à des systèmes d'acteurs, notre texte développera les points suivants :

- Quel fut le contexte d'introduction de la réglementation créant les contrats de partenariats et procédures assimilées en France entre 2002 et 2004, et comment expliquer le décollage difficile du marché ? (**1**)

- Quelles ont été les formes de la mobilisation des acteurs, quel jeu de rôles dévoilent-elles entre eux ? Quel est ce "champ des agents efficients" de la "construction du marché" : figures et institutions de la mobilisation situées au cœur de l'Etat ou au point de contact entre la fonction publique et le secteur privé, qui incarnent les canaux de connexion entre la rationalité modernisatrice d'Etat et la financiarisation ? (**2**).
- Peut-on catégoriser le registre d'argumentation employé, et que nous révèle-t-il de la stratégie (ou des nécessités) de "construction" du "marché" ? (**3**)
- Nous conclurons notre chapitre en revenant sur les modifications législatives qui ont eu lieu en 2008 et 2009, dont la portée semble aussi importante que celle des législations adoptées entre 2002 et 2004 (**4**).

1. Rappel sur le contexte. 2002-06 : l'introduction et le décollage difficile des PPP en France

Notre recherche et notre réflexion portent essentiellement sur la période de 4 années comprise entre l'ordonnance du 17 juin 2004 portant création des Contrats de Partenariat et la loi du 29 juillet 2008 qui modifie la précédente afin de lever les obstacles au bon fonctionnement d'un marché "actif" des PPP, suivie de manière discrète mais non moins déterminante par la loi de février 2009.

Si nous avons limité notre travail de recherche systématique, tel que nous le décrirons dans les parties suivantes, à cette période, il serait factice d'y circonscrire complètement notre objet : l'engouement pour le PPP et la mobilisation d'acteurs en sa faveur ne procèdent pas d'une génération spontanée née en juin 2004. Ils prolongent de manière centrée autour d'un objectif précis – le bon décollage du marché des PPP – des motifs d'argumentaire antérieurs. En rappelant ces quelques arguments et éléments de contexte et chronologiques des années précédant l'ordonnance de juin 2004, nous inscrivons notre réflexion dans un temps plus long.

Les éléments qui suivent décrivent de manière chronologique le contexte préalable à la création des législations sur les PPP et donnent un avant goût des formes de la mobilisation des acteurs et groupes d'intérêts liés au développement du marché. Suivant chronologiquement la progression de la législation, ils disent aussi les résistances, qui expliquent la lenteur du décollage des PPP constatée à partir de 2004.

1.1. 1999-2001 : Les initiatives en faveur de "PFI" français demeurent sans effet

Nous situons le début de notre réflexion (et de notre recherche documentaire) en 1999-2000. Le contexte est alors marqué par plusieurs données qui structureront durablement les conditions de l'émergence et de la promotion des PPP.

Ces conditions sont d'abord industrielles, ou sectorielles[198] : suite à la crise immobilière des années 90 qui a sinistré le secteur de la construction, dans un contexte de pression des marchés boursiers qui délaissent les valeurs de la "vieille économie", les firmes de BTP cherchent à réorienter leur modèle et leur offre pour associer construction et gestion des bâtiments, équipements, et infrastructures, afin de réduire leur "exposition" aux fortes variations de conjoncture dans ce secteur. Pourtant, tandis que les *majors* du BTP françaises peuvent développer leur offre outre-Manche, le METP[199], l'outil du contrat global à paiement pluriannuel associant conception, construction ou rénovation, et entretien-maintenance, développé au tournant des années 1980-90, est politiquement condamné par les affaires de corruption liées aux marchés des lycées d'Ile-de-France. Il sera de surcroît rendu caduc par un certain nombre de jugements administratifs forçant à séparer les tâches et éclater les lots, et interdisant le paiement différé, ce qui contribue à le vider de sa substance.

Tandis que les juridictions administratives abattent cette tentative discrète d'introduire des outils de type PPP dans la commande publique en France, on assiste à l'émergence d'une vogue des PPP au niveau mondial (même s'il s'agit ici d'un terme générique – voire d'une "marque ombrelle", tant est forte la dimension de "marketing" – recouvrant surtout des équivalents des concessions / DSP "à la française"). Dans le même temps – au tournant du millénaire – une bataille sourde se joue autour des définitions des marchés publics et de la concession au sein de la Commission Européenne, qui considère comme des obstacles à l'édification du grand marché tant la maîtrise d'ouvrage publique à la française que nos sociétés d'économie mixte et nos délégations de service public, et qui à défaut d'une directive éditera un "livre vert" sur les PPP en mars 2004.

Surtout, les politiques mises en œuvre par le nouveau gouvernement travailliste de Tony Blair suscitent curiosité, admiration, et… envie. Nous n'insisterons pas outre mesure sur le talent qui aura caractérisé les premières années du gouvernement New Labour dans le "marketing" international et la capacité de séduction, voulue ou non, de politiques publiques prolongeant celles des années Thatcher-Major, mais systématisées et re-labellisées au nom de la Troisième Voie et d'une social-démocratie "moderne". A notre sens c'est incontestablement le blairisme, caractérisé par une image de rigueur budgétaire (qui a assis la crédibilité du *New Labour* pendant sa première mandature), de modernité, de croissance économique… qui aura contribué à donner une image positive à l'expérience anglaise du PFI (*Private Finance Initiative*, renommé PPP par les travaillistes et intégré à un vaste plan d'investissements publics et de modernisation des services publics[200] (hôpitaux, écoles, infrastructures de transports)… ou aidé les promoteurs du PPP en France à en donner une image positive.

Bien que nous ignorions l'ampleur du travail mené en coulisse par les partisans d'une "modernisation" de la commande publique en France, des réflexions structurées sur cette question apparaissent vers 2000-2001, qui dépassent le plaidoyer en faveur de contrats globaux longuement mené par le secteur du BTP : la presse économique[201], des colloques d'avocats, dénoncent un droit

---

[198] Nous tirons cet argument d'un ensemble d'articles issus de la presse économique et spécialisée, ainsi que des interviews de dirigeants des entreprises et représentants des syndicats d'entreprises des secteur du BTP, de l'immobilier, et de la gestion déléguée.

[199] Marché d'Entreprises de Travaux Publics. L'acronyme n'a pas grande signification. (Cf **Chapitre 2** point **1.3.4**)

[200] Pour une lecture singulière de ces modernisations en termes de création d'une société de marché gouvernée par le public choice et étendue au secteur public, voir **Le Galès, P., Scott, A.,** (2008) : « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle, ou "freer markets, more rules" » in *Revue Française de Sociologie,* vol.49, n°2, pp. 301-330

[201] Par exemple : « La France en retard sur les formes juridiques de financement des infrastructures », Les Echos du 27/12/2000 ; « Délégations de service public : la leçon britannique », Les Echos du 1/11/2001

administratif de la commande publique archaïque, une jurisprudence par trop restrictive, créant une atmosphère d'insécurité juridique dissuasive. Les groupes d'intérêts liés au BTP, à la gestion déléguée, en appellent à une modernisation de la commande publique et à des formes renouvelées de PPP. Au printemps 2001, deux rapports[202] sont publiés par l'Institut pour la Gestion déléguée (IGD)[203], rédigés sous la plume de hauts fonctionnaires ou de juristes. L'un est consacré au PFI, l'autre à la modernisation de la gestion patrimoniale du domaine public. On relève dans ce dernier l'évocation d'exemples étrangers d'externalisation du patrimoine immobilier d'administration publique, comme le *Department of Work and Pensions* britannique, des propositions de schémas de PFI "à la française". Parmi les personnes auditionnées figure le directeur juridique de Bouygues Construction (Europe), aujourd'hui avocat "star" de la place parisienne et personnalité engagée dans la promotion des PPP. Commence alors à se dessiner l'idée que la France, traditionnellement en pointe dans les modes de gestion et de contractualisation organisant la gestion de services publics par le secteur privé, est paradoxalement en train de prendre un retard préjudiciable par rapport à la Grande-Bretagne, qui exporte son concept, alors que notre pays a « inventé les PPP »[204].

Sur ce point comme sur beaucoup d'autres, le gouvernement Jospin prend l'exact contre-pied de Tony Blair. Peu de temps après que les juges administratifs aient cassé les METP[205], 2001 voit une réforme du Code des Marchés Publics qui rigidifie davantage le droit de la commande en généralisant le système d'appel d'offres pour chaque étape de la commande publique et en encourageant la division des marchés en lots distincts, à l'exact opposé du principe des PPP/PFI. C'est bien le changement de majorité en 2002 qui va ouvrir la voie aux PPP en France.

1.2. 2002-04 : les législations sectorielles et la préparation de l'ordonnance

Nous disposons de peu d'éléments de première main sur le lien entre les manœuvres des groupes de pression intéressés à la "modernisation" de la commande publique et les décisions prises dans les ministères et les hautes sphères de l'Etat dès les premiers mois du gouvernement Raffarin. Il est

(long article de Bertrand du Marais et Philippe Cossalter exposant leur rapport sur la PFI), « Plaidoyer des entreprises du BTP pour des partenariats public-privé », Les Echos du 13/12/2001.

[202] **Cossalter, Ch., Marais (du), B.,** (2001) : *La Private Finance Initiative*, Institut de la Gestion Déléguée, Paris, mars 2001, 88p.**, Bettinger, Ch.,** (2001b) : *La gestion patrimoniale du domaine public*, Institut pour la Gestion Déléguée, avril 2001, 160p.

[203] Nous décrirons ultérieurement le rôle et le fonctionnement de cette fondation assez particulière, au point de contact des intérêts privés et des donneurs d'ordre publics. A l'époque considérée, l'IGD est encore présidé par Marceau Long, conseiller d'Etat.

[204] Cet argument "naturalisateur" est sans cesse mis en avant par les partisans déclarés du PPP.

[205] La raison officielle est l'inconstitutionnalité des paiements différés (Arrêt Conseil d'Etat Bouches du Rhône contre Commune de la Ciotat, 1999), le coup fatal à ce type de contrat avait déjà été porté aux METP avec les affaires de corruption et de financement des partis politiques par le biais des marchés publics pour la rénovation des lycées d'Ile-de-France. Pour les uns, ces dérives sont liées à l'opacité des montages concessifs ou METP, pour les autres, elles n'étaient pas intrinsèquement inscrites dans ce type de procédure. Quoiqu'il en soit la possibilité que de nouvelles malversations viennent souiller la légitimité des Contrats de Partenariat (et procédures assimilées) sera l'une des hantises des institutions et des permsonnalités qui porteront cette politique.

cependant peu contestable que 2002 est la première année où le travail de lobbying et de publicité autour des PPP coïncide avec leur introduction discrète mais objective en France[206].

Dès les premiers mois, des ministres pressés d'agir et d'obtenir des résultats visibles introduisent des lois d'orientation sectorielles qui signifient, pour le secteur du BTP et du financement de projet, le lancement des PPP en France. Quatre textes vont rapidement se succéder pour créer des contrats spécifiques de type PPP : parmi bien d'autres dispositions, la Loi d'Orientation pour la Sécurité Intérieure (LOPSI du 29 août 2002) et la Loi d'Orientation pour la Justice (LOPJ du 9 septembre 2002) autorisent l'utilisation d'instruments dérogatoires aux très stricts Code des Marchés Publics et à la Loi du 12 juillet 1985 relative à la Maîtrise d'Ouvrage Publique[207]. Ces lois permettent de passer des marchés globaux (conception, construction, exploitation, maintenance) et de recourir au financement privé. Par dérogation au droit commun de la commande publique, il est désormais possible d'associer les missions de maîtrise d'œuvre, construction, et entretien-maintenance, et d'attribuer les lots sous forme groupée. Le paiement différé est permis par des montages en location avec option d'achat et Autorisation d'Occupation Temporaire du domaine public (AOT-LOA) et par le recours à des formes de crédit-bail pour financer casernes de gendarmerie et commissariats de police, palais de justice, prisons… En novembre 2002 suit la loi Hôpital 2007, concrétisée par l'ordonnance du 4 septembre 2003, qui prévoit de relancer l'investissement hospitalier et permet de recourir à des montages de type Bail Emphytéotique Hospitalier (portant sur financement, conception, construction, exploitation, maintenance). Enfin, la loi de programmation militaire 2003-2008 votée le 27 janvier 2003 adopte des dispositions similaires en mentionnant comme « alternatives à l'acquisition patrimoniale » la nécessité de rechercher « des solutions innovantes ».

Simultanément à ces lois sectorielles, l'IGD a soumis en octobre 2002 son "initiative en faveur des PPP"[208]. Ce document invite à mettre en place une législation intersectorielle afin « d'éliminer les principaux freins administratifs et juridiques » à la généralisation de contrats de type PPP. Sans entrer dans les détails, il apparaît que de nombreux points (montages globaux généralisés à tous les secteurs et utilisables par toutes les personnes publiques, mise en place d'une *task force* PPP interministérielle pour évaluer et promouvoir les PPP, recours à des techniques d'ingénierie financière, respect de la propriété intellectuelle des entreprises partenaires et indemnisation des groupements soumissionnaires aux appels d'offres, assouplissement des règles de domanialité publique, harmonisation des règles de compétition entre modes de gestion, codification des textes…) annoncent tant le contenu de la législation à venir en 2003-04 que les principaux thèmes de la campagne de promotion des PPP.

En mars 2003, un projet de loi est déposé afin de légiférer par ordonnance pour mettre en place un type de contrat global à paiement différé qui ne serait plus seulement sectoriel. La voie de législation par ordonnance est particulièrement adaptée pour un projet essentiellement technique qui nécessitera une concertation discrète avec les principaux acteurs concernés, qui court-circuiterait le débat parlementaire. D'après des informations provenant essentiellement de la presse, un groupe de travail a été constitué fin 2002, à la tête duquel on trouve Jérôme Grand d'Esnon, Directeur des Affaires Juridiques au MINEFI, le député Alain Madelin, et le directeur de cabinet du premier Ministre Jean-

[206] A l'été 2002, EGF-BTP, le syndicat des majors du bâtiment et des travaux publics, fait passer un mémorandum à certains ministères pour obtenir une législation rénovée sur les délégations de service public et la commande publique. Source : « Les majors du BTP veulent de nouvelles règles », Les Echos du 31/7/2002.

[207] Cf *supra* **chap. 2 point 1.4.1**

[208] **IGD** (2002) : *Première initiative française pour les PPP. Des services publics performants au service du public, du développement économique, et de l'attractivité des territoires*, 20 novembre 2002

françois Cirelli[209]. On sait qu'y participent des personnalités issues du secteur privé, comme l'avocat Laurent Deruy, du cabinet Gide Loyrette Nouel[210], que les représentants d'intérêts économiques privés sont consultés[211], mais aussi des administrations intéressées[212]. La presse commence à bruire du mécontentement d'un certain monde professionnel nécessairement attaché à la maîtrise d'ouvrage publique et à l'allotissement de la commande (architectes, artisans et PME du bâtiment[213]) Michel Sapin, alors trésorier du PS et à l'origine de la loi de moralisation de la vie politique votée en 1993[214] en réponse aux problèmes de corruption, et dont l'un des volants concernait la transparence des marchés publics, dénonce le retour de « l'ère du soupçon »[215].

La loi d'habilitation autorisant le gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour modifier le code des marchés publics est votée en juin 2003, malgré l'opposition d'un sénateur socialiste du Loiret qu'on retrouvera dans le mouvement de résistance aux PPP, Jean-Pierre Sueur. Son axe d'attaque porte sur l'essence même des PPP : puisqu'il dénonce l'impossibilité, « dans ce système, de mettre en concurrence les banquiers, puis les architectes, puis les entreprises correspondant aux différents métiers du bâtiment, puis l'exploitant, puis l'entreprise qui assurera la maintenance par autant de procédures indépendantes les unes des autres », rejoignant les arguments des "perdants économiques" des PPP : « seuls quelques rares grands groupes pourront concourir. Les architectes leur seront subordonnés. L'architecture aussi. Petites et moyennes entreprises seront totalement dépendantes du bon vouloir des *majors* »[216]. Mais le principal problème viendra du Conseil Constitutionnel : s'il valide la loi autorisant le gouvernement à légiférer par ordonnance, il formule une sérieuse réserve d'interprétation : les nouvelles règles relatives à la commande publique, ne « devront déroger aux règles garantissant l'égalité devant la commande publique, la protection des propriétés publiques ou le bon usage des deniers publics » que pour des « motifs d'intérêt général » comme « l'urgence qui s'attache à rattraper un retard préjudiciable », ou « la complexité technique fonctionnelle ou économique » de l'équipement ou du service à réaliser. Les conséquences de ces réserves apparaîtront plus tard, en particulier quand ces conditions données à titre indicatif seront reprises explicitement par le gouvernement dans l'ordonnance, restreignant sévèrement le champ d'application et créant une les conditions d'une forte insécurité juridique en mettant les contrats à la merci de l'appréciation du juge administratif. De surcroît ce coup de semonce explique peut-être en

[209] « Le gouvernement veut faire adopter par ordonnance une réforme profonde du code des marchés publics », Le Monde du 10/04/2003.
[210] « Les nouvelles formes de partenariat public-privé suscitent des réticences », Les Echos du 11/04/2003.
[211] « Le gouvernement cherche à clarifier son projet de réforme du code des marchés publics », Les Echos du 06/06/2003.
[212] Mentionnons ainsi le rapport du **Conseil Général des Ponts et Chaussées** (2003) : *Les PPP*, rapport rédigé par Yves Cousquer, avec le concours d'ingénieurs généraux des Ponts et Chaussées, d'inspecteurs généraux de l'Equipement, et de Sylvie Trosa, administrateur civil représentant le DAEI, oct. 2003, 96p., qui formule ses recommandations quant à l'ordonnance.
[213] Les PME du BTP sont structurellement incapables de répondre à des contrats globaux qu'elles doivent pré-financer ; elles ont tout intérêt au maintien d'un Code des Marchés Publics obligeant strictement les donneurs d'ordre à éclater les fonctions et allotir les travaux. Quant aux architectes, le système de la maîtrise d'ouvrage publique faisait d'eux les interlocuteurs premiers des donneurs d'ordre publics et leur donnait un rôle important dans maîtrise d'œuvre. Par ailleurs, des raisons structurelles plus profondes de la fragilité économique des architectes, ont été explorées par Florent Champy (1999, *op.cit.*). En France, peu capables d'asseoir une expertise technique (ingénierie), les architectes se replieraient sur une identité d'artiste, les rendant extrêmement dépendants de la commande publique.
[214] Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.
[215] « On va réinstaller l'ère du soupçon sur le monde politique », Le Monde du 10 juin 2003
[216] « Insécurité à Bercy », *Le Monde* du 4/5/2004

partie que la publication et l'adoption de l'ordonnance tardent apparemment à se concrétiser. De nouveau, nous disposons de peu d'informations de première main sur cette période : la partie émergée du processus, sensible par voie de presse, laisse apparaître que les professionnels du BTP, du financement de projet, les cabinets d'avocats, comptables, sont étroitement associés à son élaboration. Ils laissent peu à peu transparaître leur satisfaction quant à la forme que prend l'ordonnance, tandis que l'offre se met progressivement en place, en tout cas au niveau des équipes de financement sur projet, nouvelles professions associées au développement des PPP. Des colloques commencent à être organisés sur la question (cf. infra), et à l'unisson de la presse économique, expriment une double tendance : d'un côté, les PPP sont entrés dans une phase opérationnelle, puisqu'on débat déjà d'enjeux techniques[217] ; de l'autre un message plus politique est martelé : on déplore le retard français[218], souligné par des comparaisons récurrentes avec le cas britannique (440 contrats de PFI signés au Royaume Uni au 01/07/2002, 617 au 01/03/2004).

L'ordonnance est présentée en conseil des ministres en décembre 2003, envoyée au Conseil d'Etat en mars 2004, publiée enfin le 17 juin 2004. Le 4 août, la demande de référé en suspension contre l'ordonnance déposée par 61 sénateurs socialistes auprès du Conseil d'Etat est rejetée par ce dernier – mais il doit encore statuer collégialement avant fin novembre. Enfin, fin octobre, sont publiés les décrets ministériels créant la MAPPP[219] (Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé), équipe rattachée au MINEFI et chargée de l'évaluation préalable des projets et de la promotion des PPP (cf. infra) et précisant les modalités de publicité des appels d'offre[220]. Faut-il retenir de ce marathon réglementaire le coup d'envoi définitif des PPP – « Les partenariats public-privé sont enfin opérants »[221] – ou que cet acte de naissance comporte déjà un lourd handicap[222] sous la forme des restrictions d'emploi imposées par le Conseil Constitutionnel, qui ont forcé le gouvernement à introduire une procédure d'évaluation préalable de démonstration des critères, et qui seront de surcroît un facteur d'insécurité juridique majeur ? Le conseil d'Etat a certes rejeté les demandes en référé contre les PPP, mais il a précisé que « le juge administratif [allait] exercer un contrôle précis sur la légalité du recours aux Contrats de Partenariat, et notamment sur la présence effective des conditions de complexité ou d'urgence de ces projets ». Rapidement[223], à peine sorti d'une étape réglementaire vécue comme interminable par les acteurs du secteur privé, il apparaît qu'il faudra encore du temps avant que la France connaisse un "*dealflow*" de contrats de PPP aussi continu et soutenu qu'en Grande-Bretagne.

Moment symbolique de l'introduction des partenariats public-privé en France et point de fixation des débats de légitimité et de la contestation législative et administrative concernant cet outil nouveau de la commande publique, la publication de l'ordonnance n°2006-559 du 17 juin 2004 créant les Contrats de Partenariat ne constitue ni l'achèvement d'un processus ni un coup d'envoi indiscutable.

---

[217] Par exemple le dossier consacré aux PPP par *Les Echos* le 19/01/2004, qui traite des prêts bancaires, des cessions de créances, d'un marché secondaire, des montages agressifs et déconsolidants…
[218] La presse économique (*Les Echos*, *La Tribune*), et *Le Figaro* présentent la modification de la législation sous un jour favorable, tandis que *Le Monde* – qui porte un regard critique sur l'expérience anglaise – et *Libération* – dont les articles attaquent de manière caustique et sans nuances les PPP – ouvrent plus largement leurs colonnes aux opposants.
[219] JO du 21/10/2004
[220] JO du 29/10/2004
[221] *Les Echos* du 2/11/2004
[222] « Des contrats de partenariat encadrés », *La Tribune* du 4/11/2004
[223] « Partenariats public-privé : où sont-ils ? », *Les Echos* du 7/12/2004

1.3. 2005-07 : les raisons d'un décollage "poussif"

Avant d'aborder la question centrale de notre chapitre, portant sur les formes, les acteurs et la signification de la mobilisation des acteurs des PPP pour "construire" le bon développement marché, il nous faut nous arrêter sur la réalité et l'ampleur du "non décollage" des PPP[224].

Pour les acteurs intéressés au développement des PPP, la question a longtemps été celle de la création de l'outil juridique. Après des efforts qui ont pu sembler interminables pour les intérêts privés et les promoteurs des PPP – il aura fallu près d'un an pour que la loi d'habilitation de juillet 2003 autorisant le gouvernement français à légiférer par voie d'ordonnance pour créer des outils de partenariat public privé aboutisse, très peu de temps avant la caducité de la dite loi, à un texte. Puis quasiment 6 mois pour que soient publiés les décrets d'application. La MAPPP – incontournable pour l'évaluation préalable des contrats de partenariats – ne sera installée que le 27 mai 2005. Le ministre des Finances de l'époque, Thierry Breton, vante alors les vertus d'accélérateur de croissance et de facteur de modernisation des administrations publiques des PPP.

Mais les milieux d'affaires s'impatientent. Lors de notre terrain de défrichage, campagne d'entretiens menés à l'été 2005 auprès de divers acteurs privés des PPP à Londres (professionnels de l'immobilier, banquiers, investisseurs, industriels du BTP, consultants), où le boom de l'immobilier, alimenté, entre autres, par la politique de PFI, est palpable, où les performances (excellentes en apparence) de l'économie britannique et une victoire symbolique comme l'attribution des Jeux Olympiques à Londres autorisent euphorie et condescendance, on s'afflige, banquiers français compris, de l'incapacité de la France à se réformer, à adopter le « principe de réalité économique », alors que, paradoxe suprême, il s'agirait du pays même qui a inventé les PPP

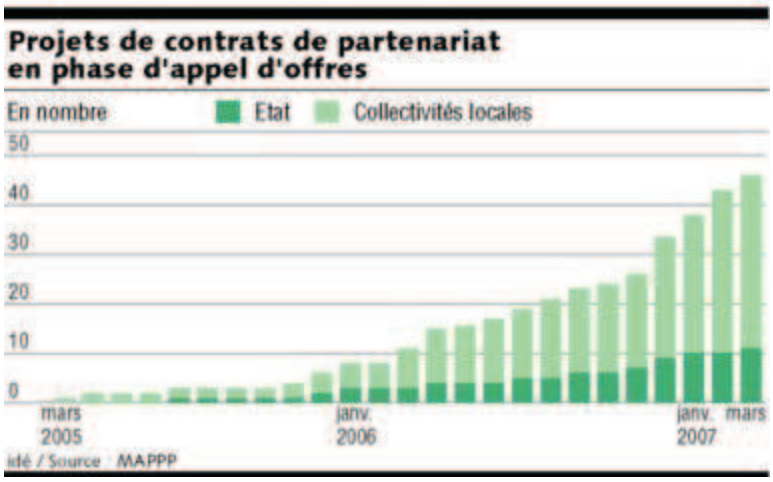
Tout au long de l'année 2005, et durant la première moitié de l'année 2006 au moins, le destin des PPP ne se dessine jamais nettement. En août 2005, afin de relancer les PPP, Thierry Breton, Ministre des Finances, somme dix des ministres de lui présenter trois projets dans les plus brefs délais. Un mois plus tard, aucun n'est semble-t-il arrivé à la MAPPP. Ce n'est que le 15 octobre 2005, en Comité interministériel d'aménagement des territoires, que le Premier Ministre, Dominique de Villepin en présente 35. Il s'agit, pour bonne partie, d'une relance de "grands travaux" : canal Seine-Nord, liaison ferrée Charles de Gaulle-Express, lignes à grande vitesse...

La presse économique – à notre sens clairement engagée dans la promotion des PPP et en cela, ses articles ont aussi une valeur politique, tant une "bonne nouvelle" peut servir à désinhiber les collectivités locales potentiellement intéressées, quand une mauvaise peut culpabiliser un Etat incapable d'impulser le mouvement – annonce, tour à tour, dans une valse hésitation, un décollage avorté ou un frémissement significatif[225]. Ce n'est qu'à partir de la mi-2006 – deux ans après

[224] Nous avons présenté en **fascicule annexe** des données de marché présentant en particulier l'historique du nombre et du volume des Contrats de Partenariat mais aussi des formes assimilées (PPP/CPA).

[225] « Les PPP en attente du soutien de l'Etat » (*Les Echos*, 1/3/2005), « Le regain d'intérêt pour les PPP » (*Les Echos*, 7/6/2005), « Les élus hésitent fortement à se lancer » (*Les Echos*, 22/8/2005, soulignant qu'un an après l'ordonnance, une seule collectivité a opté pour le dispositif de Contrat de Partenariat, la ville d'Auvers-sur-Oise pour son éclairage public), « Le laborieux PPP » (*Le Figaro*, 1/9/2005), « Les contrats de PPP prendront leur essor en 2006 » (*Les Echos*, 29/11/2005), « Le PPP, un marché en plein essor » (*La Tribune*, 16/12/2005), « PPP : industriels et politiques espèrent un décollage en 2006 » (*Les Echos*, 9/2/2006), qui souligne que « le colloque organisé le 8 février autour d'Hervé Mariton avait des accents dépressifs », et que l'économiste et lobbyiste Vincent Piron y a déploré « un retard français traumatisant,

l'ordonnance, ce qui est sans doute long à l'échelle de la vie politique ou du monde des affaires – que le décollage semble se confirmer[226] : il apparaît alors que les collectivités locales ont déposé une trentaine de projets auprès de la MAPPP, sans compter les 35 de l'Etat. L'histogramme ci-dessous illustre l'inertie qui aura marquée cette période : 18 mois après la publication de l'ordonnance, seules une demi-douzaine de collectivités (libres de leur choix, au contraire des administrations d'Etat) s'étaient engagées dans un projet en Contrat de Partenariat.



Source : Les Echos, 13 avril 2007, d'après les données de la MAPPP

Devait-on pour autant parler d'un non-décollage des PPP en France ? La réponse à cette question ne peut être tranchée – sinon par les chiffres. Elle tient à notre sens à la fois d'une perception déformée, un effet d'optique lié à la visibilité médiatique et à l'attente engendrée par la création des Contrats de Partenariat d'une part, qui contraste avec la prospérité discrète des schémas équivalents qui ne portent pas le nom de PPP ; d'une nécessité technique – la temporalité des projets – mais aussi d'un certain nombre de facteurs qui provoquent, de la part des "clients" potentiels, un attentisme certain.

L'ordonnance de juin 2004 créant les Contrats de Partenariat n'est pas le coup d'envoi, sinon politique et médiatique, des PPP en France, puisque les législations sectorielles (LOPSI et LOPJ datant de l'été 2002) ont permis de lancer la commande de plusieurs lots de prisons, tandis que les Baux emphytéotiques hospitaliers (BEH) du plan Hôpital 2007, et la loi de programmation militaire permettent déjà de mener des projets selon des modalités très proches du Contrat de Partenariat[227]. Mais, justement, il s'agit de législations sectorielles et ces PPP sont engagés sous les noms plus discrets de BEH, BEA, AOT-LOA. Au 1er mars 2006, on recenserait une soixantaine de projets plus ou moins avancés de gendarmeries et casernes, les quatre prisons du premier lot, et 30 projets de BEH signés (Caen, Douai) ou en cours de négociation – mais les Contrats de Partenariat ont

un gouffre conceptuel entre l'efficacité économique à l'anglo-saxonne et les processus de décision à la française », « Police, justice, santé, les nouveaux PPP se multiplient en France » (*Le Monde*, 1/3/2006).

[226] « BTP : les PPP décollent » (*La Tribune*, 19/5/2006), « Bercy a recensé 52 partenariats public-privé » (*Les Echos*, 6/7/2006), « Les collectivités locales s'engagent enfin dans les PPP » (*Les Echos*, 26/10/2006).

[227] Mentionnons ainsi le BEH pour le CHU de Caen, dont la procédure a été lancée en mai 2004, la signature du BEH pour le centre hospitalier national d'ophtalmologie des Quinze Vingt en avril 2005. Dans le même temps les Contrats de Partenariat n'en sont qu'à leur phase de lancement : le projet de Contrat de Partenariat pour les heures de formation au pilotage d'hélicoptères militaires à Dax est lancé en février 2005, la procédure pour la rénovation de l'immobilier de l'INSEP est lancée en août 2005. Un seul contrat est signé en 2005, celui de l'éclairage public à Auvers-sur-Oise, plus que symbolique…

cristallisé le débat médiatique, législatif et politique, et l'étrange magie de cette dénomination a aussi contribué à attirer toute l'attention sur lui.

De surcroît, la temporalité d'un projet lancé en PPP – définition des besoins, évaluation préalable, puis procédure elle même (rédaction des cahiers des charges, des dossiers de consultation des entreprises, organisation des appels d'offre – le plus souvent avec l'aide d'assistants à la personne publique qui ont eux-mêmes du être sélectionnés conformément à un appel d'offres formel) – nécessite souvent plus d'un an. La nouveauté, la lourdeur et la complexité des procédures n'ont pas pour seul conséquence de dilater l'horizon temporel : elles ont eu un net effet dissuasif dans un premier temps.

Une autre raison est plus politique : les PPP sentent le soufre. Non seulement les PPP ont été lancés par un gouvernement de droite, et contestés par l'opposition de gauche, ce qui rendit prévisible un manque d'enthousiasme des collectivités contrôlées par l'opposition[228], mais en outre leur origine britannique joue contre eux – en dépit des discours sur les origines françaises du PPP, la proximité des Contrats de Partenariat implantés en France avec les contrats de PFI est difficilement discutable. Son adoption ou son refus par les élus et les donneurs d'ordre publics semble relever du parti pris idéologique. De plus, quoique ni parfaitement exacte ni parfaitement inexacte, la dénonciation d'une privatisation rampante vient renforcer la méfiance vis-à-vis du privé ou de la possibilité de réaliser du profit sur des services publics jusque là sanctuarisés. Les exemples repoussoirs provenant du Royaume-Uni, même s'ils sont, en toute rigueur, sans rapport direct avec l'introduction de PPP en France, peuplent apparemment les consciences et les discours[229]. En retour, toute adoption du PPP par une collectivité locale "de gauche" sera relevée comme un signe de caractère transpartisan de l'outil, et les promoteurs du PPP ne se priveront pas de mettre cet argument en avant.

Surtout, si la fronde législative, menée par le Sénateur Jean-Pierre Sueur, à force de recours auprès du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'Etat, a avorté, son échec n'est pas total. En imposant de démontrer les critères d'urgence et de complexité, le Conseil Constitutionnel a rendu le recours au Contrat de Partenariat dérogatoire au droit commun. Partant, il demeurera toujours sur les collectivités suffisamment téméraires pour utiliser cet outil nouveau une forme d'insécurité juridique[230]. L'histoire récente, on le rappelle, a également démontré la capacité du droit administratif français à supprimer un dispositif très proche, par son fonctionnement, des contrats de partenariat, les METP, introduits à la fin des années 1980 pour rénover les collèges et lycées à partir de contrats pluriannuels de travaux et de maintenance. Au fil des ans, la résistance du droit administratif français, s'accompagnera de réticences et obstructions menées par différents corps de l'appareil d'Etat. Citons par exemple le rapport de la Cour des Comptes en 2008, qui dénonce les surcoûts liés au recours aux

[228] La suite des évènements démentira ce clivage.

[229] Le principal argument repoussoir est la privatisation et l'éclatement organisationnel des chemins de fers britanniques, qui constitue une partie du contexte explicatif des graves accidents connus en Grande-Bretagne à la fin des années 90, dont la catastrophe de la gare de Paddington en octobre 1999 (35 morts). Intervenue peu après que l'arrivée des néo-travaillistes ait mis fin à 18 ans de pouvoir conservateur, elle n'a pas empêché le gouvernement Blair de donner une impulsion décisive, louée en France parmi les partisans du PPP, à la politique de PFI. Mais pour l'opinion publique et certains décideurs, en France singulièrement, la relation entre PPP, privatisation, et dégradation dramatique des services publics est solidement ancrée. Les déboires des PFI de rénovation du métro londonien constitueront un autre contre-exemple qui marquera durablement les esprits.

[230] Un des premiers contrats de partenariats, signé en avril 2006 et portant sur la construction d'un collège à Villemandeur dans le Loiret, sera d'ailleurs cassé en mai 2008 par le Tribunal Administratif d'Orléans, au motif que « le retard affectant la réalisation du collège ne présentait pas un caractère de gravité suffisant pour justifier légalement qu'il soit dérogé au droit commun de la commande publique ».

PPP pour certains bâtiments publics, ou l'apparente mauvaise volonté de certains services de Bercy dans l'application d'une neutralité fiscale ne discriminant pas l'occupation du domaine public par des personnes privées[231].

Ce constat d'un décollage poussif du "marché" des PPP vers 2005-2006 nous ramène à notre question centrale : l'adoption de l'ordonnance créant les Contrats de Partenariat, si elle est l'achèvement d'un processus, ne signifie pas l'arrivée définitive à bon port de tout un travail de justification qui aurait atteint ses objectifs. La promulgation de l'ordonnance du 17 juin 2004 n'a visiblement pas suffi à inscrire le Contrat de Partenariat parmi les outils normaux et normalisés de la commande publique, ne souffrant plus d'aucun déficit de légitimité auprès de collectivités territoriales et de commanditaires d'ouvrages publics prêts à s'en saisir.

Dès lors, la campagne de promotion discrète – rapports, recommandations, et colloques "d'évangélisation", ont précédé le texte – ne s'arrête pas, au contraire, elle va s'intensifier : on assiste à partir de 2004, comme nous le montrerons plus bas, à une floraison de manifestations et publications visant à légitimer et diffuser l'usage des PPP, mais aussi aiguillonner une réforme de la législation à peine adoptée. Tout un travail de justification et pédagogie devra être déployé par les partisans et acteurs intéressés au développement des PPP.

Le recul nous permettra d'identifier plus clairement certaines des préoccupations qui apparaîtront en filigrane des opérations de promotion. L'essentiel du travail sera de contribuer à banaliser – dans les têtes et dans les textes – un « outil »[232] que les institutions publiques ont rendu dérogatoire, face à des donneurs d'ordre publics hésitants, et, c'est un point d'importance, pour le moment foncièrement libres de leurs choix et dans bien des cas suffisamment dotés en compétences de maîtrise d'ouvrage[233]. Il va aussi falloir changer la loi, et "ferrailler" en ce sens, à de multiples niveaux : face au législateur, mais aussi face à certains pans de la haute fonction publique, afin de *normaliser* le recours aux PPP. La suite de notre texte, se fondant sur les manifestations de cette mission de promotion, vise à en identifier les acteurs et interpréter les principaux registres de leur argumentation.

---

[231] Nous reprenons ici une remarque maintes fois formulée par Claude Martinand, président de l'IGD, lors des colloques consacrés aux PPP.

[232] Le simple vocable d'outil, employé à l'envi par les acteurs et institutions publics et privés qui s'expriment sur le sujet, participe en lui-même de la mission de promotion. Ainsi la phrase, entendue à de nombreuses reprises : « le Contrat de Partenariat [variantes : ou BEH, ou PPP] n'est pas une privatisation rampante, ce n'est pas non plus la panacée, c'est juste un outil à utiliser dans certains cas après analyse du projet »

[233] Nous mentionnons ici deux différences majeures avec le cas britannique, où les donneurs d'ordre se sont trouvés en état de grande faiblesse et très fortement contraints de recourir aux PPP pour leurs projets d'investissement. La faiblesse relative de la maîtrise d'ouvrage britannique par rapport à la française – or le PPP, sur un plan organisationnel, est d'abord une délégation de la maîtrise d'ouvrage à un groupement privé – est un premier élément. L'organisation institutionnelle différente est un autre : la Grande-Bretagne est l'un des Etats les plus centralisés d'Europe, des pans importants relevant pour tout ou partie de l'investissement des collectivités territoriales en France dépendent d'autorités non liées aux élus locaux en Grande-Bretagne, et sous contrôle beaucoup plus ferme du gouvernement : Local Education Authorities, NHS Trusts. La « volonté politique forte du gouvernement britannique en faveur des PPP » enviée en France a semble-t-il souvent eu pour traduction l'alternative suivante : « faites la démonstration que le PPP est la meilleure solution, et vous obtiendrez les crédits nécessaires. En cas contraire, ils bénéficieront à quelqu'un d'autre ». **Price D, Gaffney D, Pollock A. M.,** (1999): "The only game in town? A report on the Cumberland Infirmary Carlisle PFI", rapport pour le syndicat UNISON, Londres. (Et encore n'abordons-nous pas ici la question de l'impécuniosité et du sous investissement qui furent pendant 20 ans le lot des services publics britanniques et facilitaient l'imposition de solutions en financement privé).

2. 2004-2007 : la mission de promotion des PPP. Manifestations, institutions, et champ des acteurs mobilisés

Nous rendons ici compte de nos observations concernant la participation d'acteurs publics et privés à l'ensemble de colloques et de publications relevant de la littérature professionnelle et promotionnelle, qui se sont multipliés dans les mois précédant, mais surtout les années suivant la parution de l'ordonnance sur les PPP, qui aura matérialisé le moment de l'introduction de cette forme de commande publique financiarisée en France. Au-delà de leur simple recensement, nous voudrions ainsi dégager quelques caractéristiques de ces manifestations qui semblent constituer la partie émergée de la mobilisation des "agents efficients" des différentes parties d'un "champ" régi par des intérêts pas toujours parfaitement alignés, où les "agents" ont des propriétés différentes, mais un mobile commun : le "bon" développement du marché des PPP.

Cette sous-partie descriptive constitue le soubassement du sens que nous voulons donner au vaste mouvement de promotion des PPP qui a eu lieu avant la passation de la législation mais aussi (et surtout, puisque c'est notre terrain et c'est aussi plus inattendu), une fois que la législation et ses modalités d'application ont été mises en place [mise en place qui s'étale de 2002 (premières lois sectorielles) à 2005 (installation de la MAPPP)], donc surtout de 2005 à 2008. Nous décrirons dans un premier temps les aspects les plus visibles de cette opération : le "*business*" des conférences[234] aussi promotionnelles que pédagogiques portant sur cet objet nouveau de la commande publique ; la production d'une littérature qui va de la publi-promotion lobbyiste (lettres de l'IGD, du club des PPP, "points de vue" dans la presse…) au travail quasi-académique, eux aussi à vocation tant pédagogique que promotionnelle. Sans recourir à des statistiques sophistiquées, nous nous efforcerons de caractériser et de quantifier de manière un peu systématique ces manifestations tant évènementielles qu'écrites (par l'idéal-type d'une succession d'acteurs plus ou moins légitimes), et nous pencherons sur les acteurs et institutions (lobbies, fractions de l'appareil d'Etat) de la promotion des PPP – ou de la résistance aux PPP – qui composent une forme de champ.

2.1. L'enquête : ressources, cadrage méthodologique, et limites au travail.

Notre travail s'appuie sur l'analyse d'un important corpus documentaire rassemblé pendant plus de 4 années et qui a trouvé une cohérence au printemps 2009, quand furent votées les dernières lois encadrant les PPP/CPA.

[234] Nous employons à dessein ce terme "*business*" pour caractériser une activité économique : l'inscription à certaines conférences peut être facturée 500 à 1000€, et des entrerpises entreprises sont spécialisées dans l'organisation de ce genre d'évènements. Pour les représentants des institutions financières, cabinets d'avocats, ou grandes entreprises, souhaitant se faire connaître sur le marché, ces conférences sont également des salons commerciaux. Nous ignorons si les orateurs partenaires de ces manifestations sont eux-mêmes sytématiquement mis à contribution. Tout au plus avons-nous appris que la participation d'un des sponsors actifs des "Journées internationales des PPP" à la porte Maillot, en Octobre 2007, était revenu à 45000€ pour deux jours, comprenant la contribution aux cocktails, l'installation d'un stand de 30m², l'omniprésence sur les estrades lors des débats, la présence sur le "mur des sponsors" vu en annexe – tandis que le dépliant publicitaire de ces journées à destination des sponsors vantait des formules de participation oscillant entre 6 et 33000 €.

Afin d'éviter les arguments d'autorité sur la construction du marché des PPP, nous avons tenté de mener une exploitation systématique, même si elle n'est pas quantitative, d'une documentation comprenant :

- une revue de presse courant sur une période de 10 ans (1999-2009) menée dans la presse quotidienne nationale généraliste (*Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*) et économique (*La Tribune* et *Les Echos*) par une recherche fondée sur les expressions suivantes : « PPP », « partenariat public privé », « partenariats public-privé », « bail emphytéotique », « contrat de partenariat », « commande publique », « autorisation d'occupation temporaire ». Faute de temps, nous n'avons pas exploité aussi systématiquement l'incontournable hebdomadaire professionnel *Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment*, pas plus que d'autres titres de la presse spécialisée en financement de projet, par exemple. Ceci continue un indéniable angle mort dans notre travail ; pour autant notre revue de presse comporte plusieurs centaines d'articles, qui valent autant pour leur caractère informatif que pour la mise en évidence d'arguments et l'omniprésence de certaines personnalités.

- une revue de la littérature technique et de la littérature grise, par laquelle nous désignons les manuels techniques et ouvrages académiques consacrés aux PPP en France. Cette littérature participe, sans ambiguïté à notre sens, à une certaine forme de promotion, les PPP y étant présentés sous un jour favorable et sans questionnements politiques, idéologiques, ou sociaux, et les ouvrages étant souvent préfacés par une personnalité légitime ouvertement engagée dans la promotion des PPP (Claude Martinand, président de l'IGD, Noël de Saint-Pulgent, président de la MAPPP…), voire une personnalité politique engagée (Alain Madelin). Ce corpus comprend également les rapports du Commissariat Général au Plan (2005) puis du Centre d'Analyse Stratégique (2008, dit rapport Besson). Nous donnons la liste de ces ouvrages dans un tableau plus bas et en annexe.

- Une analyse de la littérature et de la presse que nous appelons promotionnelles : publications et plaquettes, mais surtout les "lettres" de l'IGD et du Club des PPP. Paraissant à raison de 3-4 numéros par an, comprenant une dizaine de pages, ces documents ouvrent largement leurs colonnes aux acteurs de la promotion des PPP que nous retrouverons, par ailleurs, dans les colloques. Elles permettent en particulier à Claude Martinand, président de l'IGD, de s'exprimer avec régularité et sans détour sur les enjeux en cours, ce qui permet de suivre les préoccupations de circonstance de la profession. Nous donnerons plus d'informations sur les caractéristiques de ces publications.

- Une analyse systématique des colloques tenus entre 2004 et 2008 (nous en avons recensé 23 entre début 2004 et fin 2008) autour des PPP : sans avoir pu assister à tous, nous nous sommes intéressés à leur organisation et à l'identité des intervenants. L'analyse de la rhétorique qui y est déployée sera articulée à celle des arguments qu'on retrouve dans les points de vue dans la presse et dans la littérature promotionnelle (lettre de l'IGD et du Club des PPP).

- En sus des apports factuels considérés dans une dimension chronologique, ce travail nous a invité à explorer les caractéristiques et l'évolution de la composition des institutions plus ou moins légitimes qui promeuvent les PPP pendant cette période : IGD, MAPPP, Club des PPP, et à nous intéresser à l'identité et la personnalité de quelques intervenants récurrents dans la littérature promotionnelle et les colloques ; ces intervenants sont souvent les représentants engagés desdites institutions, quand ils ne sont pas membres de plusieurs d'entre elles.

- Notre démarche n'est pas exempte de faiblesses, liées au statut de cette recherche, aux importants angles morts que nous nous sommes résolus à ne pas explorer, au caractère artisanal de l'analyse menée, à l'incertitude sur le statut réel de la documentation étudiée :
- Notre démarche d'observation et de collecte de documents, progressivement reliée à la construction du marché, visait initialement à étudier la part de promotion assumée par les nouveaux acteurs financiers des PPP. La cohérence du travail de promotion mené par des acteurs différents, sous différentes formes, n'est apparue qu'au cours de notre recherche.
- Notre recherche comprend de nombreux angles morts – la littérature professionnelle des investisseurs et prêteurs, des collectivités locales, les travaux parlementaires. Nous n'avons pas mené d'enquête *ad hoc* concernant ce qui a pu se passer au sein de la haute fonction publique ou au sein des groupes de pression – nous nous fions uniquement sur le discours extérieur de ces institutions. Notre enquête a été menée *a posteriori* des évènements, sans interaction (entretiens) avec les acteurs que nous évoquons, sans aller au contact direct des institutions en question (MAPPP, IGD, CPPP, MAINH, politiques…). Nous ne saurons donc que peu de choses des manœuvres souterraines, des calculs et arrières pensées. Ce choix résulte de questions d'opportunité (ne pas surinvestir un terrain de notre thèse) mais surtout du souhait de ne pas s'exposer à une nouvelle couche de discours de légitimation, art dans lequel les partisans du PPP sont passés maîtres. Nous estimons que les milliers de pages de documentation de différents statuts fournissent un matériau valable en soi.
- Ce corpus de milliers de pages – revue de presse, presse promotionnelle, littérature grise – n'a pas été soumis à un traitement "industriel", informatisé, de type Alceste, qui nous permettrait de faire apparaître de manière scientifique des régularités dans les discours afin de relier les registres d'argumentation aux époques, aux institutions et aux personnes[235]. Nous aurons donc identifié dans chaque texte ou prise de position les arguments essentiels, que nous avons ensuite essayé de reclasser dans une nomenclature établie selon les critères que nous avons jugés les plus pertinents suivant notre expérience du secteur.
- Il demeure enfin une ambiguïté quant au statut réel de la documentation étudiée. Qui lit les publications promotionnelles sur les PPP ? Ont-elles un impact ? Qui, hormis les orateurs et les professionnels, se rend aux conférences et colloques ? Nous ignorons l'impact réel des travaux de cette mission de promotion des PPP, le public qu'elle atteint réellement. Nous considérons néanmoins la valeur des documents analysés en ce que les acteurs disent d'eux-mêmes et quant à leurs préconisations pour le marché[236].
- Les paragraphes suivants vont nous permettre d'interroger les manifestations et caractéristiques de l'opération de promotion du marché des PPP : conférences et littérature grise et promotionnelle.

2.2. Le "business" des conférences

[235] Il y a là une piste de recherche ultérieure.

[236] Notre ton pourra parfois sembler ironique voire dénonciateur – quand bien même notre parcours personnel nous a amené à fréquenter le monde financier et réduit certainement notre faculté d'étonnement face à lui – notre démarche a pourtant été celle de l'observateur sans objection de principe vis-à-vis de la solution PPP.

Nous appelons "mission de promotion" ce rôle qu'endossent les acteurs et institutions relevant tant du champ public que privé, de diffusion d'un message visant à légitimer l'emploi des PPP en France – et, de préférence, leur bon emploi. Entre 2004 et 2008 – période pour laquelle nous nous sommes efforcés d'effectuer un recensement un peu exhaustif – on assiste à une profusion des manifestations de ce travail de lobbying et légitimation, colloques et séminaires[237] portant sur les Contrats de Partenariat et assimilés (BEH, BEA, AOT-LOA). Si certaines sont organisées par des institutions rattachées au fonctionnement de l'Etat et de l'administration territoriale et à leur enseignement, ou par l'Institut pour la Gestion Déléguée ou le Club des PPP qui vivent des contributions de leurs membres, d'autres sont le produit d'organisateurs professionnels de colloques (*Les Echos*, des organisateurs de salons sur le financement de projet).

Tableau 1. Recensement de l'activité de colloques et séminaires sur le thème des PPP organisés à Paris. 2004-2008[238]

Date	*Organisateur*	*Titre*
24-02-2003	SMI (conférencier anglo-saxon)	
25-02-2003	Development Institute International	
08-12-2003	EGF-BTP	Rencontres de la construction sur les PPP
11-12-2003	Hervé Mariton, Député	PPP : totem ou tabou ?
25-03-2004	IGD	Evaluation des contrats globaux de partenariat
18-05-2004	Les Echos (IGD, KPMG)	PPP un levier performant pour le financement de tous les projets publics?
06-10-2004	Assoc des Maires des Gdes Villes F	Table ronde PPP : risques et opportunités pour les villes.
08-11-2004	Université Paris Panthéon-Sorbonne	Table ronde PPP
25-11-2004	Fédération Nationale des collectivités concédantes et régies	Les contrats de partenariat dans le domaine de l'eau et de l'assainissement
25-01-2005	Development Institute International	Cycle impact des nouveaux schémas réglementaire. Le PPP
10-02-2005	Sénat, IGD, La Gazette des Communes, Le Moniteur	Les PPP, un outil à découvrir par les collectivités territoriales
09-03-2005	RBS, ambassade du Royaume-Uni	Quels enseignements peut-on retenir de l'expérience PPP-PFI pour la construction du modèle français ?
19-05-2005	Les Echos	2ème conférence annuelle PPP

[237] Nous nous intéressons ici exclusivement aux colloques de promotion des PPP. A notre connaissance, seuls deux séminaires qui peuvent être qualifiés de réellement académiques ont eu lieu ces dernières années à Paris sur le sujet des PPP. Le premier, organisé le 23 octobre 2004 au Conseil d'Etat par les laboratoires ADIS et ATOM, mais sponsorisé par Vinci (« Les PPP, approche théorique et mise en œuvre »), réunissait, autour de deux questions (« Les PPP sont-ils un mode souhaitable et comment mesurer leur efficacité ? » « Comment négocier et gérer son PPP afin de limiter les coûts de transaction ? »), des spécialistes des contrats incomplets, des économistes des contrats, des incitations, des coûts de transaction, des économistes industriels, et des spécialistes des PPP de la Banque Mondiale. Parmi les intervenants et discutants français, on relevait, côté purement académique, Claude Ménard, Stéphane Saussier, Eric Brousseau, et côté praticiens/concepteurs de la réglementation, les conseillers d'Etat Alain Ménéménis et Bertrand du Marais, et Laurent Richer, avocat. Dans une perspective bourdieusienne, on pourrait qualifier de "dominants" ces intervenants trouvant indéniablement leur place parmi les intervenants légitimes du champ académique sur la question des PPP, ne sont pas des opposants aux mécanismes de PPP. L'autre séminaire, à caractère académique, organisé les 29 et 30 novembre 2007 (« Evaluer les Partenariats Public-Privé ») sous la direction d'Elisabeth Campagnac et de Véronique Biau, par le réseau RAMAU, le PUCA (Plan urbanisme, construction, aménagement), l'Ecole des Ponts, et l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Paris La Villette, réunissait, de manière plus éclectique et pluraliste dans les appréciations professées, praticiens et universitaires (architectes et sociologues notamment) qu'on peut se permettre de classer parmi les "dominés" du champ académique ou du système économique des PPP.

[238] Entre février 2006 et octobre 2008, le Club des PPP a organisé 15 rencontres "régionales" dans des villes moyennes de province.

15-06-2005	IGD, Groupe Egis (CDC)	Les PPP et les infrastructures de transport
29-05-2005	IGD, MINEFI	Les PPP, leviers pour la croissance ? Présentation du rapport de Christian Saint-Etienne et Vincent Piron
23-11-2005	Association des départements de France	Les PPP en Europe et en France
02-12-2005	ENA avec MAPPP, Depfa, Baker&McKenzie,	Elus et agents territoriaux : quelle place pour les PPP dans la gouvernance locale ?
18-01-2006	Centre Scient. et Tech. du Bâtiment	PPP : passage à l'acte
06-02-2006	SMI (conférencier anglo-saxon)	
30-03-2006	City & Financial, Lovells, IGD	Les contrats de PPP en France
15-04-2006	Société Générale	Séminaire mondial sur les infrastructures
05-07-2006	Les Echos	Le CP : quelle approche de la relation entre secteur public et privé
11-10-2006	Development Institute International	
17-10-2006	Vinci, GCE, Icade, Baker, IGD	Relancer la croissance des territoires. Regards croisés sur les PPP.
18-01-2007	IGD	Le dialogue compétitif, un instrument de valorisation partenariale
23-01-2007	H. Novelli, président du GEP-PPP	Quel PPP pour la prochaine législature ?
06-02-2007	SMI (conférencier anglo-saxon)	
04-07-2007	Les Echos, IGD, Ashurst, GCE	
29-10-2007	Club des PPP	Rencontres internationales du club des PPP
29-10-2008	Club des PPP	Rencontres internationales du club des PPP

Quoique nous n'ayons pu assister à chacune de ces manifestions et nous soyons le plus souvent contentés de les étudier sur la base de la liste des participants, du programme, et des documents produits, ce matériau et les observations réalisées aux manifestations où nous nous sommes rendues nous ont rapidement permis d'identifier la répétition de scénarios et ressorts similaires : dans l'identité des participants, l'ordre des interventions, la récurrence et la direction des thèmes et des discours, en somme la distribution des rôles.

2.3. Un rituel et des rôles bien établis

L'analyse des programmes, de la liste des intervenants, et l'étude du contenu des discours sur la base de nos notes ou des "*slideshows*" préparés par lesdits intervenants pour ces manifestations nous ont permis d'identifier quelques invariants et messages clés de la mission de promotion.

Nous donnons quelques exemples de ces réunions et leurs participants. Nous recenserons par la suite les institutions qui structurent le champ, avant d'aborder dans les parties suivantes les ressorts de l'argumentation et les fondements et objectifs de ces discours.

2.3.1. Séminaire à l'ENA le 2 décembre 2005, organisé par la MAPPP, Depfa, Baker & McKenzie

Placée « sous le haut patronage » du MINEFI de l'époque, Thierry Breton[239], qui selon la plaquette de présentation rappelle « la fonction accélératrice des PPP dans la croissance économique et la

239 Au cours des quelques années correspondant à l'introduction des contrats de partenariat et assimilés en France (2002 à nos jours), le ministère de l'Economie et des Finances, pont névralgique de la politique de la France, a connu une impressionnante valse de titulaires du portefeuille : Francis Mer (X-Mines et industriel, ancien PDG d'Arcelor. Titulaire du portefeuille de 2002 à 2004, c'est sous son autorité que furent prises les principales dispositions réglementaires et législatives instaurant les PPP dans le droit de la commande publique français), Nicolas Sarkozy (2004, qui 'naura fait qu'un court passage au MINEFI

modernisation de notre administration lors de l'installation de la Mission d'Appui aux PPP », ce séminaire organisé à l'ENA par la MAPPP et le CNAM vise à « exposer de façon très pédagogique des cas très concrets et des "bonnes pratiques locales" », tandis que le "marché" des PPP semble tarder à décoller. Il nous paraît intéressant d'exposer au lecteur la liste des orateurs et participants aux "tables rondes", qui sont toujours l'occasion de conversations entre promoteurs de la solution PPP, déployant chacun un registre de discours, un niveau de maîtrise du langage, et un type d'argumentaire sensiblement différent mais se complétant efficacement et de manière assez cohérente d'un colloque à l'autre. De fait, l'agenda de la conférence les titres des interventions sont moins révélateurs des enjeux et stratégies que l'identité et les caractéristiques des orateurs.

Tableau 2. Liste des orateurs au séminaire « Elus et agents territoriaux, quelle place pour les PPP dans la gouvernance économique locale ? » organisé à l'ENA le 2 décembre 2005 par la MAPPP, Depfa, Baker & McKenzie

Date	*Orateurs*	*Rattachement institutionnel*	*Remarques*
Ouverture des Travaux	François Bergère	Secrétaire Général de la MAPPP, MINEFI	ESSEC, ENA, Cour des Comptes, passage dans le financement de projet
Table ronde n°1 Enjeux	Luc Baumstark	Commissariat au plan	Economiste, auteur du rapport du Plan de 2005
	Bernard Dreyfus	CNAM	Ancien de la Datar
	Claude Martinand	Président de l'IGD	X-Ponts, Vice-Pdt du CGPC, ancien pdt de RFF
	Patrick Vandevoorde	CDC	X-Ponts
Table ronde n°2 Enjeux juridiques et droit communautaire	Arnaud Cabanes	Avocat, Baker & MkKenzie	
	Jérôme Grand d'Esnon	Directeur des Affaires Juridiques, MINEFI	2008 : avocat chez Landwell
	Frédéric Mion	Avocat, Allen & Overy	
Table ronde n°3 Le PPP au service du financement	Jean Christophe	Depfa Bank	
	Henry Marty Gauquié	BEI	
	Sydney Studnia	Société Générale	X-Mines
Table ronde n°4 Expériences concrètes en France et à l'étranger	José-Michael Chenu	SOGEA (Vinci)	
	Christophe Joseph	DGS Auvers sur Oise	
	Damien Legrand	Depfa Bank	
	Piotr Modzelewski	Université de Varsovie	
	Brid Quinn	Université de Limerick	
	Christophe Soisson	Bouygues Construction	
	Franck Sottou	Consultant	

Notes : BEI = Banque Européenne d'Investissement ; CDC = Caisse des Dépôts et Consignations ; CGPC = Conseil Général des Ponts et Chaussées ; DGS = directeur général des services ; IGD = Institut de la Gestion Déléguée ; RFF = Réseau Ferré de France

Cette structure d'intervention permet de déployer un certain type de discours, où les acteurs les plus "légitimes" car apparemment les plus détachés des intérêts privés (hauts fonctionnaires, "experts", précèdent la promotion de la solution PPP, entremêlée d'autopromotion, menée par les entreprises et intérêts économiques (majors du BTP, avocats, banquiers, investisseurs, consultants…) avec l'appui des "pionniers" qui ont mis en œuvre, avant les autres, les contrats innovants dans leur administration ou leur collectivité.

2.3.2. La troisième conférence annuelle des Echos sur les PPP le 5 juillet 2006, hôtel Lutétia, sponsorisée par l'IGD, KPMG, Icade, Ashurst, RBS

mais avait déjà poussé les PPP en tant que ministre de l'intérieur – LOPSI – et réapparaîtra ultérieurement…), Hervé Gaymard (2004-2005), Thierry Breton (2005-2007), Jean-Louis Borloo (2007), Christine Lagarde (2007 à aujourd'hui). Tous ont pris part à la promotion des PPP.

Cette conférence réunit un panel d'orateurs prestigieux, relevant des institutions politiques et de l'Etat – un des députés de la majorité les plus en pointe dans la réforme de la gestion budgétaire, un sénateur opposant pour animer le débat, le président et le secrétaire de la Mission d'Appui aux PPP (MAPPP) –qui vont précéder les conversations et exposés des représentants des acteurs industriels et financiers et des administrations et collectivités territoriales "pionnières".

Tableau 3. Liste des orateurs à la troisième conférence des echos sur ls PPP organisée à l'hôtel Lutétia le 5 juillet 2006

Date	*Orateurs*	*Rattachement institutionnel*	*Remarques*
Introduction : Quelle impulsion politique pour les PPP en France ?	Hervé Mariton	Député, porte-parole du groupe UMP pour le budget	
	Claude Martinand	Président de l'IGD	X-Ponts, Vice-Pdt du CGPC, ancien pdt de RFF
	Noël de Saint-Pulgent	Pdt de la MAPPP, MINEFI	X-Ponts, Inspection Générale des Finances
	Jean-Pierre Sueur	Sénateur PS du Loiret	Principal opposant parlementaire aux PPP
Dialogue compétitif et gestion de projet	François Bergère	Secrétaire Général de la MAPPP, MINEFI	Essec, ENA, Cour des Comptes, passage dans le financement de projet
	Anne Bréville	IGD	
	Michel Lequien	Avocat, Ashurst	
	Dominique Maurel	RBS	Ponts, ancien du Minequip et de Bouygues
	Christian Germa	Sogea (Vinci)	
Comptabilité et financement	Serge Bayard	CNCE	Inspecteur des impôts, concours interne direction du Trésor, cadre dirigeant du GCE, 2008 : directeur stratégie à la Banque Postale
	Laurent Chatelin	McQuarie Group	ENS, 8 ans chez Alcatel en financement de projet
	JF Dandé, Benoît Lebrun	KPMG	
	Yves Millardet	ABN Amro	Formation juridique, ancien responsable secteur public en salle de marché chez CDC (Ixis)
	Laurent Pras	Auxifip Crédit Agicole	
	Bertrand de la Borde	Société Générale	
Retour d'expérience sectoriels : prisons, hôpitaux, défense, transports, éclairage public	Christian Cléret	AMOTMJ	
	Olivier Miens	Eiffage	
	Cyril Colin de Verdière	Bouygues Construction	
	Christelle Georgel	CHU Caen	
	Cédric Beauvois	MAINH	
	Jean-Pierre Maton	ICADE	
	Jean-Paul Balcou	SAN Val d'Europe	
	Jean-Pierre Béquet	Maire d'Auvers-sur-Oise	
	Alexandre Jevakhoff	Conseiller pour les affaires économiques, financières, administratives, MINDEF	

Notes : AMOTMJ = Agence de Maîtrise d'Ouvrage des Travaux du Ministère de la Justice ; MAINH = Mission Nationale d'Appui à l'Investissement Hospitalier

A cette date, le "marché" semble connaître un premier frémissement, mais la pédagogie demeure de mise, sous la forme d'un discours normé et technocratique, auréolé, selon les intervenants, de légitimité administrative, économique, juridique, bancaire, technique, ou telle que conférée par l'expérience du "cas concret".

2.3.3. La "grand messe"[240] de la 2ème édition des Rencontres internationales des PPP, organisée par le Club des PPP, Palais des Congrès, 29-30 octobre 2008.

Cette manifestation annuelle est organisée par le *Club des PPP*, une structure animée par des professionnels du lobbying et de la communication politique, et qui repose sur des contributions d'entreprises participant aux manifestations et publications (plusieurs *newsletter* sur papier glacé illustré, distribuées chaque année à des milliers d'exemplaires) – banques, cabinets d'avocats, de conseil, industriels du BTP, des *utilities*, et du *facilities management* – mais rallie aussi d'autres institutions publiques ou privées (l'IGD, la MAPPP, la Direction des affaires Juridiques du MINEFI, le groupe d'études parlementaire sur les PPP, l'association des Maires des Grandes Villes de France…).

Document 1. "Rencontres internationales des PPP" : le mur des sponsors

Il règne un parfum d'euphorie dans ce colloque qui suit de quelques mois le "toilettage de la loi" conforme aux attentes des membres du "club", qui de par sa composition représente tous les intérêts des professions et acteurs privés liés au développement des PPP.

Les interventions de personnalités légitimes et/ou engagées dans la promotion des PPP se succèdent : ministres, hauts fonctionnaires, parlementaires, représentants des grands donneurs d'ordres publics (collectivités et établissements publics)[241]

[240] Expression choisie en considérant que cet évènement annuel rassemble *tous* les acteurs privés du secteur.

[241] Nous présentons également en annexe de ce texte un extrait de la une du numéro spécial du journal du Club des PPP édité à l'occasion de ces manifestations, où apparaissent le Ministre de l'Economie et des Finances (Christine Lagarde), le président de l'IGD (Claude Martinand), le président de la MAPPPP (Noël de Saint-Pulgent), le Ministre des PME et ex président du Groupe d'Etudes Parlementaires sur les PPP (Hervé Novelli), et un plan des stands de ces rencontres : à titre anecdotique, elles occupent le même bâtiment, sinon la même salle, que le salon de la maison individuelle observé par Bourdieu (2000, *op.cit*).

Document 2. Les intervenants de deux des séances plénières

Contexte : Il y a un an, le Président de la République invitait le Premier ministre et le Gouvernement à faciliter le recours à l'utilisation du PPP, afin d'accélérer, en lien avec la MaPPP et l'IGD, la mise en oeuvre des grands chantiers relevant de l'investissement public. Un an après, alors que le nouveau dispositif législatif est arrêté, l'occasion est donnée de faire un point sur les grands projets déjà lancés ou à venir.

Coprésidence de séance :
Noël de SAINT-PULGENT, Président de la MaPPP
Claude MARTINAND, Président de l'IGD

Intervention : Hervé NOVELLI, Secrétaire d'Etat chargé du Commerce, de l'artisanat, des PME, du Tourisme et des Services

Intervenants : Michel DESTOT, Député Maire de Grenoble, Président de l'AMGVF ; **Claire BAZY-MALAURIE**, Cour des Comptes, Président de chambre, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes ; **Thierry DUCLAUX**, Directeur général de Voies Navigables de France ; **Jean-Marc DELION**, Directeur général délégué, Réseau Ferré de France

Modérateur : Marc TEYSSIER d'ORFEUIL, *Club des PPP*

Contexte : Depuis l'Ordonnance de 2004, les PPP ont fait leur chemin en France : acteurs publics et privés ont pu apprécier l'ouverture du dispositif mais aussi se confronter à ses limites. En quoi le nouveau texte législatif voté avant l'été par le Parlement va-t-il faciliter la mise en œuvre des PPP, tant pour les donneurs d'ordre publics que pour les entreprises privées ?
Quels sont les principaux apports juridiques du texte et les perspectives de développement ? Cette conférence permettra de dialoguer avec les principaux Députés et Sénateurs ayant accompagné le texte.

Coprésidence de séance : Marie-Hélène des ESGAULX, Sénateur Maire de Gujan-Mestras, ancienne présidente du Groupe d'études PPP de l'Assemblée nationale ;
Laurent BÉTEILLE, Sénateur de l'Essonne, Rapporteur de la Commission des Lois

Intervention : Roger KAROUTCHI, Secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement

Intervenants : Noël de SAINT-PULGENT, Président de la MaPPP ; **Mario STASI**, Ancien Bâtonnier de Paris, Avocat, Cabinet Stasi & Associés ; **Claude WENDLING**, Sous direction -synthèse- du Budget, Direction du Budget ; **Jean-Marc KIVIATKOWSKI**, Direction des Affaires Juridiques et du Contrôle Interne, Bouygues Construction ; **Jérôme GRAND d'ESNON**, Avocat, Landwell / PWC, ancien directeur juridique du MINEFI

Modérateur : Pierre-Marie VIDAL, *Acteurs Publics et Profession politique*

Sont également organisés dix tables rondes[242] et autant de modules de formation (payants)[243], dont les thèmes révèlent les ambitions des promoteurs et acteurs des PPP, se succèdent

En séance plénière, devant plus de 500 personnes, se succèdent quelques unes des figures les plus légitimes ou influentes de la promotion des PPP : Hervé Novelli, ancien président du Groupe d'Etudes Parlementaires sur les PPP et désormais Secrétaire d'Etat chargé des PME, qui vante les PPP pour leur capacité à accélérer l'investissement au bénéfice de la collectivité, et souhaite une harmonisation de la fiscalité entre les différentes modalités de la commande publique. A sa suite, Noël de Saint-Pulgent, président de la MAPPP, vante à son tour l'effet accélérateur de

[242] « Les PPP, accélérateurs pour les grands chantiers structurants de l'Etat », « Les PPP au service des infrastructures, et des équipements de sport, loisir, et culture », « Les PPP au service de l'enseignement de demain : l'opération Campus », « les PPP et l'Union pour la Méditerranée (UPM) », « Les PPP, levier majeur pour la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement », « Les PPP au service des infrastructures et équipements de sécurité civils et militaires », « Evolution législative : retour sur le texte de loi et les perspectives de développement », « La place des PME-PMI dans les contrats de partenariat », « L'intégration des réseaux d'information dans les contrats de partenariat », « Les PPP, un outil clé pour le lancement de projets locaux maîtrisés »

[243] « La conduite d'un projet de PPP », par Daniel Chasles, ancien DGS de Rouen ; « L'actualité des règles de droit » Par Adrien Fournon, avocat, « Le financement des PPP » par Dominique Maurel, RBS ; « Le dialogue compétitif « par Alain Béréhouc, MAINH ; « La fiscalité des PPP » par Me Sylvie Lerat, cabinet Stasi ; « la pré étude d'opportunité sur le Contrat de Partenariat » par Pierre Van de Vyver, IGD ; « Régime social et PPP », par Christine Bruno, élue locale ; « La conduite d'un projet PPP en immobilier » par Thierry Pozon, Mobilitis ; « L'analyse et la répartition des risques dans les Contrats de Partenariat », par François Bergère, MAPPP ; « La conduite d'un projet de PPP à l'international », par Jérôme Grand d'Esnon, ancien DAJ du MINEFI, avocat chez Landwell.

l'investissement public par les PPP. Claire Bazy-Malaurie, rapporteur à la Cour des Comptes, souligne que la Cour est attentive aux risques de rigidité budgétaire induits par les PPP, mais n'exprime pas d'opposition de principe. Les présidents de RFF et VNF invitent à désidéologiser le débat. Suit Michel Destot, maire (PS) de Grenoble et président de l'AMGVF[244] et du GART[245], qui se dit attaché à l'investissement public, pour lequel les besoins sont énormes, notamment en matière de transports, et souligne que les PPP permettent de dépenser mieux, générant des gains de coût, de délais, de coût de fonctionnement. Un peu plus tard, Corinne Lepage, avocate, ancien ministre de l'environnement, figure de l'écologie politique centriste, fait le lien entre PPP et développement durable. Récemment recruté par un cabinet d'avocats, l'ancien Directeur des Affaires Juridiques du MINEFI, Jérôme Grand d'Esnon, rappelle les dossiers encore inaboutis : la non-harmonisation des régimes fiscaux, la menace d'une directive communautaire sur les marchés publics, l'absence d'une codification unique de la commande publique mettant sur un plan d'égalité MOP, DSP, et Contrats de Partenariat (et assimilés).

2.4. Les participants : description d'un invariant des colloques de promotion

Au cours des 3-4 années d'observation directe, ou sur documents, de ces manifestations de la mission de promotion que remplissent des acteurs des sphères publique et privée liés aux PPP, il est clairement apparu que les intervenants variaient assez peu. Nous essayons ici de dresser la liste et les propriétés de ces représentants les plus réguliers de factions mobilisées des groupes de pression et de certains corps de l'Etat, en commençant par une petite étude chiffrée. Nous avons relevé l'identité des quelques 450-500 intervenants aux 23 conférences de pédagogie/promotion des PPP que nous avons relevées de mars 2004 à octobre 2008 (dont plus de 150 sur les seules "journées internationales du club des PPP" tenues les 30-31 octobre 2007 et aux mêmes dates en 2008). Nous y reprenons la typologie de Bourdieu entre "administrations dépensières" et "gardiens de l'Etat" et des "deniers publics". Nous avons surligné en grisé les catégories d'intervenants les plus significatives pour la composition du champ. L'identification des personnalités réapparaissant de manière récurrente nous invitera à nous intéresser aux institutions au nom desquelles ils s'expriment.

Tableau 4. Répartition par catégories des orateurs aux 23 colloques recensés sur les PPP entre début 2004 et fin 2008
n = 417

Catégorie	*Sous-catégorie*	*Dont personnalité particulière*	*Remarques*
Haute fonction publique *n=63* (15,1%)	"Cœur" de l'Etat *n=12*	Jérôme Grand d'Esnon, DAJ MINEFI *n=5*	Conseil d'Etat, DGCL, MINEFI, Cour des Comptes, Trésor, Budget
	Administrations dépensières *n=14*		Minéquip, CGPC, Ingénieurs de l'équipment, SGA, CAS
	MAPPP *n=37*	Noël de Saint-Pulgent, pdt *n= 10* François Bergère *n=13*	"administration de mission" rattachée au MINEFI. Promeut et évalue les PPP.
Pouvoir politique (ministres, pdts de commissions) *n=22* (5,3%)	Ministères gardiens de la dépense *n=6*	Francis Mer, Hervé Gaymard, Thierry Breton, MINEFI	
	Ministères dépensiers *n=8*		Transports, écologie, enseignement /recherche, défense, Minéquip, jeunesse/Sports, Coll. Terr.
	Ministre des PME *n=5*	Hervé Novelli (post 2007) *n=5*	Ardent promoteur des PPP, intervenant en tant que pdt du GEP-PPP avant d'être ministre

[244] Association des Maires des Grandes Villes de France
[245] Groupement des Autorités Régulatrices de Transport

	Pdts de commission *n=2*	Jean Arthuis (Sénat, UMP), Charles de Courson (Député, NC)	Enthousiasme modéré pour les PPP
Parlementaires militants *n=20* (4,8%)	Frange libérale de l'UMP *n=13*	Madelin (*n=3*), Novelli. (*n=3*), Mariton (*n=5*), Goasguen (*n=2*),	
	Opposant notoire *n=1*	JP Sueur (sénateur PS)	
	Autres *n=6*	Div. UMP, JC Gayssot (PCF) *n=1*	Gayssot ex-ministre des Transports pas opposé
"Economistes" et experts *n=15* (3,6%)	Economistes engagés *n=8*	Vincent Piron *n=6*, Christian Saint-Etienne économiste *n=2*	Co-auteurs d'un rapport IGD ; Piron employé de Vinci ; CSE sera membre commission Attali
	Plan, CNAM, CSTB *n=6*		
IGD/lobby *n=26* (6,2%)	IGD *n=23*	Claude Martinand pdt. IGD *n=14*	C. Martinand toujours présent ou représenté
	Club des PPP *n=3*	Marc Teyssier d'Orfeuil *n=3*	Lobbyiste en vue à Paris
Industriels (BTP, FM, NTIC) *n=57* (13,7%)	BTP (dont filiales de FM) *n=35*	Bouygues *n=11*, Vinci *n=10*, Eiffage *n=8*, autres *n=35*	Majors du BTP *n=29*, poids moyens (Spie, SNC-Lavallin…) *n=6*, PME *n=0*
	Gestion déléguée *n=9*	Suez *n=6* Veolia n=*3*	
	Ingénierie, NTIC ou thermique *n=13*	Alcaltel, Steria, Schneider, Thalès, Egis…	
Utilisateurs et leurs représentants *n=60* (14,4%)	Associations de collectivités *n=26*	AMF, ARF, ADF, GART + AMGVF, FNCCR, FHF	AMGVF, GART (M. Destot) et FHF (C. Evin) sont dirigés par des personnalités de gauche
	Donneurs d'ordres : agences centrales *n=25*	MAINH *n=10*, AMOTMJ *n=6*, MINDEF *n=6, EMOC, EPAU*	Maîtrise d'ouvrage forte, concernés par lois de 2002 (LOPSI, LOPJ, Hôpital 2007)
	Donneurs d'ordre : EPIC *n=9*	RFF *n=4*, VNF *n=5*	De loin les plus grands donneurs d'ordre en valeur (TGV, canaux), vivent des grands projets
Banquiers *n=61* (14,6%)	Banques les plus liées aux collectivités *n=32*	Dexia *n=7*, CDC/ICADE *n=13*, CNCE/FIDEPPP/Ixis/CFF *n=12*	Catégorie comprend investisseurs, prêteurs, promoteurs
	Autres *n=30*		
Big4, avocats *n=50* (12,0%)	Avocats *n=35*		
	Consultants surtout financiers *n=15*		Big 4 surtout (KPMG, Deloitte, PWC…)
"pionniers" et "témoins" *n=22* (5%)	Collectivités : DGS ou élus *n=27*	DGS Rouen *n=6*, DGS/Maire Auvers/Oise *n=3*, LMCU *n=4*	Les collectivités pionnières sont à l'honneur. Certaines sont dirigées par l'opposition : LMCU
	Dir. d'hôpitaux *n=10*		
	Pdts d'université *n=4*		

*Notes : **AMF/ADF/AMGVF/ARF** = Association des Maires (Départements/Grandes Villes/Régions) de France ; **AMOTMJ** (devenue **EPIJ**) = Agence de Maîtrise d'Ouvrage des Travaux du Ministère de la Justice devenue Etablissement Public pour l'Immobilier de la Justice ; **CAS** = Centre d'Analyse Stratégique ; **CDC** = Caisse des Dépôts et Consignations ; **CGPC** = Conseil Général des Ponts et Chaussées ; **DAJ** = Directeur des Affaires Juridiques ; **DGCL** = Direction Générale des Collectivités Locales ; **DGS** = directeur général des services ; **GART** = Groupement des Autorités Responsables de Transports ; **FHF** = Fédération Hospitalière de France ; **LMCU** = CU de Lille Métropole ; **MAINH** = Mission Nationale d'Appui à l'Investissement hospitalier) ; **GEP-PPP** = Groupe d'études parlementaire sur les PPP ; **IGD** = Institut de la Gestion Déléguée ; **SGA** =) Secrétariat Général aux Armées ; **VNF** = Voies Navigables de France*

Nous avons classé les intervenants en plusieurs catégories qui réapparaîtront dans notre cartographie du champ.

Il serait naturellement instructif de disposer de données équivalentes concernant l'assistance. Si les organisateurs des conférences affirment qu'elles sont destinées aux chefs de projets, directeurs généraux d'administrations centrales, aux décideurs des collectivités locales (élus, directeurs généraux des services), directeurs d'hôpitaux, etc., il est difficile de vérifier que ceux-ci sont bien présents à l'appel. Pour les professionnels du secteur (et en premier lieu les banquiers, consultants, et avocats), il s'agit avant tout d'y nouer des relations d'affaires.

Toujours de manière descriptive, nous brossons le portrait de quelques personnalités intervenant de manière récurrente aux conférences de promotion des PPP :

2.4.1. La haute fonction publique conceptrice et promotrice de la politique de PPP, et un personnage charnière (IGD et Conseil Général des Ponts et Chaussées) :

Trois hauts fonctionnaires sont ou ont été omniprésents dans les colloques de promotion des PPP. Tous trois ont joué un rôle dans la création de l'ordonnance et sont issus du MINEFI. :

- Jérôme Grand d'Esnon, né en 1956, DEA de droit public et DEA de droit international, a été directeur des affaires juridiques au MINEFI, où il a été l'inspirateur des réformes des marchés publics. Il aura été en pointe dans la conception de l'ordonnance et la promotion des PPP. Il a auparavant connu une trajectoire singulière : ce proche d'Alain Juppé a consacré sa carrière au service de Jacques Chirac : conseiller juridique au RPR de 1989 à 1991, mandataire financier de ses campagnes présidentielles en 1995 et en 2002, il a été directeur des affaires juridiques de la Ville de Paris (1996-2001), puis conseiller technique auprès du président de la République (2001-2002) avant d'être nommé DAJ du MINEFI. En novembre 2007 – pour cause d'incompatibilité politique ? – il quitte la DAJ pour rejoindre le cabinet d'avocats Landwell, où il est en charge des PPP, concessions, et grands marchés publics.
- Noël de Saint-Pulgent, et/ou François Bergère, interviennent au nom de la MAPPP, la Mission d'Appui aux Partenariats Public Privé, organisme un peu particulier dépendant du Ministère de l'économie et des Finances (MINEFI), et dont nous parlons plus bas, dont ils étaient respectivement alors, Président et secrétaire général. Leurs parcours et propriétés respectives, dont nous ne savons pas tout, gagneraient sans doute à être analysées au prisme de certaines analyses sur la noblesse d'Etat.
    - Noël de Saint-Pulgent, né en 1949, ingénieur des Ponts, Sciences Po, Inspecteur des Finances, est chargé de mission auprès du MINEFI en charge des PPP depuis février 2003. Auparavant, il a tenu diverses positions aux confins du public et du privé, de l'aménagement-BTP et du lobbying : président de la SEM du Stade de France depuis 1996, il a été délégué interministériel à la coupe de Monde de Football de 1998 (de 1995 à 1999), puis DG du groupement d'intérêt public Paris Ile-de-France pour la candidature de Paris aux JO de 2008. Son passage dans le privé (il a été dirigeant d'entreprises – Tellit Direct Assurances en 1993, et DG adjoint du groupe Victoire de 1990 à 1995) est sans doute lié à ses anciennes positions dans la haute fonction publique : sous-directeur à la direction des assurances du MINEFI de 1985 à1990, rapporteur général au Conseil des Impôts de 1983 à 1984, après avoir occupé plusieurs postes au sein du ministère des transports, de la Cour des Comptes, de l'Inspection des Finances. Sans que nous puissions établir de lien, Noël de Saint-Pulgent est également président de l'Institut National de la Consommation (INC) depuis 2005[246]. Son épouse, Maryvonne de Saint-Pulgent, conseillère référendaire à la Cour des Comptes, est directrice du Patrimoine,
    - François Bergère, né en 1958, ESSEC, ENA, Cour des Comptes, a été nommé, après quelques années dans le financement sur projet dans le secteur privé, à la direction

[246] Source : présentation des intervenants, colloque « Quels enseignements retenir de l'expérience PPP/PFI en Grande-Bretagne pour la construction du modèle français ? », organisé à l'ambassade de Grande-Bretagne par RBS, 9 mars 2005

opérationnelle de la MAPPP (secrétaire général) dès la création de cet organisme d'appui en 2005.

- Claude Martinand, ingénieur X-Ponts[247], n'est pas seulement un défenseur infaillible et inlassable des PPP, il occupe deux positions qui le placent au cœur des groupements d'intérêts et utilisateurs de la commande publique (et en a occupé d'autres). Président de l'IGD (fondation d'entreprise sur laquelle nous reviendrons), il est aussi vice président du Conseil Général des Ponts et Chaussées, et a été conseiller économique et social et Directeur des affaires économiques et internationales du Ministère de l'Equipement de 1999 à 2004. Il a aussi été fondateur et président d'honneur d'un des autres plus grands donneurs d'ordres en matière de travaux publics, RFF. Omniprésent, Claude Martinand a aussi copiloté un des comités opérationnels du "Grenelle" de l'environnement (« pour un Etat exemplaire »). Ce n'est pas le moindre des paradoxes, cette figure de proue de tous les combats concernant les PPP et la gestion déléguée a aussi été haut fonctionnaire au service de gouvernements de gauche (Directeur de cabinet du ministre des transports de 1981 à 1984, DG de l'IGN de 1985 à 1989, ancien administrateur d'Aéroports de Paris). Il intervient souvent en ouverture des colloques, et lors des débats. Son omniprésence lui permet de faire varier son message en fonction des impératifs du moment – de fait, plus encore que le suivi, difficile, de toutes les tribunes et entretiens que la presse économique et spécialisée lui accorde, de toutes les manifestations, où il ne manque pas d'intervenir pour dénoncer telle catégorie de hauts fonctionnaires qui font obstruction, rappeler à l'ordre les donneurs d'ordres publics sur les bonnes règles du jeu, ou vanter les progrès dans l'ordre du calcul en coût global et en évaluation des risques portés par les PPP, c'est son éditorial de la lettre bi-annuelle de l'IGD qui permet de suivre les évolutions des enjeux du moment, tandis que la position de son institut, que nous étudierons plus loin, le place au croisement des intérêts du secteur privé, de la Haute Fonction publique,
- Promotion et pédagogie se rejoignent dans les discours de ces intervenants incontournables, dans un registre de langage légèrement voire très différent – Noël de Saint-Pulgent très policé dans sa maîtrise du langage technocratique, François Bergère dans un langage technocratique mais plus concret, déroulant l'état d'avancement du développement des PPP, les recommandations quant aux bonnes pratiques. Claude Martinand est lui plus direct pour dénoncer les « pesanteurs bureaucratiques » et les « hommes d'objection » qui peuplent selon lui les ministères et tentent de barrer la route au consensus raisonnable et modernisateur émis par la « société civile » représentée au sein de l'IGD.

2.4.2. Les politiques

S'ils ne sont pas présents à tous les colloques dont nous avons disséqué la liste des orateurs, quelques individus en pointe de la "modernisation de l'Etat" et de la gestion locale, composent l'essentiel des intervenants issus du monde politique venant participer à la mission de promotion. On peut, schématiquement, identifier deux types :

- Une fraction mobilisée du parti présidentiel UMP, et plus précisément sa frange libérale et ouvertement *pro-business* : Hervé Novelli, Alain Madelin, Philippe Marini, Claude Goasguen, Marie-Hélène des Esgaulx (présidente du groupe d'études parlementaires sur les PPP), Jean-Jacques Descamps (ancien ministre Giscardien), Hervé Mariton (villepiniste). Ceux-ci

[247] Edit : Claude Martinand est décédé fin 2012

constituent incontestablement des "agents efficients" qui parviendront *in fine* à traduire dans la loi les objectifs de leur mobilisation avec d'autant plus d'aisance que ces objectifs seront présentés comme des ajustements techniques. Président du Groupe d'Etudes Parlementaire sur les PPP, Hervé Novelli sera à l'origine d'une proposition de loi pour alléger la fiscalité des PPP en février 2007, suivant de peu un colloque qu'il a organisé sur la nécessité de modifier la législation des PPP – il pourra accomplir ce dessein une fois entré au gouvernement.

- Le versant "modernisateur" de l'opposition de gauche, mené par des maires de grandes villes. Ainsi Michel Destot, maire de Grenoble et président de l'AMGVF et du GART, invité régulier du club des PPP, Jean-Marie Bockel, maire de Mulhouse, ancien président de l'AMGVF, et transfuge du PS après avoir essayé d'y animer un courant blairiste. De manière plus étonnante, deux anciens ministres communistes, Jean-Claude Gayssot (transports), et Michèle Demessine (Jeunesse et Sports, invitée pour présenter le projet de Stade de Lille Métropole) viennent compléter cette "ouverture". Un des arguments souvent entendus de la part des partisans des PPP est que le fossé serait important entre l'opposition menée au Parlement contre les PPP et l'enthousiasme dont feraient preuve les élus locaux de tous bords.

- Preuve insolite de cet engagement d'une fraction de la classe politique en faveur des PPP et de leur intrication avec le monde des affaires intéressé au développement des PPP, une exposition organisée à la Mairie du XVI^{ème} arrondissement de Paris (maire : Claude Gasguen), visant à participer du message de légitimation des PPP en recourant à l'argument historique :

> « La mairie du XVI^{ème} arrondissement de Paris a mis à l'honneur les PPP en exposant une rétrospective sur l'histoire des PPP. Conçue et montée par Xavier Bezançon, Délégué Général d'EGF-BTP, elle retrace de manière inédite de l'Antiquité à nos jours, au travers de 49 panneaux richement illustrés, l'histoire de l'investissement des entrepreneurs privés pour réaliser et faire fonctionner de nombreux équipements d'utilité collective. Le visiteur découvre ainsi que ce mode d'investissement privé dans les services publics plonge ses racines dans la plus haute antiquité et a presque toujours existé dans l'histoire de France. Depuis plus de vingt siècles, l'Etat, les collectivités, et les entrepreneurs collaborent pour réaliser et faire fonctionner de très nombreux ouvrages publics. Les exemples ne manquent pas : routes, ponts, canaux, réseaux d'assainissement, d'adduction d'eau, hôpitaux, écoles, poste, éclairage urbain, enlèvement des ordures ménagères, de même que les chemins de fer, les réseaux de gaz et l'électricité, le télégraphe puis le téléphone, le métro, les autoroutes et les réseaux câblés…
> Retrouvez cette passionnante exposition, aux rencontres internationales des PPP ».
>
> (*Journal du Club des PPP* n°9, septembre 2008)

2.4.3. Parfois, un économiste

L'économiste, entendu ici dans un sens assez lâche, est une figure non systématiquement représentée de la mission de promotion, à laquelle il apporte une caution et un raisonnement mi-académique, mi-pragmatique[248]. La figure de l'économiste académique – de ceux qui étaient présents au séminaire du Conseil d'Etat du 23 octobre 2004 – n'est quasiment jamais conviée, l'économiste expert guère plus (économiste de la construction, spécialiste du taux d'actualisation au Plan, économiste du CNAM…).

[248] Pour une étude critique et analytique du champ des économistes, voir **Lebaron, F.,** (2000) : *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*. Seuil, Paris. Nous ne développerons pas ce thème ici.

Deux économistes sont néanmoins intervenus à plusieurs reprises ; la nature de leurs travaux en rapport avec les PPP n'est certainement pas dissociable de leur ancrage institutionnel et de leurs conditions de réalisation :

- Vincent Piron, héritier d'une certaine tradition du calcul économique chez les ingénieurs des Ponts, membre de l'IGD, par ailleurs cadre dirigeant chez Vinci Concessions. Les interventions (et écrits) de Vincent Piron consistent à démontrer le surplus d'utilité socio-économique générée par des projets menés plus rapidement et plus efficacement par la maîtrise d'ouvrage privée, c'est-à-dire en PPP ou en concession. Nous recensons un peu plus bas ses textes, qui développent les thèmes du calcul du surplus social et des de gains techniques générés par des projets menés en PPP sous contrainte de coût d'opportunité des fonds publics, de valeur du temps …
- Christian Saint-Etienne, économiste médiatique, membre du Conseil d'Analyse Economique et président de la fondation France Stratégique, a été chargé de donner une caution scientifique à la nécessité de procéder à des investissements dans les infrastructures. L'IGD lui a confié en 2005 la mission d'animer un groupe de travail sur les dimensions économiques des PPP, dont les conclusions sur la nécessité d'utiliser des PPP pour procéder aux grands investissements nécessaires à la reconstruction de la compétitivité de la France le singularisent au sein des différents registres d'argumentation en faveur des PPP. Plus récemment, Christian Saint-Etienne a participé à la « Commission Attali pour la libération de la croissance française », qui a elle aussi préconisé un large recours aux PPP pour procéder à des investissements dans divers domaines. Nous ferons plus bas référence à son abondante production (articles, éditoriaux, ouvrages) qui dépasse le cadre des conférences.

2.4.4. Des représentants des grands utilisateurs

Nous diviserions en trois types cette catégorie d'intervenants qui bien souvent vient exposer ses besoins, ses projets, ses soucis de voir évoluer la réglementation parfois : les établissements publics opérateurs de grandes infrastructures de réseau, les agences de maîtrise d'ouvrage et/ou de politique immobilière des administrations, les représentants du "mille-feuille" territorial français. Il est rare d'assister à une conférence sans entendre un orateur relevant d'au moins une de ces trois catégories :

- Les établissements publics opérateurs de grandes infrastructures ont structurellement besoin – à la fois de par la nature de leur activité, mais aussi pour légitimer leur existence et l'activité de leurs employés – d'investissements lourds difficiles à réaliser en période de restriction budgétaire, et pour lequel un outil de financement comme le contrat de partenariat est indispensable : elles viennent le dire lors des conférences, où l'orateur est parfois le président de Voies Navigables de France, celui de Réseau Ferré de France, de Réseau de Transport d'Electricité… Tous mettent en avant des projets de plusieurs milliards d'Euros : canaux, LGV, CDG Express, liaison Lyon Turin…
- Certaines agences de maîtrise d'ouvrage et de politique immobilière reliées aux administrations centrales (MAINH [Mission Nationale d'appui à l'Investissement Hospitalier], AMOTMJ [Agence de Maîtrise d'Ouvrage des Travaux du Ministère de la justice récemment devenue Direction Immobilière du Ministère de la Justice], du Ministère de la Défense), sont relativement libres de leurs moyens, (donc de recourir ou non aux PPP) en particulier en raison de la solidité de leurs compétences en maîtrise d'ouvrage ; elles ont pourtant été les premières à bénéficier des lois développant des PPP sectoriels et viennent exposer leurs besoins et leurs projets

- Un représentant des associations représentatives des divers échelons territoriaux – Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF), Association des Maires de France (AMF), Association des Régions de France (ARF), Association des Départements de France (ADF), Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR). Nombre de ces associations d'élus sont aujourd'hui dirigées par des personnalités de gauche.

2.4.5. Avocats, banquiers, investisseurs, consultants :

Bien que ces intervenants relèvent de professions et d'institutions très différentes, ils partagent certains traits communs dans leur rapport aux PPP, dont certains sont manifestes lors de leurs nombreuses interventions dans les colloques et séminaires, qu'ils supportent ouvertement : leur nouveauté sur le marché de la commande publique, qui commande une très forte implication dans un exercice de publicité, et de légitimation de leur intervention et de leur rôle ; la technicité et le ton par conséquent apparemment neutre de leur discours très maîtrisé (centré sur la dimension juridique, les conditions de financement, la bonne conduite du dialogue compétitif et les aspects comptables et fiscaux des PPP) ; mais aussi leur appartenance au monde financier, dont ils sont les intervenants essentiels.

On relève ainsi, parmi les cabinets d'avocats, le plus souvent représentés par leur "avocat star" dans ces conférences, un grand nombre de cabinets affiliés à un réseau anglo-saxon (Ashurst, Norton Rose, Lovells, Eversheds, Allen Overy, Baker & MacKenzie, etc.), parmi les consultants et comptables certains des Big Four et de leurs prétendants, parmi les banques la plupart des banques généralistes françaises et certaines anglo-saxonnes (dont certaines stars déchues désormais partiellement nationalisées : RBS, Dexia, Depfa, ABN Amro…). Les fonds d'investissement spécialisés en infrastructures et en PPP sont parfois représentés, en tout cas ceux qui dépendent de banques françaises.

Nos observations menés sur un autre terrain[249], nous ont permis de constater que cette mission de lobbying, de promotion des PPP et de publicité de soi est un travail à part entière pour les acteurs financiers au cœur de notre étude, qui a pu, dans le cas observé, conduire à la division des tâches dans ce domaine, le responsable de l'équipe, par ailleurs haut placé au sein de l'organigramme de la banque, rédigeant ou à tout le moins signant divers articles, prenant la parole aux séminaires les plus prestigieux, tandis qu'un cadre de l'équipe se consacrait quasiment à plein temps à la fonction commerciale et d'intervention à des séminaires de moindre importance et / ou plus axés vers la formation, organisés en régions.

Pour les banquiers, le discours inlassablement répété, visant à légitimer l'intervention des financiers, se veut une pédagogie sur le fonctionnement du financement sur projet, visant notamment à expliquer l'optimisation du couple transfert de risque–coût financier, permettant à la fois de justifier le coût de financement plus important que le taux pratiqué quand la personne publique s'endette directement, et de faire comprendre à cette dernière les limites à ne pas chercher à atteindre en matière de transfert de risques : « la prise de risque par les banquiers doit s'analyser comme le bon équilibre à trouver entre la nécessaire sécurité à donner à la société de projet et évidemment ne pas en mettre trop parce qu'on aboutirait à une hausse moyenne globale du rendement des actionnaires ».

[249] Un stage de 5 mois mené en 2007 au sein d'une équipe de financement sur projets en PPP au sein d'un groupe bancaire français.

Un autre grand classique de la présentation est l'exposé des caractéristiques et des points forts de la banque, des opérations auxquelles elle a participé, sous forme de *tombstones*, en espérant susciter à l'issue des débats le traditionnel échange de cartes de visites avec les donneurs d'ordre potentiels.

Pour les consultants, les avocats, la mission de promotion n'est pas moins importante, elle permet également de se faire connaître – même si le lien n'est pas démontré entre le volume d'activité et le nombre d'interventions.

2.4.6. Industriels du BTP, des utilities, du facilities management

Acteurs traditionnels et extrêmement puissants, dans le cas français, de la commande publique, les majors françaises du BTP et des services publics en réseaux sont relativement discrets, en dépit (ou à cause) de leur poids économique réel tant dans le secteur de la construction (position oligopolistique en France, au moins sur les grands chantiers) que sur les contrats de type PPP (le coût d'investissement représentant une part importante ou très importante du coût complet selon la nature du bâtiment et de l'infrastructure, tandis que la maintenance à long terme est souvent assurée par une filiale du constructeur). Certes, il ne se passe pas un colloque ou séminaire sans qu'un représentant d'au moins une des trois *majors* françaises ne vienne participer à la mission de promotion, mais, peut-être par simple effet d'optique (trois grands constructeurs vs. plus de dix banques et cabinets d'avocats), ces acteurs majeurs ne sont pas les plus présents dans le *business* des conférences.

2.4.7. Le "témoin"

Un dernier type d'intervenant récurrent dans ces colloques est le "témoin", administrateur territorial (le plus souvent un directeur général des services), un directeur d'hôpital, ou un élu local qui a devancé l'appel en mettant en place, parmi les premiers, un PPP/CPA (CP, BEH) dans sa collectivité ou son établissement public de santé. Le DGS et le maire de la petite ville d'Auvers-sur-Oise, première collectivité locale à mettre en place un CP, portant de surcroît sur un domaine inattendu, l'éclairage public, seront ainsi très sollicités.

Notons que la majorité des intervenants institutionnels ici recensés – entreprises, banques, missions ministérielles, directions immobilières ou de maîtrise d'ouvrage de ministères, représentants des collectivités locales et autres autorités concédantes, se retrouveront au sein de l'Institut de la Gestion Déléguée, groupe de concertation et de pression en faveur des PPP.

2.5. La promotion écrite : propriétés et intervenants similaires.

Nous ne nous livrons pas à une analyse aussi systématique sur le matériau de recueil de textes de littérature "promotionnelle" des PPP dont nous disposons, trop hétérogène pour mener une étude organisée, et nous contenterons de souligner que ses caractéristiques sont semblables à celles du "*business*" des conférences : mêmes intervenants, même ordre d'apparition, même de type de discours, même fonction de pédagogie et légitimation. A l'instar des conférences qui se sont multipliées avant et après la publication de l'ordonnance du 17 juin 2004, ces textes sont un matériau

privilégié pour disséquer la structure des discours et stratégies de légitimation qui sous-tendent la construction du marché.

Nous détaillons en annexe l'ensemble de la documentation consultée : ouvrages techniques (souvent prétexte à un avant propos "engagé"), littérature grise et rapports issus d'institutions plus ou moins légitimes (Commissariat au Plan, IGD, CGPC, Secrétariat d'Etat à l'évaluation des Politiques Publiques, parlementaires…), points de vue publiés dans la presse quotidienne généraliste et économique, "initiatives en faveur des PPP" et autres "lettres" des institutions qui font ouvertement la promotion des PPP.

Ces formats plus divers permettent de déployer des registres d'argumentation variés, en direction de publics différents :

- Les points de vue publiés dans la presse quotidienne, essentiellement économique, à destination des milieux d'affaires et des décideurs, permettent d'asséner en quelques phrases les arguments qui construisent la légitimité et la nécessité d'un recours étendu aux PPP, tout en précisant les bonnes pratiques. Plusieurs points de vue ont ainsi été publiés par Claude Martinand, Christian Saint-Etienne (économiste favorable aux PPP pour "doper" la croissance et créer facteurs de croissance endogène), Hervé Mariton (député favorable aux PPP) entre 2002 et 2005. Les points de vue d'opposants sont plus rares (Jean-Pierre Sueur, Pascal terrasse, Arnaud Montebourg, sénateur et députés PS…). Surtout, on peut considérer que tout article sur l'actualité des PPP fournit l'occasion au journaliste de la presse économique, souvent acquis à la cause, de replacer certains des arguments légitimant le recours aux PPP tout en insérant quelques phrases de "témoins" ou d'une autre personnalité (MAPPP, IGD…) qui rappelle un atout des PPP et/ou un conseil pour « réussir son PPP ».

- Les articles plus techniques publiés dans *La Tribune* ou *Les Echos*, souvent le fait d'avocats, plus rarement de comptables, ont bien évidemment pour vocation première de faire connaître leur auteur qui peut faire montre de sa maîtrise technique ; ils sont bien souvent aussi l'occasion de suggérer les nécessaires améliorations législatives (utilisation du fonds commun de TVA, recours à la titrisation, clarification des limites entre outils de la commande, sécurité juridique, valorisation le domaine public, clarification de la réglementation sur les cessions de créances…)[250].

- Des articles à tonalité plus scientifiques à destination des ingénieurs des Ponts (diffusés essentiellement en 2003-2004) parues dans les revues à destination de ceux-ci (*Transports*, *PCM-Le Pont*, *Annales des ponts et Chaussées*), établissent la supériorité théorique et pratique des PPP à l'aide de démonstrations en termes de calcul économique, calcul sous contrainte, valeur du temps, etc.

- Les rapports et textes de commande de l'IGD permettent de développer des points d'argumentaire (les PPP au service de la croissance selon Christian Saint-Etienne), de fournir de l'information sur les expériences étrangères et de fournir des recommandations (on rappelle les rapports de 2001 sur la PFI et la gestion du patrimoine immobilier public), de définir les bonnes pratiques et légitimer les attentes des acteurs privés (rapport sur le financement des PPP de 2006, charte du dialogue compétitif de 2007)…

[250] Manquent, on le rappelle, les innombrables articles du Moniteur et de la presse professionnelle juridique, financière, du BTP, que nous avons choisi de ne pas traiter.

- Ils sont complétés par la *lettre de l'IGD*, qui commente plusieurs fois l'an l'actualité des PPP selon le point de vue des membres de l'IGD, notamment par le biais de l'éditorial fleuve de Claude Martinand (souvent deux pages), et suggère les améliorations législatives à apporter et les bonnes pratiques à mettre en œuvre.

- L'IGD est d'ailleurs à l'origine de trois "initiatives" pour les PPP en France, censées refléter le consensus établi parmi ses membres. Nous avons évoqué la première publiée en 2002, deux autres suivront en 2007 et 2008.

- Le *Journal du Club des PPP*, édité en 15000 exemplaires quatre fois par an à destination des parlementaires et des décideurs des collectivités locales, même s'il constitue un artefact du champ des promoteurs des PPP en ce qu'il est ouvert à ses contributeurs financiers et vise ouvertement à diffuser la bonne parole sur la question (bonnes pratiques, modifications législatives nécessaires, exemples d'expériences réussies), est néanmoins intéressant de par la récurrence des arguments employés et par l'évidente homologie entre ses contributeurs et les intervenants des colloques mentionnés plus haut :

Tableau 5. Répartition par catégories des rédacteurs de petits textes ou discours cités dans le Journal du club des PPP entre 2006 et fin 2008
n = 148

Catégorie principale	*Sous-catégorie*	*Dont personnalité particulière*	*Remarques*
Haute fonction publique *n=19* (12,9%)	"Cœur" de l'Etat *n=2*	Jérôme Grand d'Esnon, DAJ MINEFI *n=2*	
	MAPPP *n=15*	Noël de Saint-Pulgent, pdt *n= 5* François Bergère, DG *n=4*	"administration de mission" rattachée au MINEFI. Promeut et évalue les PPP.
Pouvoir politique (ministres,) *n=13* (8,8%)	MINEFI *n=4*	Lagarde, MINEFI *n=3*	
	Ministères dépensiers *n=6*		Transports, écologie, enseignement /recherche, défense, justice, jeunesse/Sports.
	Ministre des PME *n=3*	Hervé Novelli (post 2007) *n=3*	Ardent promoteur des PPP, intervenant en tant que pdt du GEP-PPP avant d'être ministre
Parlementaires militants *n=14* (9,5%)	Frange libérale de l'UMP *n=9*	Novelli. (*n=1*), puis MH des Esgaulx (*n*=4), Goasguen (*n=2*),	MH des Esgaulx succède à Novelli à la tête du GEP-PPP
"Economistes" *n=1* (0,7%)	CNAM *n=1*		
Institut/lobby *n=15* (10,5%)	IGD *n=7*	Claude Martinand pdt. IGD *n=4*	
	Club des PPP *n=8*	Marc Teyssier d'Orfeuil *n=3*	Lobbyiste. Dirige la lettre et signe l'édito
Industriels *n=29* (19,6%)	BTP (dont filiales de FM) *n=16*	*Majors n=8*, autres *n=8*	Majors du BTP *n=29*, poids moyens (Spie, SNC…) *n=6*, PME *n=0*
	Ingénierie, NTIC ou thermique *n=11*		
	Architecte *n=1*		
Utilisateurs et leurs représentants *n=13* (8,8%)	Associations de collectivités *n=6*	AMGVF et GART (Destot), FHF (Evin *n=6*)	Représentants des plus grands donneurs d'ordre (AMGVF, GART, FHF) dirigées par des hommes de gauche (C. Evin, M. Destot)
	Donneurs d'ordres : agences centrales *n=3*	MAINH, EP d'Aménagement des universités	
	Donneurs d'ordre : EPIC *n=2*	RFF, VNF	
Banquiers *n=8* (5,4%)			Surtout banques liés au Groupe Caisse d'Epargne qui finance le CPPP
Avocats, Big 4 *n=17* (11,5%)	Avocats *n=12*	Philippe Malléa *n=8,* Jérôme Grand d'Esnon *n=4*	Ex DAJ du MINEFI, JGE est passé dans le privé
	Consultants financiers *n = 5*	PWC *n=4*	PWC finance le club des PPP

"pionniers" et "témoins" *n=20* (13,5%)			Fait intervenir des praticiens et élus témoins de grandes opérations.

Ces articles, rapports, lettres de l'IGD et *Journal du Club des PPP*[251] intéressent surtout pour les types d'arguments diffusés et messages normatifs, mais aussi parce qu'ils nous permettent d'identifier les agents mobilisés du champ et donnent à voir les connexions[252] entre une fraction mobilisée et réformatrice de la haute fonction publique et de la classe politique et des intérêts privés. Cette proximité est objectivée par l'appartenance aux mêmes institutions charnières (IGD, CPPP, groupes de travail) et par l'utilisation active, de la part d'individus et institutions de la haute fonction publique, de ces supports de la promotion de l'emploi des PPP, de la diffusion des bonnes pratiques, et de la modification de leur législation.

Il nous faut alors décrire certains des acteurs institutionnels les plus en vue de cette opération de promotion : MAPPP (Mission d'Appui pour les PPP), IGD, Club des PPP (lobby "affiché" réunissant les précédents et les entreprises, et visant les parlementaires et les collectivités), et la mission qu'ils se sont donnés, avec quels moyens ils la mènent, et, surtout dans le cas de l'IGD, quelle est leur composition.

2.6. Institutions légitimes et groupes de pression institutionnalisés engagés dans la promotion des PPP

Nous achevons cet exposé par une revue des principaux acteurs institutionnels qui effectuent la charnière entre les promoteurs idéologiques de la politique de PPP, ses concepteurs pratiques (pouvoir politique, haute fonction publique, qui conçoivent la réglementation mais disposent aussi du pouvoir de la faire appliquer à des administrations réticentes), les intérêts privés intéressés au développement des PPP, les utilisateurs potentiels de l'outil qui sont, pour l'essentiel, à convaincre (de préférence en mettant en avant leurs pairs qui ont franchi le pas). Cette tentative de caractérisation nous permettra de proposer une ébauche d'analyse du paysage en termes de champ, nous référant aux travaux "bourdieusiens" sur la conception de la politique du logement (Bourdieu et al., 1990, *op. cit.*), dont la démarche s'est naturellement imposée face à ce terrain.

Ces développements ont été réalisés sur la base de la documentation recueillie sur ces institutions ; ils résultent aussi de notre interprétation quant à ce que leurs représentants donnent à voir de leur organisme d'ancrage quand ils participent à la promotion des PPP. Trois institutions, de statut différent mais interpénétrées, de manière officielle mais aussi par la multi appartenance de leurs membres, ont été très actives dans l'opération de promotion menée de 2004 à 2008 : la MAPPP, l'IGD, le lobby comprenant le Club des PPP et le Groupe d'Etudes Parlementaires sur les PPP.

---

[251] Il existe une autre lettre à parution trimestrielle : *la Lettre des PPP*, que nous n'avons pas traitée systématiquement. Editée depuis fin 2005 par l'organisateur de conférences Development Institute International, financée par le Groupe Caisse d'Epargne, elle possède un comité stratégique où se côtoient des banquiers de GCE mais aussi François Bergère, secrétaire général de la MAPPP, Robert Stakowski, de cette même institution, et le directeur des programmes PPP de l'Agence pour les Programmes Immobiliers de la Justice (APIJ). Les textes sont plus longs et plus techniques, moins ouvertement promotionnels, que dans la *lettre de l'IGD* ou le *Journal du Club des PPP* (définitions techniques, évolution de la législation, suivi des projets en court, points techniques sur la fiscalité, l'utilisation des CP et assimilés…

[252] Nous n'avons pas eu l'occasion de mener cet exercice, mais il y aurait peut-être là matière à une analyse quantitative permettant d'établir des correspondances entre les types d'arguments et les types d'intervenants.

2.6.1. La MAPPP, une « administration de mission »

Créée par le décret du 19/10/4 en application de l'ordonnance 2004/559 du 17 juin, installée le 27 mai 2005 au sein du MINEFI, la Mission d'appui pour les Partenariats Public Privé est un organisme assez singulier. « Mission d'appui plus qu'organisme expert », « administration de mission » au sein du MINEFI (pour reprendre des propos de François Bergère, son secrétaire général), elle est l'institution d'évaluation, chargée d'approuver les projets qui lui sont présentés, mais elle nous est aussi apparue comme un organe de promotion active des PPP. Sa fonction oscille entre conseil technique donc présumé neutre (et en réalité attentif à éviter toute irrégularité) et promotion active ; cette structure technique travaille au plus près des représentants des acteurs privés.

- Structure technique, elle a un double rôle : appui à la mise en œuvre dans la préparation, la négociation, et le suivi des contrats ; validation de l'évaluation préalable. Elle fournit une expertise sur économie générale des opérations, des méthodologies et des modules informatiques permettant de modéliser les flux, de valoriser les risques, de prendre en compte le coût global.

- « Outil d'information, de soutien, d'accompagnement », elle informe sur et promeut activement les PPP : à titre d'exemple, ses membres ont participé à 90 colloques forums, séminaires, et rencontres autour des PPP, en 2007. L'exposé organisé des éléments d'argumentation nous a permis de comprendre que son activisme la pousse à mettre en avant sans ambages les arguments des agents économiques intéressés au développement des PPP.

- La MAPPP regroupe 6 experts autour de Noël de Saint-Pulgent et de François Bergère, dont nous avons évoqué plus haut le parcours. Structure légère par rapport à ses homologues britanniques ou allemandes, elle comprend un comité d'orientation consultatif de 37 membres qui regroupe l'ensemble des acteurs institutionnels et professionnels intéressés au développement des PPP.

- Outre le suivi des contrats en cours, la MAPPP sur la base du retour d'expérience, propose des évolutions de la réglementation en vigueur. Elle a joué un rôle important, dès l'été 2007, dans l'élaboration du nouveau texte de loi élargissant et clarifiant les conditions de recours au contrat de partenariat, pendant la phase de discussion et de vote au parlement, dans la phase d'ajustement des textes réglementaires et administratifs.

- Elle est également proche de l'IGD – dont sont membres Noël de Saint-Pulgent et François Bergère – avec lequel elle a créé un partenariat public-privé "institutionnel", le CEFOPPP (Centre d'Etude Français d'Observation des PPP). Elle participe avec IGD et d'autres acteurs professionnels du monde universitaire et grandes écoles, à l'élaboration et la structuration d'une offre de formation continue portant sur les aspects de préparation et de mise en œuvre des PPP et visant les cadres supérieurs de la fonction publique…

2.6.2. L'Institut de la Gestion Déléguée, « groupe d'expertise et de pression »

L'examen des participants aux colloques d'information et de promotion des PPP, de la presse économique et généraliste, mais aussi promotionnelle, a permis de mettre en évidence l'omniprésence de l'IGD, et surtout de son président Claude Martinand.

Plus riche encore pour notre analyse sont le contenu du discours, la nature même de la fondation IGD, et l'influence apparente de son engagement permanent dans la promotion des PPP. Sur la base

de sa composition, de son engagement visible, de la reconnaissance de celui-ci, nous interrogeons la puissance de cette institution charnière.

i) Quels intérêts reflète l'IGD ?

L'IGD est apparemment une institution au croisement de tous les réseaux, comme en témoigne son organisation interne qui fait place aux industriels du BTP et de la gestion déléguée, aux représentants des concédants et des collectivités, à des hauts fonctionnaires, des politiques, des représentants de la société civile. L'IGD se présente comme le lieu de production du consensus sur les bonnes normes et la bonne régulation de la gestion déléguée et les PPP :

> « L'IGD est une minuscule fondation qui tient à la fois du think tank et du lobby. Il réunit tous les partenaires des services publics locaux et nationaux, les associations d'élus, consommateurs, syndicats, pouvoirs publics, opérateurs privés, et maintenant investisseurs et banquiers. […]Notre but est de participer à l'amélioration de la gouvernance des services publics, à leur performance et leur qualité, en essayant de bâtir des consensus. Nous travaillons aussi sur la régulation, sur les PPP, sur les indicateurs de performance ».
>
> *Claude Martinand, mars 2005, intervention lors d'un colloque à l'ambassade de Grande-Bretagne*

L'IGD s'affirme comme le détenteur de la légitimité des parties prenantes à la production des services publics, singulièrement en DSP et PPP, se définissant comme le « ciment fédérateur des propositions de la société civile à une administration de mission attentive, mise en place pour les PPP »[253]. Fort de cette légitimité réformatrice face à l'Etat, il s'estime en droit de manifester son mécontentement quand il ne s'estime pas suivi : « L'IGD s'attache à construire des consensus en réunissant l'ensemble des acteurs concernés pour élaborer des propositions, Or les destinataires de ces démarches, gouvernement, parlement, administrations centrales, au lieu de s'appuyer sur l'acquis de nos concertations, réagissent parfois d'une manière décalée par rapport aux attentes exprimées, manifestant une certaine césure avec la société civile et les autorités publiques locales »[254].

Il nous semble difficile de déterminer si l'IGD reflète davantage les intérêts de certains de ses "membres fondateurs" (les entreprises qui se pressent pour être membres et être mises à contribution, qui ont toutes un intérêt à la bonne santé du BTP, au maintien de la gestion concédée de services publics, et bien souvent aux PPP) ou des "personnalités qualifiées" (comprenant 33 personnalités dont l'addition ferait l'intérêt général).

Le tableau des membres individuels du Conseil d'administration de l'IGD nous permet de retrouver la quasi-totalité des orateurs "agents efficients" de la réforme et acteurs intéressés au développement des PPP que nous avions identifiés dans l'analyse des colloques, représentants du secteur privé objectivement intéressés au développement des PPP et représentants de la haute fonction publique et des donneurs d'ordre engagés dans la promotion. Jérôme Grand d'Esnon, Bertrand du Marais, Michel Destot, Noël de Saint-Pulgent, par exemple, sont membres de l'IGD.

Nous notons de surcroît qu'à partir de 2004, la quasi-totalité des institutions bancaires impliquées dans les PPP (Dexia, SG, Depfa, Crédit Agricole, la CDC, HSBC, en 2004, CNCE en 2005, BNP Paribas et Natixis en 2006) ont rejoint les "membres fondateurs" historiques (opérateur de *utilities* – eau, électricité, énergie, chaleur, transports, gaz, stationnement–, BTP, restauration.

---

[253] Claude Martinand, éditorial de la Lettre de l'IGD n°5, janvier 2004
[254] Claude Martinand, éditorial de la Lettre de l'IGD n°7, janvier 2005

L'analyse systématique des prises de position de l'IGD, des trois « initiatives en faveur des PPP », permet par ailleurs de mettre en évidence une rhétorique qui devance celle de la promotion des PPP dans l'intérêt de ses membres privés. L'IGD, par la voix de son président le plus souvent, ne cache jamais son engagement en faveur de la solution PPP : « si la clarification de l'environnement juridique du contrat est en bonne voie, ce travail doit se doubler de celui, plus politique, de l'exposé de l'intérêt de son emploi comme outil efficace au service de la politique économique »[255].

Enfin, même s'il y a suffisamment d'éléments structurels pour désigner structurellement l'IGD comme un groupe d'intérêts, on ne peut manquer d'être impressionné par la manière et l'intensité avec lesquelles une personne, Claude Martinand (dont on rappelle qu'il a détenu et détient des positions très importantes dans le Corps des Ponts), incarne cette institution.

ii) L'engagement visible de l'IGD : rapports, chartes de bonnes pratiques, "initiatives" en faveur des PPP.

Outre les multiples prises de position (discours, éditoriaux de la *lettre de l'IGD*, discours et prises de parole dans les colloques privés ou officiels consacrés aux PPP, préface des ouvrages plus techniques) de son président, caractérisées par leur grande liberté de ton, il nous faut nous intéresser au contenu des divers rapports, chartes de bonnes pratiques, et recommandations d'évolution législatives publiés par l'IGD, qui exposent de manière plus institutionnelle et officielle les positions et propositions élaborées par les groupes de travail. Non seulement celles-ci comportent la plupart des registres d'argumentation nécessaires à la bonne construction du marché, mais de surcroît elles révèlent l'ampleur des modifications législatives que souhaiteraient obtenir les promoteurs des PPP.

- Rappelons d'abord qu'en 2001 étaient parus deux rapports, l'un sur le PFI (IGD, 2001a, *op. cit.*, rédigées par Philippe Cossalter et Bertrand du Marais), l'autre sur la rationalisation de la gestion du patrimoine immobilier public, puis en octobre 2002, à l'occasion des premières lois sectorielles, la première "initiative en faveur des PPP" de l'IGD. Cette dernière annonçait déjà un agenda que l'ordonnance de 2004 n'allait que partiellement réaliser : afin de « livrer dans des délais les équipements urgents », "l'initiative" de l'IGD recommandait de « faire sauter les freins administratifs et juridiques », « d'harmoniser les conditions de compétition entre modes de gestion » et de les « codifier » afin de « généraliser les montages globaux » à tous les secteurs et de « développer la transparence des choix publics ». Bien avant les premiers retours d'expérience, elle proposait par ailleurs plusieurs dispositions techniques destinées à accroître la rentabilité des opérations, diminuer le coût de préparation des offres pour les candidats, bien encadrer de "bons clients" : « protéger et rémunérer [par l'indemnisation des candidats malheureux] l'apport intellectuel des offres », « adapter les règles de la domanialité publique » pour en faciliter la « valorisation », « créer une assistance au montage » qui pourrait être une « structure interministérielle d'évaluation et d'impulsion » des PPP, « élaborer des codes de conduite ». Les membres de l'Institut, préoccupés par la menace latente d'une directive communautaire qui pourrait modifier en profondeur les règles de la commande publique et des concessions en France, recommandaient au gouvernement d'œuvrer à Bruxelles pour que cette directive soit conforme à nos intérêts.

[255] Editorial de Claude Martinand, Lettre de l'IGD n°7, janvier 2005

- Suite à la proposition de « livre vert sur les PPP » (mars 2004), l'IGD a d'ailleurs fourni sa réponse et ses propositions à la Commission. L'objectif de l'IGD est d'éviter la dilution des PPP et DSP en marchés publics.

- En octobre 2004, un groupe de travail dirigé par Christian Babusiaux, président de Chambre à la Cour des Comptes et membre du conseil d'administration de l'IGD, présente un rapport sur « Les conditions de compétition entre les modes de gestion des services publics ». Ayant mis à contribution des représentants de la haute fonction publique, des collectivités locales et donneurs d'ordre, des banques, des opérateurs de délégations de services publics, des grandes entreprises, et des avocats et comptables, le rapport fait quelques propositions qui rejoignent les classiques de la construction du marché des PPP, même si les thèmes englobent également la gestion déléguée : « supprimer les disparités et distorsions de concurrence » entre modes de gestion, en harmonisant les règles comptables et la fiscalité (TVA, taxe professionnelle, impôt foncier, règles de l'amortissement…)[256]. De nouveau, il faut « indemniser les offres [des candidats malheureux] et garantir la propriété intellectuelle de ces offres dans les procédures de mise en concurrence. Le rapport suggère également, dans une approche assez "NPM", de bien distinguer, pour ce qui concerne les collectivités locales, entre leur rôle d'organisateur de la fourniture de services publics et le rôle de gestionnaire. Il invite également à créer des outils pour "objectiver" la comparaison entre modalités de commande publique.

- L'IGD, et en tout cas son président, ont tenu à étendre le champ de l'argumentation en faveur des PPP en développant le thème des PPP "facteurs de croissance". Pour cela, il(s) a mis en place en 2005 un groupe de travail dirigé par Christian Saint-Etienne, économiste médiatique (et qui sera plus tard membre de la commission Attali, qui fera elle aussi appel aux PPP), et Vincent Piron (Ingénieur des Ponts et directeur de la stratégie chez Vinci Concessions), pour développer un argumentaire qui se veut scientifique sur l'utilité des PPP afin de "doper la croissance" et utiliser stratégiquement les PPP pour investir dans les facteurs de compétitivité (Christian Saint-Etienne) et créer, plus vite, les infrastructures génératrices d'utilité sociale (Piron, calcul économique à l'appui). Avant d'être publiés à la Documentation Française en 2006, c'est dans les locaux du MINEFI à Bercy que seront présentés les résultats de ces travaux, le 29 juin 2005. Notons que cet argument des PPP comme outil pour "doper" (2005), "libérer" (en 2007-08), ou "relancer", en désespoir de cause (2008-09) la croissance revient de manière récurrente.

- En octobre 2006, un rapport intitulé *Le financement des PPP en France*, du « groupe des banques et organismes financiers membres de l'IGD » (la quasi-totalité des intervenants de la place de Paris en font partie), dirigé par Pierre Sorbets (HSBC) exprime le point de vue et les recommandations des banques et investisseurs. Sans rendre compte de la totalité d'un rapport assez dense (et qui concentre tout ce que notre campagne d'entretiens menée par ailleurs nous avait permis d'entendre au premier semestre 2006…), il se dégage de cette étude menée auprès de nombreuses parties impliquées dans, ou intéressées au, bon développement des PPP (des administrations centrales : MAPPP, MINEFI, DGCL, MAINH, des donneurs d'ordre : des DGS, l'AMOTMJ, la Direction des Routes, le Minéquip, le Mindef, des entreprises – BTP et *utilities* – et professions – avocats, comptables – et bien sûr le secteur financier) :

[256] L'enjeu de ces dispositions techniques est de donner aux contrats de partenariat public-privé les mêmes atouts que l'achat en direct par la personne publique, qui est exonérée de certains impôts et récupère la TVA. Les premières versions des PPP ne permettaient pas cette "égalité" entre modes de commande, alourdissant d'autant le coût des projets menés en PPP, soumis à de lourdes taxes.

  - o des arguments de portée générale sur le bon développement des PPP, qu'on retrouve fréquemment (« ne pas diaboliser les PPP ni en faire une panacée », « clarifier les critères d'urgence et de complexité », « stabiliser le cadre de l'évaluation préalable », promouvoir un « effort de formation » des donneurs d'ordre, « unifier les régimes de la commande », « lancer une deuxième vague » de grands projets en PPP,

  - o et des recommandations techniques concernant plus particulièrement les aspects financiers ou garants d'une bonne rentabilité de l'engagement dans les PPP : faciliter les « recettes annexes », assurer la « confidentialité du dialogue compétitif », « stabiliser le traitement comptable », « assurer la neutralité fiscale », « raison garder pour les transferts de risques (bien affecter les risques, utiliser les cessions Dailly à bon escient, favoriser une bonne répartition des risques, en ne demandant pas de la part des financiers de se charger des risques qu'ils ne sont pas à même de couvrir ». Les partenaires financiers de l'IGD prodiguent aussi quelques recommandations pour éviter une fragilisation de certaines opérations en tirant trop les conditions, car un échec rejaillirait sur l'ensemble des PPP (« l'offre d'*equity* augmente, les rentabilités exigées baissent », se méfier « des montages avec seulement 5% de fonds propres dans le financement, en raison de la fragilité ainsi créée ») ou suggérer une certain souplesse de la part des acheteurs publics, dans l'intérêt des deux parties : « traiter la question de la sortie en cours de projet avec ouverture », « encourager la présence des partenaires industriels dans le capital ». On retrouve l'omniprésente dualité des "améliorations" préconisées : dans l'intérêt des personnes publiques – puisqu'elles contribuent indirectement à susciter de la concurrence sur les appels d'offres en créant un cadre favorable aux investisseurs – elles sont aussi dans l'intérêt des acteurs financiers, et, partant, d'une forme de financiarisation.

- en janvier 2007, l'IGD présente sous le patronage de Christian Poncelet, président du Sénat, les dix points de la « Charte du dialogue compétitif », recommandations quant aux bonnes pratiques à mettre en œuvre par les donneurs d'ordre publics. Ainsi le dialogue compétitif est une « procédure qui requiert de la part des partenaires publics et privés des qualités » comme « l'ouverture » et une organisation assurant un « bon pilotage et un capacité de décision » efficace. La répartition des risques doit être « équitable et optimisée », il convient de « respecter la confidentialité des offres » et « d'interrompre à temps les discussions » une fois qu'un groupement candidat a perdu toute chance sérieuse d'être retenu, et « d'indemniser les perdants ».

Nous n'anticipons pas exagérément sur la suite de l'histoire et de notre démonstration, et replacerons les deux dernières interventions majeures, les "initiatives" de l'IGD en faveur des PPP d'octobre 2007 et décembre 2008 dans leur contexte, à la fin de notre texte. Toutefois on peut déjà annoncer que, sous une apparence plus technique, elles reprennent les points réclamés depuis 2002 et encore insatisfaits, poussent encore plus loin les feux, d'abord à la faveur de l'arrivée d'une "nouvelle" majorité au pouvoir où les partisans les plus engagés des PPP – du Président Sarkozy à Hervé Novelli, secrétaire d'Etat aux PME – sont aux commandes, et plus encore dans le contexte économique catastrophique de la fin 2008 et du début 2009, où le consensus en faveur des PPP comme outil de relance permet toutes les audaces dans les suggestions d'ajustements techniques.

Le plus souvent, il y a deux manières d'interpréter le travail de proposition de l'IGD : on peut considérer que ces recommandations vont dans le sens de l'intérêt public, puisqu'il s'agit de développer les PPP et pour cela favoriser la meilleure offre possible en ne la "dégoûtant" pas, pour obtenir suffisamment de concurrence. Egalement, on peut considérer que l'argumentation va dans le sens de l'intérêt des acteurs privés, qui ne peuvent que tirer profit d'un fort développement du

recours aux PPP, à des conditions qui leur conviennent. Les recommandations de l'IGD nous semblent refléter en permanence cette dualité.

iii) Quelle reconnaissance de l'influence de l'IGD ?

Si on peut dénombrer les interventions de Claude Martinand, recenser les publications, prises de positions, et suggestions de modification de la législation émises par l'IGD, il est évidemment plus difficile d'objectiver l'influence réelle de l'IGD. Il y a une indéniable similitude entre le résultat de certains travaux de l'IGD et le contenu des lois. L'IGD mène un travail de promotion actif auprès des institutions de l'Etat et des responsables européens et ne s'en cache pas (« Après le vote de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit, l'Institut s'est organisé pour apporter au Gouvernement des éléments de réflexion portant sur l'ensemble des domaines couverts par le projet de la future ordonnance PPP. Les propositions ont été construites de façon à constituer une synthèse des attentes de l'ensemble des partenaires dans chaque secteur concerné »[257]. A la publication de l'ordonnance de 2004 « rédigée au MINEFI en concertation » avec lui, l'IGD se félicitera de son implication auprès des pouvoirs publics. En septembre 2005 sera confiée à l'IGD, par le MINEFI, la création d'une structure partenariale entre l'Institut et la MAPPP. Ce "CEFO-PPP" (Centre d'expertise français pour l'observation des PPP) sera auditionné en commission au Sénat le 5 mars 2008 pour présenter quatre amendements techniques à la législation (nous y reviendrons à la fin de notre texte).

L'institutionnalisation de l'IGD en tant qu'organisme partenaire légitime de l'Etat est attestée par la création du CEFO-PPP, l'accueil dans ses structures, aux côtés des intérêts privés, d'acteurs de la haute fonction publique en charge de la conception de la législation, comme Noël de Saint-Pulgent, Jérôme Grand d'Esnon, ou quand l'IGD se voit confier, en partenariat avec la MAPPP, les Universités Paris II et X, et l'ENPC, la création d'une "école des PPP".

Si Claude Martinand fait volontiers allégeance au nouveau Président en 2007 « le premier axe de notre action en 2007 a été de proposer au nouveau gouvernement des solutions relevant de nos compétences pour faciliter la mise en œuvre du programme présidentiel »[258], celui-ci le lui rend bien comme en atteste l'étonnante lettre du 1er octobre 2007[259] par laquelle Nicolas Sarkozy demande au Premier Ministre d'améliorer la législation sur les PPP en « s'appuyant sur les travaux de Claude Martinand, vice président du Conseil général des Ponts et Chaussées, et sur ceux de la MAPPP animés par Noël de Saint-Pulgent ». On peut penser qu'il n'y a pas meilleure reconnaissance de l'influence de l'IGD et de son président (même si c'est l'autre "casquette" de Claude Martinand qui est mentionnée), pourtant les désirs exprimés par l'IGD ne se trouvent pas intégralement transposés dans les lois, en raison sans doute de l'anticipation de la résistance de certaines des plus hautes institutions gardiennes du périmètre de l'Etat (Conseil Constitutionnel, Conseil d'Etat). Les propositions les plus hardies, on le verra, seront de nouveau rejetées, témoignage d'une permanence de la résistance du "cœur de l'Etat" français à des dispositifs techniques qui viennent éroder ses prérogatives. Ceci apparaîtra dans notre cartographie du champ.

[257] Editorial de Claude Martinand, Lettre de l'IGD n°4, juillet 2003
[258] Editorial de Claude Martinand, Lettre de l'IGD n°12, décembre 2007
[259] Reproduite en annexe

2.6.3. Le Club des PPP et le lobbying du monde des affaires et des milieux politiques libéraux

Fondé par la société de lobbying parlementaire Com'Publics[260], le "Club des PPP" s'est attribué un rôle d'intérêt général qui le conduit à promouvoir les PPP

Dans ses documents de présentation, le CPPP se donne pour objectifs de « développer le dialogue entre le public et le privé », « fédérer les acteurs », « valoriser les initiatives », « informer sur les retours d'expérience », « envisager l'amélioration des dispositifs », « comparer les PPP aux autres outils de la commande publique », « susciter les débats », et « dialoguer avec les collectivités locales », suite au constat effectué en 2005 que « le Contrat de Partenariat est toujours méconnu des élus et des administrations françaises », et que face à la « volonté de l'Etat de développer les Contrats de Partenariat » et à la « volonté forte des entreprises d'accélérer la mise en place des PPP », on trouve des « administrations nationales et locales peu enthousiastes et des élus locaux frileux de lancer des Contrats de Partenariat, faute d'information »[261].

Le Club des PPP s'est associé aux autorités les plus légitimes, comme la MAPPP, la DAJ du MINEFI, l'IGD, les associations de collectivités locales – aux côtés des membres fondateurs que sont la banque Natixis/Fideppp, le cabinet de conseil comptable et financier PricewaterhouseCoopers (ces deux institutions ayant été amenées par le banquier Nicolas Boudeville, figure des PPP par ailleurs conseiller municipal à Neuilly), le cabinet d'avocat Norton Rose (où exerce Philippe Malléa, ancien directeur des affaires juridiques de Bouygues pour l'Europe). De nouveau, nous retrouvons dans les manifestations et publications du CPPP Jérôme Grand d'Esnon, Noël de Saint-Pulgent, François Bergère, Claude Martinand… Le Club des PPP apporte des facilités matérielles à ces rencontres, comme l'organisation de voyages d'étude à l'étranger, qui sont également l'occasion d'y promouvoir le modèle français des PPP.

Nous ne connaissons pas dans le détail les mécanismes économiques du CPPP, mais il s'agit clairement d'une entreprise commerciale menée par des professionnels de la communication, notamment politique. Fort des moyens que lui confèrent ses sponsors, avocats et consultants financiers, banques, firmes de BTP et opérateurs de *utilities*, dont la participation, par exemple aux colloques (voir le "mur des sponsors" du colloque du 29 octobre 2008) est facturée plusieurs dizaines de milliers d'Euros par an, le CPPP mène une campagne de promotion active appuyée sur de nombreux supports et manifestations et surtout, faisant intervenir tous les acteurs de la promotion des PPP, y compris les plus légitimes :

- L'organisation des Rencontres internationales des PPP au palais des Congrès à la porte Maillot (octobre 2007 et octobre 2008). Parmi les participants/partenaires, on retrouvait la FHF, des ministères, le CNFPT, la MAPPP, l'IGD, le GEP-PPP, les revues *Achat Public, Service Public, Lettre du Secteur Public*, *La Semaine juridique*, *Territoriales - Le magazine du CNFPT*, *Acteurs publics*... A l'occasion des "LRIPPP", le CPPP a fourni plusieurs pages de contenu pour *La Lettre de l'Hémicycle*, hebdomadaire papier des députés. Mises en œuvre avec le soutien d'une société spécialisée dans

[260] Qui peut se targuer d'avoir accroché à son tableau de chasse en 2008 le sauvetage des numéros de département sur les plaques d'immatriculation… et, d'une certaine manière, la loi du 29 juillet 2008 portant modernisation de l'ordonnance sur les Contrats de Partenariat, pour lequel elle aurait apporté plusieurs amendements clefs en main aux parlementaires (« Des plaques d'immatriculation au cochon, le travail d'un lobbyiste », Le Monde, 2 août 2008).

[261] Plaquette de présentation du Club des PPP, octobre 2008

l'évènementiel (Media Contact Services, qui se définit comme un « professionnel de l'information et des services d'intermédiations entre les décideurs publics et privés » et organise d'autres rassemblements comme le Salon des Maires de France et le Salon du développement local), ces évènements sont organisés avec un grand professionnalisme et une débauche de moyens (plaquettes, stands, plusieurs équipes de télévision, partenaires de la presse spécialisée…)

- L'organisation de déplacements en province, au plus près des collectivités. De février 2006 à octobre 2008, à ainsi organisé 16 rencontres qualifiées de régionales, dont 14 dans des villes moyennes de province, et deux en Ile-de-France. On y compte, parmi les intervenants, certains des plus légitimes (comme Jérôme Grand d'Esnon, DAJ au MINEFI, qui aurait participé à près de 300 (!) réunions d'information entre 2003 et 2008[262], des représentants de la MAPPP et de l'IGD ("premiers" ou "seconds couteaux" selon l'importance de la réunion), et des techniciens du privé (comptables, banquiers mutualistes, avocats) qui déploient un discours technique et rassurant, visant aussi à montrer que les collectivités ont face à elles d'autres interlocuteurs que les *majors* de l'eau et du béton…

- L'édition, 3-4 fois par an, d'une lettre de 8 pages, le *Journal du Club des PPP*, distribuée aux parlementaires et diffusée à 15000 exemplaires (élus, donneurs d'ordre, maîtres d'ouvrages… nous ignorons toutefois si cette publication est reçue avec intérêt chez les donneurs d'ordre, ou si elle n'intéresse que les "hommes d'affaires" des PPP). Sur le modèle de ce que nous avions produit au sujet des conférences, nous avons relevé plus haut dans ce texte les "plumes" qui ont disposé d'un paragraphe pour faire passer des arguments sur les PPP dans le *Journal du CPPP*. Notre lecteur commence à être familier avec leur identité.

- La coordination du groupe d'études parlementaires PPP (GEP-PPP, qui regroupe 100 députés, dont quelques "prises de gauche", comme Jean-Pierre Balligand, Pascal Terrasse, et Didier Migaud. S'il n'est pas absurde de la part de parlementaires de l'opposition connus pour leur implication, respectivement, dans la question des collectivités locales, et celle du budget de l'Etat, leur présence permet aussi au président de ce GEP-PPP, Hervé Novelli puis, à partir de 2007, Marie-Hélène des Esgaulx, de mettre en avant le caractère « transpartisan » des PPP[263]). Le CPPP, selon des modalités précises que nous ignorons, a préparé et suivi de près la réforme législative en 2008. D'après les informations contenues dans le *Journal du Club des PPP*, ou projetées entre les séances des *Rencontres Internationales*, les membres de la MAPPP, de la MAINH, des ministres, se sont plusieurs fois rencontrés dans des restaurants parisiens avec des membres du CPPP et du GEP-PPP – quasiment une fois par mois entre avril 2007 et octobre 2008[264]

A partir de ces données essentiellement descriptives (et, en dépit des apparences, notre ton se veut plus factuel que dénonciateur) qui matérialisent les connexions entre des groupes d'intérêts et certaines personnalités de statuts différents (certaines parmi les plus légitimes) qui sont à même de faire évoluer la législation, nous voulons voir un lobby à l'action, qui dispose de moyens tels qu'ils devraient lui permettre de couvrir l'ensemble du champ, et l'utilisons pour ce qu'il produit (des supports d'opinions en faveur des PPP).

2.6.4. Et… l'Etat : le travail de ministres plus ou moins mobilisés

[262] Notre retranscription d'un discours aux Rencontres Internationales de 2008
[263] « Une proposition de loi pour alléger la fiscalité des PPP », *Les Echos* du 01/02/2007.
[264] Plaquette de présentation du Club des PPP, octobre 2008, p.8.

Pour clore ce tour d'horizon des institutions qui organisent et coordonnent le champ des agents efficients de la promotion des PPP, il est intéressant de noter qu'à partir de 2007, avec l'arrivée d'une "nouvelle" majorité plus agressivement réformatrice, le pouvoir politique – jusqu'au sommet de l'Etat[265] – va s'engager plus directement encore dans la politique de promotion des PPP, en confiant à Eric Besson la rédaction d'un rapport légitimant la modernisation de la commande publique et le recours accru aux PPP (la plume du rapport sera tenue par le Conseiller d'Etat Bertrand du Marais, professeur de droit et promoteur de l'attractivité économique du droit, qui avait déjà rédigé la partie la plus militante du rapport de l'IGD sur la *Private Finance Initiative* en 2001). Il en ressort un objet étrange, qui de commande politique débouche sur un texte analytique.

Toutes ces institutions se retrouvent dans ce que nous avons identifié comme le champ de la promotion des PPP.

2.7. Le champ des promoteurs des PPP

- Après ce tour d'horizon d'institutions où se retrouvent non seulement les intérêts privés, mais aussi certaines élites du secteur public qui semblent s'être constituées en fraction mobilisée et organisée, et cela s'appuyant sur certains organismes au sein de l'Etat, œuvrant elles aussi à ce que le marché "décolle", et dans de bonnes conditions, nous esquissons ici une ébauche d'analyse des acteurs de la promotion des PPP en termes de champ, inspirée des travaux de Bourdieu sur le champ administratif de la politique du logement (1990, 2000, *op. cit.*). Nous ne disposons ni des données ni des compétences pour mener une analyse de correspondances multiples, néanmoins notre exploration des manifestations de la mission de promotion des PPP nous permet de proposer une représentation de cet espace des agents efficients et mobilisés de la promotion et des groupes d'intérêt liés au développement des PPP.

La cartographie que nous proposons nous permet de représenter certains des acteurs essentiels de la promotion des PPP. Le "champ des promoteurs" des PPP n'est pas tant un champ d'oppositions qu'un champ de catégories d'intervenants de divers statuts, qui possèdent des propriétés différentes en termes de motivations et d'intérêts, et des convictions plus ou moins fortes, à voir le marché se développer.

De manière arbitraire, nous avons placé dans une partie gauche de cette cartographie les tenants d'un "intérêt général", regroupant un espace de la haute fonction publique plus ou moins prestigieuse, un espace du pouvoir politique, un espace la classe politique engagée en faveur des PPP :

- Dans l'espace de la fonction publique "conceptrice" des PPP, on retrouve une fraction mobilisée au sein de l'appareil d'Etat – Noël de Saint-Pulgent et François Bergère de la MAPPP, Jérôme Grand d'Esnon de la DAJ du MINEFI, le conseiller d'Etat Bertrand du Marais... Ces hauts fonctionnaires sont détenteurs d'une certaine légitimité d'Etat et constituent à notre sens les équivalents actuels des « jeunes turcs » de la réforme de la politique du logement à la fin des années 1970 tels qu'identifiés par Bourdieu. Les titres objectivant la position hiérarchique dans l'appareil d'Etat et les types de discours constatés créent une certaine forme de stratification entre les grands corps et celles des institutions impliquées plus concrètement (MAPPP, MAINH).

[265] Voir la lettre du Président de la République au premier Ministre en **annexe de ce chapitre**, recommandant de réformer la législation sur les PPP en s'appuyant sur les travaux de la MAPPP et de l'IGD.

- Les diverses administrations liées au corps des Ponts (CGPC, DAIE du Minequip, Direction des Routes) rejoignent également cet espace.

- L'engagement d'une frange réformatrice de la classe politique qui porte la politique des PPP au nom d'un double message de modernisation de l'Etat dans le sens du NPM et d'un message plus "social" ou positif de la nécessité d'investir – en cela il peut trouver des alliés de circonstance parmi les modernisateurs de gauche (Bockel, Destot). Il est intéressant de remarquer que les parlementaires engagés en faveur des PPP jouissent d'une longévité supérieure à celle des ministres qui doivent porter cette même politique.

- A mi chemin entre l'administration et la classe politique mobilisée, des "experts" temporairement consultés ("économistes de la croissance" – C. Saint-Etienne, J. Attali, notamment – techniciens du calcul économique comme Vincent Piron) sont dotés d'une autre forme de légitimité.

- Partisan convaincu des PPP, le Président Sarkozy trouve sa place *parmi* ces espaces.

Dans une partie droite, nous avons identifié ce que nous appellerions le "marché", l'offre et la demande, les donneurs d'ordre et les "producteurs".

- Les producteurs comprennent les grandes entreprises des concessions et du BTP, qui vivent pour bonne partie de la commande publique, et qui ont tout intérêt à la fois au maintien de la « solution équipement » et au recours au PPP (qui en est la condition, et qui est de surcroît plus avantageuse pour eux, en leur offrant de modifier leur *business model*), et les firmes et professions liées au capitalisme financier (juristes, consultants, banques, investisseurs). Nous avons largement décrit leur participation à la mission de promotion des PPP et les relais dont ils jouissent grâce à certaines institutions charnières, mais aussi parce qu'ils constituent un "marché du travail secondaire" pour les partisans du PPP, politiques et fonctionnaires.

- L'espace des donneurs d'ordre est composé de fonctionnaires centraux et territoriaux et dirigeants d'établissements publics plus ou moins prestigieux, et plus ou moins… convaincus. Les établissements publics grands donneurs d'ordre sont très proches du corps des Ponts ; la maîtrise d'ouvrage des administrations centrales (AMOTMJ/APIJ, MINDEF…) accueille d'autant plus volontiers les PPP qu'elle n'est pas forcée d'y recourir. Présents dans l'IGD, les représentants de la commande publique locale regardent les PPP avec "pragmatisme". La commande publique locale "opérationnelle" (élus, DGS, directeurs d'hôpitaux) est potentiellement intéressée mais attentiste, aussi met-on en avant les "témoins" et autres "pionniers", ceux qui se sont emparés les premiers de la possibilité de lancer un projet en PPP (CP d'Auvers-sur-Oise, BEH de Douai ou de Caen…).

Nous pouvons localiser au centre de l'espace des personnes et institutions nodales, censées représenter toutes les parties dans la définition d'un intérêt général. Ces personnes connectent les différents intérêts et assurent la médiation – non seulement en vue de promouvoir les PPP, mais aussi de légitimer la rentabilité et de relayer les exigences du privé. Claude Martinand nous semble au centre de cette alliance objective entre les élites d'Etat modernisatrices au service du NPM et les intérêts privés. Dans un registre légèrement différent, le Club des PPP de Marc Teyssier d'Orfeuil, a mis en connexion les entreprises et la frange de la classe politique et des parlementaires partisans des PPP, mais aussi des institutions plus légitimes comme la MAPPP, en leur fournissant des moyens pour leur action de promotion.

Les connexions sont de surcroît attestées par la circulation professionnelle de profils (ainsi Patrick Bœuf qui passe de la MAPPP à la BEI, Jérôme Grand d'Esnon de la DAJ du MINEFI au cabinet d'avocats Landwell, Nicolas Boudeville (avocat, PWC puis FIDEPPP/NatIxis, qui est aussi conseiller municipal à

Neuilly-sur-Seine), ou, dans un sens inverse, François Bergère qui a fait une patrie de sa carrière dans le financement sur projet au sein de banques.

Certes nous ne sommes pas en mesure de détailler le fonctionnement de ce champ et les divisions objectives qui peuvent le parcourir, derrière l'unité de façade affichée par exemple lors des rencontres internationales des PPP en octobre 2008, entre professionnels qui sont réunis pour la promotion des PPP mais opposés lors des appels d'offres, entre parlementaires et politiques de différentes obédiences (socialistes "modernisateurs", villepinistes, sarkozystes…).

Nous nous permettons d'aller plus loin en proposant une cartographie de l'envers de ce champ : un ensemble d'agents aux positions équivalentes – dans la fonction publique, la commande publique, la vie politique, le monde économique – exprime diverses formes de résistance face aux PPP :

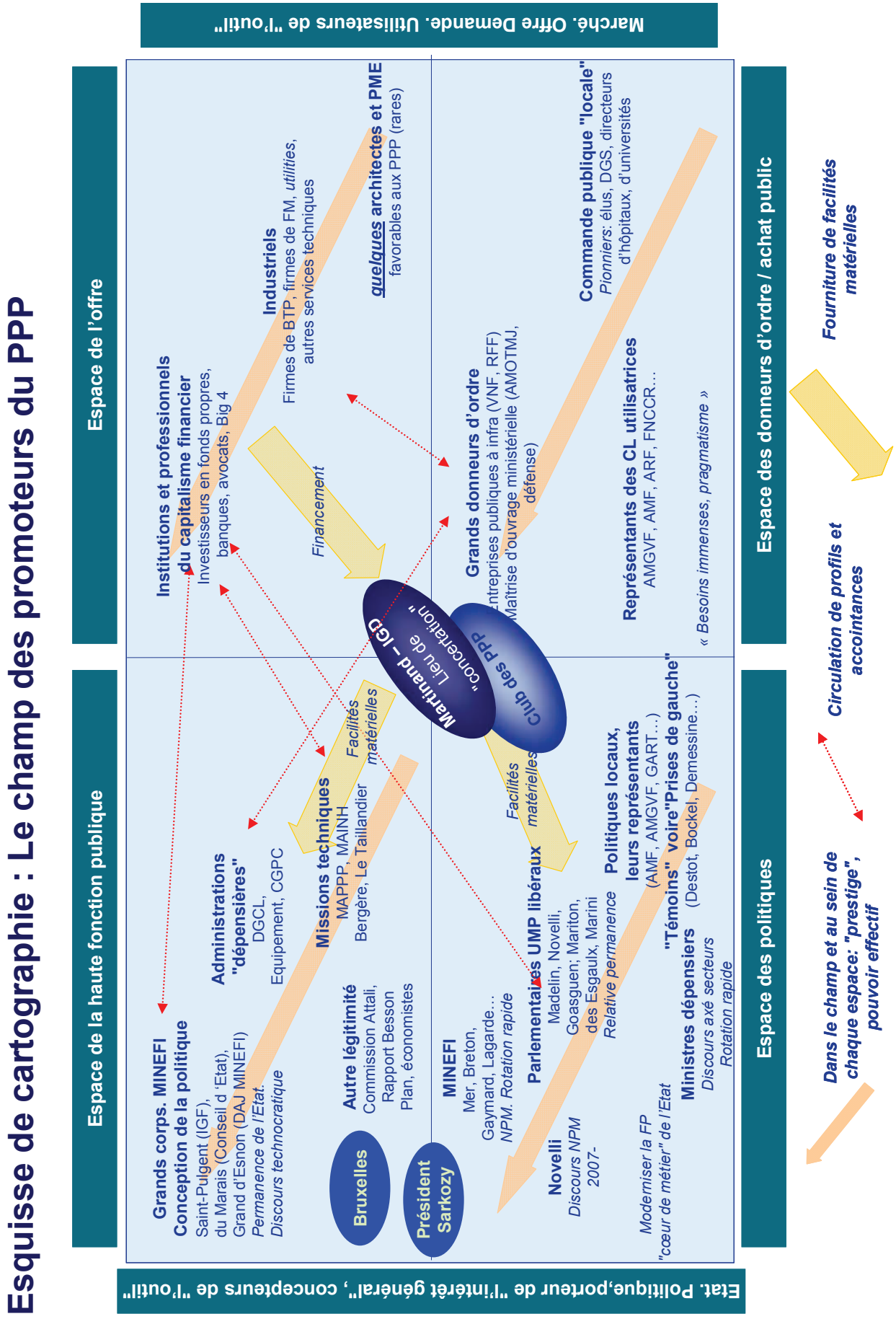
- Du côté du champ économique, le mouvement social des architectes contre la législation sur les PPP, le recours déposé par la CAPEB (confédération des artisans et petites entreprises du bâtiment) dont le recours réussira à faire annuler le contrat de partenariat du collège de Villemandeur. Il faut dire que leur poids économique et leurs relais sont nettement moins importants que ceux des grandes entreprises.

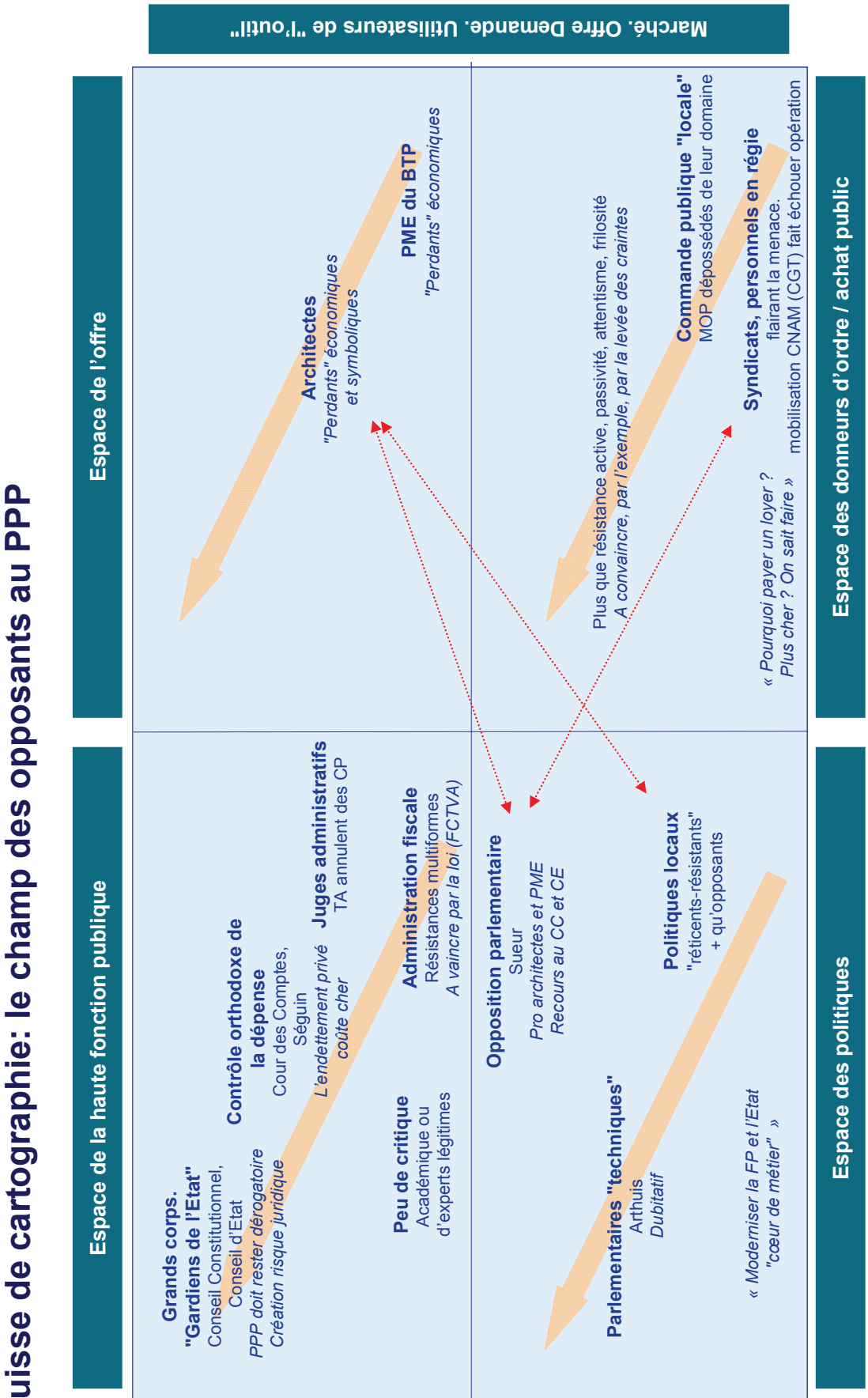
- Dans l'espace de la haute fonction publique, du côté des "gardiens de l'Etat", les restrictions imposées par le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat (impératif des critères d'urgence et de complexité en 2003 créant une insécurité juridique, limitation du champ d'application en 2008), du côté du contrôle de la dépense (la Cour des Comptes présidée par Philippe Séguin qui dénonce, début 2008, le surcoût excessif de deux opérations de type PPP – les archives des Affaires Etrangères à la Courneuve, l'immeuble centralisant les services de renseignement à Levallois-Perret), et, à un moindre niveau de prestige symbolique, les résistances multiformes de l'administration à aligner la fiscalité des PPP sur le régime normal de la commande publique, le juge administratif d'Orléans qui condamnera en 2008 le Contrat de Partenariat pour le collège de Villemandeur.

- Dans l'espace politique, le combat mené par Jean-Pierre Sueur qui fait saisir en 2004 et 2008 le Conseil Constitutionnel pour gêner la mise en œuvre des PPP, non sans un certain succès, ou les élus locaux qui par attentisme ou conviction, refusent d'y recourir ;

- Dans l'espace de l'achat public, des maîtres d'ouvrages qui s'abstiennent de se saisir de l'outil, par résistance ou attentisme, et des personnels en régie qui lancent des mouvements sociaux pour s'opposer à la mise en place d'un PPP dans leur collectivité ou établissement public ainsi du CNAM à Paris où la direction finit par retirer son projet de CP pour réorganiser et moderniser ses locaux).

- Ce "champ inversé" qui reflète celui des partisans et promoteurs du PPP n'en possède néanmoins pas toutes les caractéristiques essentielles. Il est en particulier dépourvu des institutions qui connectent les différents agents et leur fournissent parfois, en tant qu'individus, un intérêt direct à la réussite de l'entreprise collective de promotion (ainsi qu'on peut le constater dans la circulation des profils).


Esquisse de cartographie : Le champ des promoteurs du PPP
Marché. Offre Demande. Utilisateurs de "l'outil"
Espace de l'offre
Espace de la haute fonction publique
Espace des donneurs d'ordre / achat public
Espace des politiques
Etat. Politique,porteur de "l'intérêt général", concepteurs de "l'outil"
Institutions et professionnels du capitalisme financier
Investisseurs en fonds propres, banques, avocats, Big 4
Industriels
Firmes de BTP, firmes de FM, utilities, autres services techniques
quelques architectes et PME
favorables aux PPP (rares)
Financement
Grands corps. MINEFI
Conception de la politique
Saint-Pulgent (IGF), du Marais (Conseil d 'Etat), Grand d'Esnon (DAJ MINEFI)
Permanence de l'Etat.
Discours technocratique
Administrations "dépensières"
DGCL, Equipement, CGPC
Missions techniques
MAPPP, MAINH
Bergère, Le Taillandier
Facilités matérielles
Martinand – IGD
Lieu de "concertation"
Club des PPP
Grands donneurs d'ordre
Entreprises publiques à infra (VNF, RFF)
Maîtrise d'ouvrage ministérielle (AMOTMJ, défense)
Commande publique "locale"
Pionniers: élus, DGS, directeurs d'hôpitaux, d'universités
Représentants des CL utilisatrices
AMGVF, AMF, ARF, FNCCR…
« Besoins immenses, pragmatisme »
Autre légitimité
Commission Attali, Rapport Besson
Plan, économistes
Bruxelles
Président Sarkozy
MINEFI
Mer, Breton, Gaymard, Lagarde…
NPM. Rotation rapide
Parlementaires UMP libéraux
Madelin, Novelli, Goasguen; Mariton, des Esgaux, Marini
Relative permanence
Facilités matérielles
Novelli
Discours NPM
2007-
Politiques locaux, leurs représentants
(AMF, AMGVF, GART…)
"Témoins" voire"Prises de gauche"
(Destot, Bockel, Demessine…)
Ministres dépensiers
Discours axé secteurs
Rotation rapide
Moderniser la FP
"cœur de métier" de l'Etat
Fourniture de facilités matérielles
Circulation de profils et accointances
Dans le champ et au sein de chaque espace: "prestige", pouvoir effectif


Esquisse de cartographie: le champ des opposants au PPP
Marché. Offre Demande. Utilisateurs de "l'outil"
Etat. Politique,porteur de "l'intérêt général", concepteurs de "l'outil"
Espace de la haute fonction publique
Espace de l'offre
Espace des politiques
Espace des donneurs d'ordre / achat public
Grands corps.
"Gardiens de l'Etat"
Conseil Constitutionnel,
Conseil d'Etat
PPP doit rester dérogatoire
Création risque juridique
Contrôle orthodoxe de la dépense
Cour des Comptes,
Séguin
L'endettement privé coûte cher
Juges administratifs
TA annulent des CP
Peu de critique
Académique ou
d'experts légitimes
Administration fiscale
Résistances multiformes
A vaincre par la loi (FCTVA)
Architectes
"Perdants" économiques
et symboliques
PME du BTP
"Perdants" économiques
Opposition parlementaire
Sueur
Pro architectes et PME
Recours au CC et CE
Politiques locaux
"réticents-résistants"
+ qu'opposants
Parlementaires "techniques"
Arthuis
Dubitatif
« Moderniser la FP et l'Etat
"cœur de métier" »
Plus que résistance active, passivité, attentisme, frilosité
A convaincre, par l'exemple, par la levée des craintes
Commande publique "locale"
MOP dépossédés de leur domaine
Syndicats, personnels en régie
flairant la menace.
mobilisation CNAM (CGT) fait échouer opération
« Pourquoi payer un loyer ?
Plus cher ? On sait faire »
Accointances (faibles et sans moyens)
Dans le champ et au sein de chaque espace: "prestige", pouvoir effectif

Chaque espace se trouve plus ou moins reproduit, en miroir, reflétant les oppositions ou résistances plus ou moins déclarées et/ou actives/passives à l'introduction et l'emploi des PPP, recoupant des effets propres à chacun (grossièrement : gauche-droite en politique, grandes firmes du BTP et capitalisme financier ("gagnants du PPP") vs. PME et architectes du côté des entreprises ; Cour des Comptes, certains corps du MINEFI et du Trésor vs. fraction mobilisée dans la faute fonction publique.

Nous pouvons d'une certaine manière superposer les deux champs et dès lors considérer des oppositions dans la profondeur de chaque espace : partisans vs opposants, par exemple :

- Haute fonction publique : fraction activement mobilisée (Grand d'Esnon, Saint-Pulgent, du Marais, Bergère…) vs Conseil d'Etat, Conseil Constitutionnel, Cour des Comptes/Séguin) ;
- Echelon local : partisans du PPP (plus encore si ce sont des "prises de guerre" venant de la gauche comme M. Destot, M. Demessine [PCF]) vs attentisme, résistance passive, frilosité, passivité... de la majorité des collectivités.
- Donneurs d'ordre : crainte perte compétence, réactions dubitatives, vs. enthousiasme (ou résignation en raison) de certains
- Politique : parlementaires de l'aile pro-business de la majorité vs. parlementaires de l'opposition spécialisés dans la question achat public local/gestion déléguée (Sapin, Sueur)
- Espace de la "production" : grands du BTP vs. PME et architectes, mais aussi des PME et architectes qui se saisissent de l'objet nouveau

Il serait sans doute possible de connecter ces différents espaces avec des types d'argumentaire différents pour promouvoir l'utilisation des PPP et les bonnes pratiques. Sans aller jusqu'à accomplir ce travail nous proposons dans la partie suivante une typologie des arguments, qui laisse transparaître les objectifs de la "bonne" construction du marché.

3. Ressorts de l'argumentation et principes de la construction du marché

Après avoir insisté sur les formes de la mobilisation et les propriétés des personnalités et institutions qui y prennent part, nous analysons l'autre enseignement majeur de ce genre de manifestation – colloques ou écriture dans des revues professionnelles et/ou à destination des décideurs publics locaux – : les ressorts essentiels de l'argumentation. Nous formulons ici l'hypothèse que leur analyse (bien qu'artisanale et non systématique en ce qu'elle ne repose pas sur des logiciels d'analyse de discours comme Alceste) nous permet d'identifier les grands principes de la construction du marché des PPP : lancer et soutenir le marché des PPP certes, mais lancer un marché "qui marche", et qui ne dessert pas les intérêts des partenaires privés, en particulier en légitimant et en rendant possible l'exigence de rentabilité ou de "bancabilité" des investisseurs et prêteurs. Les arguments sont naturellement entremêlés, et tenter d'établir une typologie conduit à disjoindre des combinaisons d'arguments propres à chaque catégorie de "promoteur"du PPP. Nous voudrions néanmoins à ce stade livrer les résultats de notre recherche, qui gagneront à être mieux ordonnés, mais qui fournissent en première analyse une grille de lecture des nécessités de la construction du marché.

3.1. Légitimer l'utilisation : promouvoir la solution équipement, promouvoir le recours aux PPP

Le premier registre d'argumentation est à relier à la construction d'une demande forte pour les PPP. Il tient en deux grandes catégories d'arguments qui s'enchaînent : il faut maintenir un volume d'investissement public important, et le seul moyen disponible, qui est de toute façon le meilleur, est de recourir au PPP.

3.1.1. Justification "macro" : promouvoir la solution PPP passe par l'exigence d'une politique d'investissements publics

La nécessité de l'investissement public est sans cesse soulignée, avec des arguments à géométrie variable, parfois contradictoires, avancés par des agents divers, mais orientés toujours dans un même but : légitimer les politiques d'investissement public.

L'appel à l'investissement public *par les PPP* masque des multiples objectifs. Sans jamais l'avouer, certains sont clairement keynésiens (comment qualifier autrement la suggestion formulée par Alain Madelin que lancer des PPP pourrait créer « 145 000 emplois dans le BTP » ?[266]) "Libérant l'investissement", les PPP présentent aussi l'intérêt de le lancer les opérations sinon plus vite, car il y a la procédure, du moins en plus grand nombre simultanément. Vers 2005-2006, les PPP sont présentés comme un outil de choix pour promouvoir une croissance endogène, ajouter « le point de croissance qui manque à la France » (rappelons le complexe d'infériorité ressenti vers 2005 en France par comparaison à l'apparent dynamisme de l'économique britannique), se rapprocher des objectifs de Lisbonne sur l'économie de la connaissance, développer la compétitivité… C'est en particulier le type d'arguments développé dans un rapport pour l'IGD par l'économiste médiatique Christian Saint-Etienne, qui développera en 2007 des idées comparables au sein de la Commission Attali "pour la libération de la croissance en France". Membre du Conseil d'Analyse Economique, Christian Saint-Etienne, à qui l'IGD a confié la mission d'animer un groupe de travail sur « les dimensions économiques du PPP » a estimé que l'utilisation des PPP était susceptible de créer 250000 emplois sur 5 ans, et que lancer assez vite un flux de PPP, permettrait de gagner ½ point de croissance. Il soulignait alors qu'il fallait profiter des techniques de financement et des abondantes liquidités disponibles sur les marchés. « Dans la perspective stratégique de l'Agenda de Lisbonne et des pôles de compétitivité, les PPP pourraient être utilisés dans des secteurs à haute valeur ajoutée comme les nouvelles technologies de la recherche, ou dans les secteurs d'excellence français, comme la santé, l'éducation, les secteurs à l'environnement. Il s'agit, de son point de vue, de renouer avec la croissance qui semble fuir la France et l'UE, en mettant en œuvre une politique volontariste et compétitive clairement orientée en direction des secteurs d'avenir, dans laquelle les PPP doivent être un instrument privilégié parmi d'autres. Dans certaines circonstances, ils s'avéreront même la seule solution possible »[267]. Cet argument trouvera un habillage renouvelé en 2008 au moment de la promotion du "Plan Campus" de renouvellement des universités, qui semble d'abord être un plan de modernisation immobilière distribuant des budgets à investir en PPP aux universités qui auront su "se moderniser".

[266] « Mais où sont passés les partenariats public-privé ? », *Les Echos* du 07/12/2004
[267] Communiqué de presse de l'IGD, juillet 2005.

Une variante de l'argument est celle de la "demande sociale" – les infrastructures et certains services publics seraient en France dans un état de délabrement avancé qui nécessitent des investissements massifs – et/ou de la volonté politique forte pour développer, par exemple, les transports en commun. Ceci nous conduit à un autre type d'argument qui tiendrait lui aussi d'une forme de politique du bien être et de l'écologie : les "défis de la lutte contre le changement climatique", les conséquences du Grenelle de l'Environnement, sont autant de motifs pour continuer à investir… Par rapport à l'argument précédent plus ouvertement "croissanciste", tourné vers les besoins de l'économie, et lié à une politique de l'offre, celui des besoins en termes d'éducation, de santé, d'infrastructures de transports (en commun… sauf exception pour des infrastructures routières qui seront, évidemment, "vertes") et de l'impératif écologique, est plus fédérateur et la contestation face à ces louables intentions est difficile à soutenir.

L'argument des besoins en infrastructure est rarement contesté – à notre connaissance une seule fois une autorité légitime (le directeur du Budget, lors d'un colloque organisé en mars 2008 au Sénat) jugera que la France n'est pas en "retard d'infrastructures". Pour le reste, la question de l'utilité des équipements est rarement posée. Nous nous permettons volontiers une analogie iconoclaste entre l'excitation du désir de maison et de propriété individuelle dans les sociétés occidentales, tendant toujours à atteindre sinon dépasser les limites des capacités budgétaires des individus (tels qu'analysées, dans des registres différents, par Bourdieu et al., 2000, ou Jorion, 2008)[268] et la contrainte que s'imposent collectivités, Etat, élus, administrés, d'un investissement public parfois devenu une fin en lui-même, qui peut confiner à l'investissement de prestige (avec profit politique pour les élus) ou à l'utilité difficile à évaluer. Dans ce cadre qui déborde un peu de notre sujet, le recours aux PPP offre des facilités financières et permet d'aller plus loin que ce que permet le calcul de rentabilité économique.

Avec la violente récession consécutive à la crise financière à partir de la mi-2008, et de manière paradoxale dans la mesure où le premier effet de celle-ci est de provoquer un *credit-crunch* d'ampleur sans précédent, l'accélération des projets en PPP et le lancement de nouveaux investissements publics, toujours en PPP, deviendra l'idée de ralliement des économistes, du gouvernement, et… des promoteurs du PPP.

3.1.2. Justification "techniques" : les atouts des PPP

L'investissement public n'a jamais été faible en France, PPP ou non. Mais, une fois l'impérieuse nécessité de l'accentuer démontrée – il n'est pas un colloque, pas une publication où ce type d'argument aurait pas été asséné, même si la séquence logique que nous décrivons ici n'est pas systématique – un très large registre d'argument est déployé pour justifier des avantages des PPP. Les registres de justification sont si nombreux qu'il est difficile d'en établir une typologie parfaitement opérante. Ils recoupent toutefois de manière "vulgaire" les justifications théoriques construites par la micro-économie.

- la justification budgétaire : s'il est toujours mentionné dans les publications ou conférences qu'il s'agit d'une mauvaise raison, cette mauvaise raison est néanmoins toujours mentionnée… Recourir aux PPP permet de desserrer la contrainte budgétaire, de déconsolider l'investissement, d'étaler la dépense…

[268] **Jorion, P.**, (2008). *L'implosion. La finance contre l'économie : ce que révèle la crise des "*subprimes*",* Fayard, Paris (332p)

- la justification fonctionnelle-sectorielle : nous désignons ainsi l'ensemble des arguments destinés à prouver que le PPP est l'outil le mieux adapté pour un secteur donné. Au fil des publications et des colloques, il apparaît que le PPP est un outil particulièrement adapté pour l'éclairage public, les infrastructures, les TIC, la rénovation des bâtiments, le traitement déchets, la construction de stades modernes, le renouveau des universités à travers le plan campus, les progrès en vue de l'efficacité énergétique, les bâtiments et équipements hospitaliers…

- la justification en termes de rationalité micro-économique, d'incitations, d'organisation de projet… : ce type d'argument met en avant les atouts organisationnels des PPP par rapport à la commande publique traditionnelle. Il s'agit par définition d'un contrat global, intégrant les fonctions de conception et de réalisation, prenant en compte la durée de vie de l'équipement, sanctuarisant son entretien, optimisant la dépense, raccourcissant les délais, poussant à une meilleure utilisation de l'équipement. La procédure de négociation force à allouer de la meilleure manière les risques, et donc à les chiffrer. Cette question du "partage des risques" est omniprésente dans les discours de légitimation. Quasiment personne ne prétend que construire en PPP revient moins cher, en revanche l'effort de chiffrage et d'évaluation qui doit accompagner les projets est présenté comme une des grandes avancées permises par le PPP. Mieux, les mécanismes d'incitations conduisent au respect des coûts et délais. Les chiffres fournis par l'étude du NAO de 2003 (qui affirmait que 75% des projets PFI respectent les délais et que 100% d'entre eux sont conformes au budget, alors que seulement 30% des projets menés en commande publique traditionnelle respectent le calendrier prévu et 27% respectent l'enveloppe budgétaire) sont avancés de manière récurrente[269].

- La justification par la banalisation/dédramatisation : l'argumentaire consiste à souligner que le PPP n'est qu'un outil parmi d'autres, réservé aux opérations complexes, qui n'a pas vocation à remplacer la Maîtrise d'Ouvrage Publique – en Grande-Bretagne, les PPP ne représentent que 10-15% de la commande publique –, que la France n'a pas à craindre les PPP qui ne font que prolonger 2000 ans d'histoire (Bezançon, 2004) et son expérience de la gestion déléguée, que cet outil est particulièrement adapté pour les collectivités locales… Il s'agit de décrisper les donneurs d'ordre en désarmant l'argument idéologique et en banalisant l'outil PPP : « ce n'est pas une privatisation, pas un choix idéologique, juste un outil supplémentaire, qui n'est pas appelé à représenter plus de 15% de la commande publique ». Le simple vocable "d'outil" pour désigner les PPP a lui-même vocation à les dédramatiser. Les plus ardents promoteurs des PPP peuvent développer un argumentaire paradoxal de modération (« moi je dis aux collectivités, aux élus, allez-y avec discernement et prudence. N'y allez pas si vous n'êtes pas satisfait. », Claude Martinand). De tels arguments peuvent prendre, selon l'époque, et en fonction de l'orateur, de l'auditoire, ou du type de publication, un visage inverse et un tour plus agressif et accusateur. Ce registre d'argumentation insistant sur la rhétorique du "retard français" ou "l'immobilisme français", manie à la fois la dénonciation de l'hostilité au changement des administrations en France (« l'administration fonctionne à l'amnésie alors qu'elle devrait faire preuve de mémoire. Je constate que depuis les années 70 l'administration française a régressé dans la compréhension des mécanismes économiques et juridiques. C'est assez inquiétant », Claude Martinand, mars 2005), l'invitation au pragmatisme (« dépassons les clivages, sachons faire preuve de créativité en nous appuyant sur l'exemple anglais pour trouver des solutions pragmatiques. Recréons une société de confiance », Noël de Saint-Pulgent, mars 2005), la

[269] Quoique avancés par tout le monde, ces arguments concernant la supériorité des PPP en termes de respect des coûts et des délais sont sujets à caution, tant leur fondement empirique est faible. Pollock, Price (et al., 2007) ont ainsi magistralement mis en évidence la manipulation menée par les autorités britanniques autour de ces chiffres.

valorisation des collectivités locales afin de souligner l'inertie des administrations de l'Etat (« Contre toute attente, le marché local est en pleine ébullition. Nous avons déjà été contactés par une trentaine de collectivités locales sur des projets divers. Certains de ces projets devraient d'ailleurs se concrétiser plus rapidement que les grandes infrastructures à caractère national. En fait nous plaçons de grands espoirs dans la capacité des collectivités locales à s'approprier cet outil, car elles comptent aujourd'hui pour 2/3 des investissements publics en France », François Bergère). Cette inertie de l'Etat est à bien sûr à opposer à la volonté politique sans faille des britanniques.

- La justification par la rhétorique de modernisation de l'action publique et de l'Etat – de type *new public management* – invite à développer la culture de l'évaluation, de l'efficacité de l'achat public, à se concentrer sur le service, la définition fonctionnelle des besoins en termes d'objectifs non de moyens, mais de culture du résultat, à recentrer l'action publique sur son "cœur de métier". Elle peut prendre une tournure "néolibérale", vantant la supériorité du privé. Si ce type d'argument est courant parmi les partisans du PPP appartenant à la frange ouvertement "pro-business" de la classe politique, on a pu retrouver dans les propos de ministres des finances ce registre d'argumentation invitant le public à accepter le partage des rôles et se limiter à son cœur de métier (« il faut que le secteur public puisse agir avec davantage de souplesse, de performance, d'efficience, et faire preuve de créativité, tout comme le secteur privé a réussi à le faire. […] Chacun son métier : celui de l'Etat n'est pas de réaliser seul des projets complexes, alors qu'une expertise de qualité existe dans le monde des entreprises », Hervé Gaymard, Ministre de l'Economie et des Finances, février 2005).

Les arguments sont donc nombreux – et notre présentation n'est pas encore ici systématique – qui visent à légitimer non seulement l'utilisation des PPP en en démontrant en théorie et sur la base de l'expérience, les avantages de leur emploi, mais aussi la nécessité de la poursuite, plus que de la simple "solution équipement" (Jeannot, 2001), de la "solution investissement".

3.2. Veiller à un développement modeste mais harmonieux du marché – mais promouvoir un marché rentable pour ses acteurs

Plus encore que les arguments, prévisibles, en faveur de la poursuite de la "solution investissement" et justifiant des atouts intrinsèques de la solution PPP par rapport à la commande publique traditionnelle (éclatée, allotie, et sous maîtrise d'ouvrage publique), c'est un argumentaire pédagogique et de justification, adressé tant aux donneurs d'ordre qu'à la fonction publique et la classe politique qui ont le pouvoir de concevoir et de permettre une bonne application de la législation, qui retient notre attention.

3.2.1. Veiller à un développement harmonieux et sans à-coups, dusse-t-il être dans un premier temps modeste, du marché des PPP

- Si le marché décolle, que les PPP sont légitimés, il faut néanmoins que ce décollage se fasse en bon ordre, sans prendre le risque qu'une opération échoue (les facteurs potentiel d'un tel échec sont divers : vice de procédure, insuffisance de concurrence, "affaire" de corruption – le METP a laissé une trace traumatisante) et entache la solution PPP dans son ensemble. Il faut modérer et éduquer les clients publics potentiels pour qu'ils réalisent de bonnes procédures de marché, bien encadrer les premières opérations pour éviter un échec. Il faut aussi générer un flux d'opération suffisant, à des conditions qui ne décourageront pas les candidats potentiels, afin d'obtenir une intensité

concurrentielle suffisante. Nous développons quelques uns de ces arguments ci-dessous, même s'ils sont en réalité très imbriqués les uns dans les autres dans les discours :

- Constance de la comparaison avec l'exemple britannique : un pouvoir favorable, un vaste mouvement de formation des cadres du public : il est indispensable de suivre l'exemple britannique, où l'on a veillé à développer les compétences publiques, mais aussi où il est légitime de « prendre des conseils de haut niveau » – ce type argument est bien entendu dans l'intérêt des avocats et consultants financiers.

- Veiller à ne pas « dégoûter les candidats », en respectant de bonnes pratiques du dialogue compétitif qui seront codifiées dans une charte élaborée par l'IGD et la MAPPP, en créant des mécanismes d'indemnisation des candidats malheureux, en posant les limites acceptables au transfert des risques dans les négociations :

- La règle du dialogue compétitif, qui permet de comparer les solutions et de faire émerger les meilleures idées, est de respecter le secret des offres – la "propriété intellectuelle" des groupements candidats. Il est donc lourdement insisté sur l'importance de bien préparer l'étape du dialogue compétitif, de s'entourer pour cela des "bons conseils". Il faut préserver l'étanchéité dans le dialogue compétitif : à aucun moment, il ne doit y avoir transfert des idées de l'un vers un autre. (« il peut y avoir des dérives perverses du dialogue compétitif qui consisteraient à donner les idées des uns aux autres, parce que si on le fait la fois suivante il n'y aura pas d'idées nouvelles dans les propositions, ce serait tout à fait malsain, et donc il y a un minimum de déontologie à avoir » Martinand, 2005 ; « nous soulignons l'importance d'avoir comme interlocuteurs au sein des pouvoirs publics un fonctionnaire expérimenté », un banquier, mars 2005 ; « il faut former les gens à la commande publique complexe », Martinand, février 2005 ; « il faut une vraie transparence de la procédure, une vraie égalité de traitement des candidats, un bon programme fonctionnel de besoin, respecter la confidentialité des offres, de la propriété intellectuelle, mettre un terme aux discussions inutiles et coûteuses avec les candidats dès lors qu'ils ne sont plus susceptibles d'être retenus en phase finale, prévoir les critères finaux d'élimination des offres, l'indemnisation des candidats évincés en fonction de leurs efforts et apports. La mise au point ne constitue pas une renégociation de l'offre finale », Anne Bréville, IGD, juillet 2006). Il est cocasse de considérer que ces lignes de bonne conduite sont martelées dès avant le décollage effectif du marché.

- La mise en place des dispositifs d'indemnisation pour les candidats malheureux est conforme à l'intérêt des groupements privés – ce faisant, elle est nécessaire au développement du marché. («s'agissant plus spécifiquement de la question de la maîtrise des coûts pour les candidats, il est nécessaire, dans un double objectif d'équité et d'efficacité, et notamment pour les PME, de prévoir une juste indemnisation », François Bergère, MAPPP, janvier 2007 ; « il est vrai que le risque, avec ces contrats, c'est que seuls les plus grands groupes français du BTP se partagent la plus belle part du gâteau. Pour l'éviter, la MAINH propose une indemnisation des concurrents. Si on le fait pas, on risque de se retrouver avec un marché biaisé, qui coûtera finalement plus cher, puisqu'il aura créé moins de concurrence », Christian Béréhouc, MAINH).

- Militer pour des mécanismes de pénalités justes, gradués, proportionnés, simples, ne pas vouloir aller trop loin dans le transfert au privé de risques qu'il n'est pas à même de gérer (« le privé n'est pas une assurance tous risques, tout n'est pas transférable au privé », un directeur de projet de Bouygues ; « concernant, au sein du transfert des risques, le risque de changement de législation, il est évident que cela doit être traité d'une manière claire. On sait bien que les capitaux privés ne peuvent pas supporter, au-delà des aménagements à la marge, la plupart des changements de

législation. Il faudra que les collectivités publiques soient capables de l'assumer », Noël de Saint-Pulgent, février 2005 ; « il faut une répartition équitable et économe des risques sur ceux qui sont à mieux à même de les couvrir (limitation du transfert des risques à des éléments dont les conséquences sont maîtrisables, définition d'objectifs de performance réalistes et mesurables), définir des modalités de discussions en cours d'exécution du contrat pour rétablir son équilibre (lisibilité technique et financière de l'évolution des clauses, conditions de poursuite et d'optimisation du contrat dans le temps », Anne Bréville, IGD, juillet 2006 ; « un des péchés de jeunesse actuels en matière de PPP consiste, pour la personne publique, à faire assumer une part très importante du risque au sponsor en imposant des clauses de pénalité illimitées en cas de défaillance », un avocat ; « nos premiers retours d'expérience indiquent que les commanditaires ont tendance à passer d'un extrême à l'autre : auparavant, les risques n'étaient ni chiffrés ni couverts alors qu'aujourd'hui la prise en charge de tous les risques est basculée sur les épaules du privé. Or il est indispensable d'analyser au travers d'une matrice lequel des deux partenaires est le mieux à même de porter et gérer chaque risque avant un éventuel transfert et ceci pour en optimiser le coût global […]La confiance mutuelle est la clé d'un partenariat gagnant gagnant », François Bergère. Etc.).

- Maintenir un flux constant de projets dans le contexte d'une compétition internationale pour les compétiteurs, éviter l'échec des premières opérations. L'idée centrale est toujours de permettre l'émergence d'une industrie de l'offre. A ce titre il est intéressant de voir certains acteurs du marché souligner qu'ils préfèrent un décollage lent mais ordonné à une multiplication des projets qui accroîtrait d'autant la possibilité d'un échec (« je crains que la multiplicité des projets locaux ne fasse peser un risque sur le décollage du marché. Une décentralisation trop précoce présente des risques. En Grande-Bretagne, les PPP ont d'abord été très centralisés afin de développer un vrai savoir faire et des contrats type. Ce type de montage est compliqué et dépasse la plupart du temps les compétences techniques des collectivités de taille modeste, qui n'ont pas forcément les moyens ou la volonté de s'entourer des meilleurs conseils », Pierre Coindreau, PWC). Traduction plus directe de cet objectif de création du marché, il faut que l'Etat lance des projets.

- Eliminer toutes les dispositions qui défavorisent les PPP, notamment fiscales. C'est ce que les promoteurs du PPP appellent les distorsions de concurrence entre types de procédure. (« Sur les contrôleurs, le fisc, etc., c'est évident que le contrôle de légalité, le contrôle financier, la fiscalité, s'ils ne reçoivent pas eux-mêmes des encouragements et de la formation, ils peuvent se mettre en travers du processus. Sur la fiscalité, ça devrait être, quand même, d'une simplicité biblique, il devrait y avoir la neutralité fiscale par rapport aux différentes procédures. Il n'y a pas besoin de réfléchir longtemps. Donc s'il y a des gens qui disent, je suis contre, idéologiquement tout ça, et je vais faire en sorte de plomber la chose comme je pourrai, je vous signale que M. Francis Mer, dans un colloque à l'Assemblée Nationale, a annoncé qu'on pourrait avoir le fonds de compensation de la TVA sur les PPP, ses services ont mis trois mois avant de plier le genou pour appliquer ce qu'il avait dit publiquement avec l'accord du gouvernement. Donc effectivement il y a quand même des gens qui ont – comme je dis, des femmes et hommes pas d'objectifs, mais plutôt des femmes et des hommes d'objection… donc quand il y a un pouvoir politique qui dit je veux faire ça, et vous allez faire en sorte que ça marche, et qu'il n'y a aucune avantage ou pénalité, ça marche quand même beaucoup mieux », Claude Martinand, janvier 2006). L'une des questions centrales concernera les diverses taxes immobilières, liées à l'activité ou à l'occupation des sols, qui pèsent sur les projets de PPP, tandis que les projets en maîtrise d'ouvrage public en sont exonérés : Taxe locale d'équipement, taxe de défense des espaces naturels sensibles, taxe professionnelle... et surtout la TVA, reversée aux clients publics, dans le cadre de la MOP, par le fonds de compensation de TVA. Un des grands combats des promoteurs des PPP sera axé autour du reversement de la TVA par le

fonds de compensation dans les projets en PPP. En dépit des engagements du pouvoir politique (« il n'y a aucun problème sur la question de la TVA, notamment pour les donneurs d'ordre publics locaux. Le Contrat de Partenariat sera éligible au fonds de compensation de la TVA », Hervé Gaymard, MINEFI, février 2005) il faudra attendre la loi de juillet 2008 pour que la question soit définitivement réglée et que l'administration fiscale se soumette.

3.2.2. Intégrer les dispositions techniques garantissant de bonnes conditions de rentabilité financière et de "bancabilité"

- L'autre versant de la construction d'un marché "durable" consiste à légitimer les attentes des acteurs privés et financiers en matière de profitabilité sur les opérations. Ce registre d'argumentation mobilise surtout des points techniques, il s'adresse aux clients potentiels – afin de leur faire comprendre que les mécanismes rentabilisant/bancabilisant les projets et réduisant le risque sur les opérations, en particulier les mécanismes de type financiers, ne sont pas des "cadeaux au privé" mais des dispositifs gagnant-gagnant en ce qu'ils permettront d'obtenir de meilleurs prix, en particulier en suscitant une concurrence suffisante – et à l'appareil politico-administratif, qui fait la réglementation, l'applique, ou peut se trouver en mesure d'en gêner l'application, cas dans lequel il faudra lui faire « plier le genou » (Claude Martinand, janvier 2006) – la coalition d'intérêts et d'élites réformatrices politico administratives veut faire admettre que la prise en compte des intérêts du privé par des dispositifs techniques et autres modifications réglementaires va dans le sens d'un bon développement du marché, donc de l'intérêt général.

- Toutes les étapes sont concernées, et certains éléments vus plus haut pourraient tout aussi bien s'insérer dans cette grille d'analyse. Pour nous rattacher au sujet central de notre thèse, nous nous arrêtons sur quelques éléments liés plus particulièrement aux caractéristiques de titrisation et de renforcement de la rentabilité des opérations de PPP :

- La transférabilité des contrats de PPP en vue de la constitution d'un marché d'actifs : il cela peut paraître choquant, mais la raison financière indique qu'il faut permettre aux investisseurs de céder leurs parts dans les projets à d'autres investisseurs, bref, qu'il faut créer un "marché secondaire" des titres dans les PPP, comme il existe des bourses d'actions. Les arguments en ce sens sont récurrents, tant de la part des acteurs privés que des promoteurs publics du PPP. (« Plus le marché[270] comprendra qu'on doit permettre la liquidité de ces actifs, plus nous serons à même d'être performants en termes de conditions financières » ; « il est essentiel qu'un marché de *l'equity* se développe afin de diluer la part des sponsors dans les sociétés de projet en y ajoutant des acteurs financiers », un banquier du Crédit Agricole ; « la mise en place d'un marché secondaire est effectivement une suite logique et nécessaire au développement d'un marché primaire de nouveaux projets », un banquier, Société Générale ; « le capital des sociétés de projet doit-il être ouvert aux acteurs financiers ? Absolument. L'émergence d'un marché secondaire des investisseurs est nécessaire dans la mesure où les sponsors initiaux doivent pouvoir disposer de la souplesse nécessaire pour se dégager en temps utile du capital des sociétés de projet, une fois la phase de construction terminée. Certaines banques comme ABN Amro, Dexia, ou Ixis ont déjà constitué des fonds dédiés », François Bergère, MAPPP). La logique de créer un marché secondaire peut s'interpréter diversement selon le point de vue : pour les fonds d'investissement dans des projets "matures", il s'agit de se créer un marché ; pour les "sponsors" (investisseurs industriels), de se

[270] C'est nous qui soulignons. Le marché, ce sont bien évidemment les clients publics.

retirer des projets une fois qu'ils ont accompli la tâche pour laquelle ils maîtrisent le mieux les risques (la phase de construction), afin d'alléger leu bilan, pour les promoteurs publics du PPP, qui disposent pour certains d'une bonne culture financière, il est évident qu'une bonne liquidité des actifs permet de réduire à la fois les primes de risque mais aussi l'appréhension de certains acteurs à se lancer sur des appels d'offre, bref, à intensifier la concurrence ; le résultat doit être d'obtenir de meilleurs coûts.

- La stabilisation du dispositif de cessions de créances. Ce dispositif contractuel complexe permet de garantir, sur une fraction de l'investissement (plus de 75%), le paiement du client public. Ce faisant, les banques peuvent ajuster leurs conditions de taux sur cette partie du prêt au risque de la collectivité ou de l'Etat, et donc réduire le coût. A l'instar de la cessibilité des actifs, il s'agit d'un dispositif qui peut être interprété autant comme une faveur accordée aux banques (où le mot clé est *bancabilité*, variante du couple rendement-risque plus modeste en exigence de rentabilité, mais plus exigeante en termes de protection que ce qui est requis par les apporteurs de fonds propres dans les projets). Assez ardu techniquement, ce point d'argumentation se trouve davantage mentionné dans les différents points de vue exprimés par des avocats ou des banquiers dans la presse économique.

- La question de la domanialité et de la valorisation du domaine public par des recettes annexes. Le plaidoyer pour justifier un autre type de dispositif politiquement et juridiquement sensible dans le contexte français revient de manière récurrente dans les discours et les prises de position techniques : organiser la possibilité d'exercer des activités marchandes sur le domaine public voire, pire, à temps partiel dans des équipements publics. De nouveau, ce dispositif joue sur les deux tableaux : il constitue à la fois un moyen de baisser les coûts, mais aussi de créer des espaces de rentabilisation pour l secteur privé.

Nous achevons donc cette revue des arguments de la promotion des PPP, qui trahissent les objectifs intermédiaires de la construction du marché, sur ces exemples qui sont autant d'apparents paradoxes : ce qui paraît être des cadeaux aux entreprises (et se trouve, de fait, réclamé par les intérêts privés qui s'expriment) constitue autant de dispositifs nécessaires pour que le "marché" (côté offre, cette fois) dispose des moyens techniques pour fournir les meilleures conditions de prix, tandis que la rentabilité est suffisante pour assurer une concurrence relativement intense.

Ces registres de l'argumentation constituent à la fois un travail de pédagogie et de légitimation auprès des donneurs d'ordre publics, et un travail de conviction à mener auprès de l'appareil d'Etat et de la classe politique afin que la législation soit modifiée dans un sens conforme aux intérêts de la profession.

Notre démarche ne nous permet toutefois pas à ce stade de rendre parfaitement compte de l'évolution historique de l'argumentation.

Argumentaire de la promotion (1): promouvoir la solution équipement, promouvoir le recours aux PPP

	Registre	Ex. d'arguments	"sous-titres"	Actions
Justifier l'investissement *Justification macroéconomique par la croissance*	■ Relance keynésienne ■ Croissance "endogène« ■ Relance	■ Créer des emplois dans le BTP. Utiliser liquidités abondantes. « point de croissance" ■ Économie de la connaissance. Facteurs de compétitivité ■ PPP seule solution (dès 2005, puis 2008-2009)	■ Légitimer le béton/BTP/"solution investissement" ■ Exciter besoin de dépenses (sociale / locale / politique) ■ Faire passer besoins non solvables	■ Rapport Piron/CSE, Attali/CSE ■ Engager des dépenses (infras, bâtiments) ■ Légitimer
Justifier l'investissement *Justification par les besoins*	■ Besoins énormes ■ Croissance verte/écologie ■ Retard d'investissement ■ Accélérer	■ Transports, social/sanitaire, enseignement sup. « objectifs ambitieux », politique volontariste ■ Grenelle (2007 ➔ TGV, canaux, TC, efficacité énergétique des bâtiments) ■ Équipements vieillis		■ Évangélisation. Préparation psychologique aux grands projets
Justifier le recours aux PPP *Justification par qualités intrinsèques*	■ Justification budgétaire	■ Faciliter: desserrer contrainte, étaler la dépense, déconsolider ■ Efficacité budgétaire: + vite, simultanément, liquidités abondantes vs. Etat impécunieux	■ Justifier/évangélisation	■ Justifier/évangélisation
	■ Justification sectorielle	■ « le meilleur outil pour » (+ secteur)		
	■ Rationalité microéconomique / gestion de projet	■ Contrat global, interface, durée de vie, entretien sanctuarisé, service ■ Coûts et délais respectés. NAO ■ Dfx fonctionnelle, partage risques		
Justifier le recours aux PPP *Désidéologisation vs discours modernisateur "NPM"*	■ Banalisation/dédramatisation	■ Pas privatisation. Histoire. Outil. Consensus. CL vs Etat. Vs retard	■ Décrisper, accuser	
	■ NPM, modernisation Etat	■ Culture évaluation. Efficacité achat. Cœur de métier. Moderniser immobilier. Ne pas tout faire. Cœur de métier. ■ Pro business: supériorité privé. Moins d'Etat	– Justifier/évangélisation	

Argumentaire de la promotion (2): un développement modeste mais harmonieux du marché ←→ un marché rentable pour l'offre

Rem.: *dualité permanente des arguments: développer le marché et la solvabilité de l'offre dans l'intérêt général ou dans l'intérêt du privé?*

	Registre	Ex. d'arguments	"sous-titres"	Actions
Assurer un décollage harmonieux *Adapter la réglementation*	■ Généraliser les montages globaux ■ Faire sauter les freins administratifs et juridiques ■ Supprimer les distorsions de concurrence PPP et MOP ■ Stabiliser aspects techniques ■ Directives communautaires	■ Codifier. Harmoniser textes et pratiques ■ Critères à clarifier et assouplir ■ Harmoniser la fiscalité (FCTVA, TP…). Réduire différences de coût de financement ■ Dailly	■ Lever les réticences à l'utilisation ■ Simplifier ■ Désidéologiser, banaliser ■ Aligner les coûts ■ Enlever risque juridique ■ Lever risques d'échecs	■ La loi ■ Faire plier les administrations
Assurer un décollage *Impulser la demande*	■ Créer une demande d'allumage pour soutenir l'industrie	■ Constituer une offre. Lancer flux de projets. Concurrence internationale ■ Centraliser le lancement comme UK. Etat doit montrer l'exemple	■ Lancer flux robuste de projets pour constituer une offre	■ Lancer des projets d'Etat
Former un bon client et légitimer les attentes *Formation et encadrement des clients*	■ Former les clients publics ■ Encadrer les clients publics	■ Développer les formations ■ Créer une assistance publique ■ Recourir à des « conseils de bons niveau » ■ Créer des règles du jeu	■ Faire sauter les craintes et dépolitiser ■ Former des clients comprenant les exigences du privé ■ Former des clients qui feront de bonnes procédures ■ Éviter les échecs, vices de procédure ■ Éviter de dégoûter l'offre ■ Légitimer le recours aux "conseils extérieurs"	■ Création et subvention de formations public-privé ■ Création de guides de bonne conduite (MINEFI, MAINH) ■ Subventionner AMO ■ Pédagogie
Recommandation sur procédures	■ Recommandations sur passation d'AO et dialogue compétitif	■ "Ouverture d'esprit" , bonne structure de décision, savoir s'arrêter ■ Bonne définition des besoins ■ Confidentialité des offres. Rémunération des participants ■ Des partages de risque raisonnables		
Un marché mais *Un marché rentable*	■ Légitimer les attentes du secteur financier	■ Permettre titrisation ■ Cessions de parts, évolution du capital, marché secondaire ■ Recettes annexes, valorisation domaine public ■ « conditions contractuelles adaptées à la vie des affaires » (fisca, risques)	■ Permettre rentabilité des investisseurs/bancabilité des prêteurs ■ Légitimer le surcoût financier	■ Persuasion/pédadogie ■ Faire sauter d'éventuels obstacles législatifs (domaine public)

4. 2007-2009 : de la relance des PPP à la relance par les PPP : l'Etat accélère le mouvement

Nous venons d'étudier les manifestations d'une mobilisation originale, par laquelle intérêts privés et décideurs publics, tant politiques qu'administratifs, ont déployé des registres d'argumentation révélant les objectifs de la construction du marché.

Tournés tant vers clients potentiels (collectivités locales, administrations centrales) que vers concepteurs de la législation et l'exécutif, seuls à même de modifier la réglementation et de donner une impulsion économique décisive aux PPP, ces arguments mêlent nécessité de développer les investissements publics par les PPP, insistance sur les avantages intrinsèques du PPP (dont l'un est de permettre, justement, une relance rapide des investissements publics, d'autres sont plus liés à une modernisation des pratiques de gestion publique). Cette promotion de l'utilisation était accompagnée de recommandations et codification de bonnes pratiques, prenant en compte les exigences du privé. Le principe est toujours de "fluidifier" le marché, en offrant des conditions favorables au secteur privé (notamment dans le registre financier, mais aussi en matière de passation des appels d'offres), ceci afin qu'il ne soit pas "dégoûté", et que l'offre soit régulière et compétitive. Nous insistons de nouveau sur cette dualité : promouvoir les PPP dans l'intérêt des clients publics, c'est aussi jouer en faveur de la prise en compte des intérêts privés, et vice et versa.

Mais adapter la réglementation pour faire tomber les verrous administratifs et l'insécurité juridique autour des PPP suppose de bousculer les limites fixées par les hautes juridiction (Conseil Constitutionnel, Conseil d'Etat), et de fait une relance qui soit d'abord législative, et donc politique : celle-ci ne peut vraiment avoir lieu sous l'égide du dernier gouvernement, affaibli et divisé, de Jacques Chirac, alors que la campagne électorale bat son plein.

Par ailleurs, et en dépit d'un certain discours sur l'attentisme des collectivités dans l'attente des élections municipales, qui permettraient à nombre de projets de se débloquer et aux PPP de "décoller vraiment" en 2008, il semble évident que l'impulsion décisive doit provenir de la relance des investissements par de grands projets contraints par l'Etat, comme ce fut le cas en Grande-Bretagne[271]

271 Où, on le rappelle, les élus locaux n'ont guère de pouvoir en termes de construction d'écoles ou d'hôpitaux. Concernant la France, et quoique nous ne soyons pas experts en dépense publique locale, nous nous permettons d'interroger le consensus politiquement correct entendu à l'infini selon lequel « les collectivités locales représentent la majorité des investissements publics en France ». Il nous semble – et le tableau suivant en donne une illustration si on connaît la part de subventions réclamée aux collectivités dans certains très grands projets d'infrastructures, par exemple les 990M€ que devraient verser les régions Bretagne et Pays de Loire pour le prolongement du TGV Atlantique – que les collectivités sont appelées à effectuer des versements de subvention très importants dans des projets d'intérêt national voire européens (LGV). A contrario les projets d'intérêt "micro local" (agglomération, petite ville) à l'initiative réelle des collectivités, essentiellement des bâtiments ou des petites infrastructures (écoles, casernes de police et de gendarmerie, établissements d'hébergement pour personnes âgés dépendantes, équipement informatique scolaires, éclairage public), représentent un grand nombre des CP et assimilés, et des investissements publics en général, mais pèsent peu par rapport aux grands projets d'équipements et d'infrastructures, qu'ils soient menés directement par l'Etat (prisons), ou que l'Etat y dispose d'un pouvoir de contrainte fort sur les collectivités, invitées à participer au financement mais disposant d'une marge de manœuvre faible (LGV, hôpitaux et, on le verra, universités).

Le *deus ex machina*, on le devine, sera l'élection de Nicolas Sarkozy, qui avait eu recours aux PPP dès 2002, aux convictions oscillant entre libéralisme et dirigisme, et l'arrivée d'une "nouvelle" majorité : une nouvelle loi sera votée au printemps 2008 – elle sera un succès en demi-teinte avec la résistance renouvelée du Conseil Constitutionnel. Le second "miracle" sera la brutale transformation de la crise financière en crise économique majeure, qui provoquera le recours à des plans de relance dont les PPP seront la pièce maîtresse – et qui permettront de noyer dans des "paquets législatifs" votés à la hâte et sans grande contestation possible des mesures étonnantes sous couvert d'amendements très techniques.

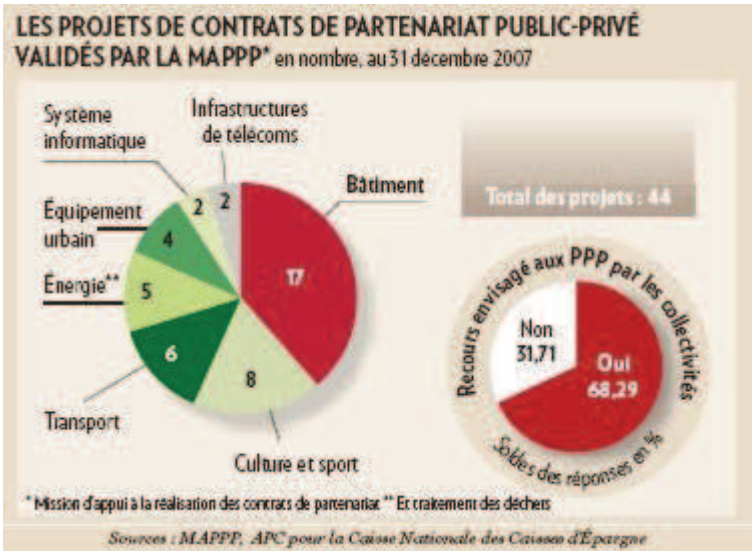
4.1. 2007-2008, l'offensive reprend

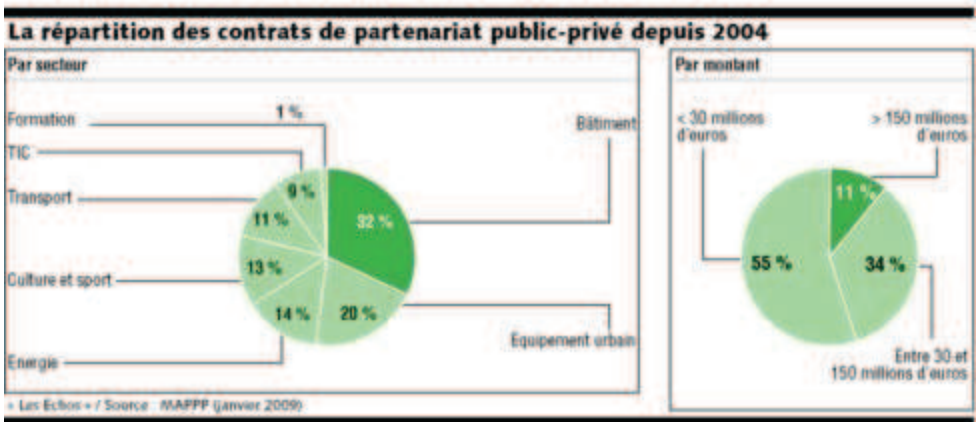
Nous livrons un petit état des lieux des PPP en 2007 avant d'exposer l'intensification multiforme de la croisade en faveur des PPP à partir de 2007.

4.3.1. Etat des lieux

Où en sont les PPP (CP et assimilés) en 2007, trois ans après l'introduction de la loi et après des années de forte mobilisation de leurs promoteurs ?

En débordant, certes, légèrement sur les dates qui nous intéressent, la MAPPP annonce fin 2007 avoir approuvé 44 CP. Ceci ne dit pas grand-chose de l'ensemble des PPP (BEH, AOT-LOA, BEA compris) ni surtout du poids économique réel des opérations en cours.





Source : Les Echos *du 22/10/2009*

Plus intéressant nous semble être le suivi des plus grands projets menés en procédure CP et assimilés. On voit que début 2007, des projets très importants en termes de dépenses (et donc de taille de marché pour les banquiers et les constructeurs) sont en cours de conception ou de passation : canal Seine-Nord, LGV, CDG express, prisons, et que l'expérience du plan pluriannuel Hôpital 2007, qui a permis le lancement de nombreux BEH, est renouvelée.

La plupart des projets présents dans ce tableau, en tout cas pour les attributions de marché, étaient déjà en cours de négociation avant la "relance" des PPP impulsée à partir de 2007.

Tableau x. Avancement de principaux projets de grands travaux en PPP 2006-09 (CP, BEH, BEA, AOT-LOA)

Date	*Nom*	*Secteur*	*Montant*	*ance[t] AAPC*	*ttribut° marché*	*Remarques*
05/2006	CH Sud Francilien	BEH	330M€ (MdI)			Evry (PS) + Corbeil-Essonnes (UMP)
07/2006	3 prisons	Justice				
07/2006	CDG Express	Ferroviaire	1G€ ?			
08/2006	Tram train Réunion	Ferroviaire	1,4G€ (MdI)			Région d'outre-mer dirigée par le PCF
09/2006	CHU Nantes	BEH	250M € (MdI)			municipalité PS
11/2006	Canal Seine-Nord	Infrastructure	3,5G€			Procédure annoncée imminente
12/2006	GSM-R	Télécoms				
12/2006	INSEP Vincennes	Sport / loisirs	115M€ (MdI)			ATOS se rebiffent, UNSA réussit à fa annuler le CP mais pas à l'arrêter[272]
01/2007	Eclairage Rouen	Eclairage public				Sera contesté au changement de municipalité (UMP vers PS)
02/2007	Hôpital 2012	BEH	10G€ sur 5 ans			Plan pluriannuel d'investissements dans les hôpitaux, une partie en BEH
03/2007	LGV Sud Europe Atlantique	Ferroviaire	4,9G€ (MdI)			Estimé à 7Mds€ en 2009
04/2007	Voie rapide L2 Marseille	Routier	500 M€ ?			CG13 et CR PACA (PS) refusent de payer le surcoût financer du CP
03/2007	CDG Express	Ferroviaire	1G€ ?			lancement AO
04/2007	CH Roanne	BEH				
05/2007	CH Bourgoin-Jallieu	BEH				
05/2007	GSM-R	Télécoms				remise 4 offres
01/2008	3 prisons	Justice				
02/2008	Hélicoptères Dax	Défense				projet emblématique dans la défense

[272] « PPP : intérêt général et sécurité juridique » par Me Frédérique Olivier, avocat, Les Echos du 19/05/2008. Comme le fait remarquer l'auteur de l'article, cette jurisprudence est intéressante : le Tribunal Administratif de Paris fait annuler la décision de signer le contrat, mais cet arrêté n'a pas pour effet d'entraîner l'annulation du contrat : arrêter les travaux à ce stade (un an et trois mois après l'attribution du CP et treize mois après la demande en annulation de l'UNSA) constituerait « une atteinte excessive à l'intérêt général ».

02/2008	Stade de Lille Métro.	Sport / loisirs	324M€ (MdI)			
05/2008	CH Saint-Nazaire	BEH				
06/2008	Stade du Mans	Sport / loisirs	80M€ (MdI)			
07/2008	Eclairage Public Boulogne Sèvres	Eclairage public	92M€ sur 20 ans			
07/2008	Cité Océan Biarritz	"Culture"	30M€ (MdI)			
07/2008	LGV Le Mans Rennes		2,4G€ (MdI)			JL Borloo MEDAD annonce qu'il sera recouru à un Contrat de Partenariat
08/2008	Haut débit dépt. 54	Télécoms	148M€ (MdI)			
10/2008	GSM-R	Télécoms				Report de deux mois la remise des offres en raison de la crise financière
11/2008	Piscine Molitor	Sport / loisirs	65M€ (MdI)			
12/2008	Terminal céréalier Réunion	Port	38 M€ (MdI)			
01/2009	Canal Seine-Nord	Infrastructure	3,5G€			Procédure enfin lancée…
01/2009	LGV Nîmes-Montpellier	Ferroviaire	1,4G€ (MdI)			Remise de 3 offres

MdI = montant de l'investissement ; BEH = bail emphytéotique hospitalier. M€ = millions d'Euros, Ge = Milliards d'euros Lancé AAPC signifie lancement officiel du projet (avis d'appel public à concurrence) pour présélectionner les entreprises.
Il est à noter que le montant de l'investissement ne révèle pas la part de subventions publiques nécessaires dès la phase d'investissement, et ce avant les loyers du client public quand il prendra possession des ouvrages, en particulier dans les projets les plus onéreux et les plus "volontaristes",. Ceci constitue une forme de dévoiement de la formule PPP.

Notre tableau fait la part belle aux plus grands projets, peu nombreux, alors que de très nombreuses opérations de type bâtiment (petites unités logistiques hospitalières, casernes de gendarmerie, commissariats, EHPAD) ont été lancés. Mais en termes de montants, celui des grandes infrastructures, et à moindre titre des prisons et hôpitaux, écrase tout. Cette remarque n'est pas inutile pour comprendre que la fronde des architectes et des artisans et PME du BTP contre les PPP ne concerne qu'une fraction mineure des enjeux économiques.

4.3.2. 2007 : les partisans des PPP poussent les feux

En février 2007, à l'approche de l'élection présidentielle – peut-être tout autant pour poser les jalons de la réforme à venir que pour préparer son avenir ministériel – le député d'Indre-et-Loire Hervé Novelli, président du GEP-PPP, dépose une proposition de loi sur les PPP[273]. C'est l'occasion de revisiter les arguments désormais classiques : « les PPP sont un accélérateur d'investissement et de réforme de l'Etat » rappelle-t-il, soulignant le caractère « transpartisan » de son groupe d'études parlementaire. La proposition de loi, qui en restera là en l'état (mais ne restera pas sans lendemain), a pour objectif de lever les réticences, « faciliter le recours au critère de l'urgence » en confiant au donneur d'ordre publics le soin de déclarer lui-même l'urgence (!), à faire rentrer les PPP dans le droit commun de la fiscalité des marchés publics, ce qui suppose de les exonérer, à l'instar des contrats classiques, des diverses taxes locales, et enfin de faire bénéficier aux PPP d'un régime dérogatoire pour ce qui est du contrôle de légalité, en transférant ce pouvoir des préfectures à la MAPPP (dont on sait le degré d'engagement, même si, ou plutôt en raison duquel, elle ne risquera pas une faute de procédure).

Dès le changement politique à la tête de l'Etat, l'IGD profite de cette mini alternance qui place aux commandes des interlocuteurs plus déterminés en faveur des PPP (Nicolas Sarkozy bien sûr, mais aussi Hervé Novelli nommé ministre des PME), et pressés de mettre en place des réformes qui permettront de "libérer la croissance" : il propose en juin-septembre 2007 sa *Deuxième initiative en faveur des PPP en France*.

[273] « Une proposition de loi pour alléger la fiscalité des partenariats public-privé », Les Echos du 01/02/2007. Il n'y a pas de fumée sans feu : le même Hervé Novelli a organisé, le 23 janvier 2007 à la Maison de la Chimie, un colloque intitulé « Quel PPP pour la prochaine législature, »

Celle-ci propose un programme de réformes clés en mains pour coller à "l'objectif des 3%" de croissance, les PPP étant censés y contribuer par la « création anticipée de moyens collectifs durables, générateurs de croissance endogène ». On reconnaît un discours qui mélange de manière profane croissance endogène et relance keynésienne (quoique le mot en "k" n'apparaisse jamais dans les écrits de l'IGD). « Au moment où le gouvernement lance une réflexion sur les freins à la croissance, la relance des CP est en mesure d'apporter une contribution pertinent à l'objectif de 3% de croissance, dans un contexte caractérisé par un besoin fort d'investissements publics et privés, par exemple au titre des suites du Grenelle de l'Environnement. A la différence d'une relance par la consommation, la mise en œuvre d'un programme PPP génère de la croissance durable parce qu'endogène et source de compétitivité. Les innovations et les services immatériels susceptibles d'être promus par un tel programme illustrent le rôle que peuvent jouer les PPP pour l'évolution vers une société de la connaissance telle qu'elle a été définie au niveau communautaire dans la « Stratégie de Lisbonne » malheureusement peu suivie d'effets jusqu'à présent »[274].

Parmi les modifications législatives et recommandations formulées au pouvoir, on retrouve en filigrane tous les ingrédients nécessaires au bon décollage du marché :

- La nécessaire relance « d'investissements à forte utilité socio-économique » ;
- Le lancement d'un programme de grands travaux en PPP pour donner l'exemple et générer un flux conséquent d'opérations : l'IGD suggère de demander aux ministres de définir des priorités, d'identifier « les secteurs (efficacité énergétique, patrimoine des universités, logement étudiant, transports en commun, LGV, "magistrales écofret" [deux lignes ferrées nord-sud dont les sillons seraient dédiés aux convois de marchandises]), vidéosurveillance, administration électronique »).

Le document de l'IGD ne ruse pas : il s'agit ouvertement de « structurer et pérenniser un marché dans lequel un nombre suffisant d'acteurs garantit la pérennité de l'offre », et pour cela il faut :

- « adapter le cadre législatif, réglementaire, fiscal, et contractuel », afin de « desserrer les contrainte pour placer les PPP parmi les modalités de droit commande la commande publique » et « étendre la possibilité du recours aux contrats globaux ». il faut « lever l'insécurité juridique », ce qui suppose « unifier par des règles communes CPA et DSP » et « clarifier les normes de recours aux CP et DSP ».
- Autre souhait depuis des années formulé, et ce avant même les premiers retours d'expérience, « harmoniser la fiscalité (taxe professionnelle, impôt foncier, taxe foncière ».
- Enfin, et c'est là une autre suggestion récurrente pour faire émerger de "bons clients", « favoriser la montée des compétences par des formations conjointes avec l'association des Maires de France, le CNFPT, la DGCL, l'IGD », et fournir des outils pour l'évaluation préalable.

2007 est aussi l'année du lancement de la commission Attali « pour la libération de la croissance en France ». Celle-ci auditionnera l'IGD et comprendra en son sein, parmi d'autres personnalités dont peu sont d'authentiques économistes ou socio-économistes, Christian Saint-Etienne, dont nous avons longuement évoqué l'argumentaire en faveur des PPP comme outil pour soutenir la relance des investissements dans les infrastructures. Les conclusions de la commission Attali, « à prendre en bloc ou à jeter », comme le laissera entendre son président, prévoient évidemment de faire largement appel aux PPP, bien que ceux-ci soient entendus dans une acception assez large.

[274] Seconde initiative française en faveur des PPP. Les 5 propositions de l'IGD, juin-septembre 2007.

- Sans craindre la contradiction, la même période est celle du "Grenelle de l'environnement", évidemment prétexte à des programmes de travaux d'ampleur modeste mais les plus diffusés possibles (rénovation thermique et efficacité énergétique des bâtiments) ou modestes en nombre mais pas par leur montant – 2000 km de LGV, sauvetage de quelques derniers tronçons du programme autoroutier (mais "verdis")…

- On le comprend, la "solution PPP" se trouve, en 2007, au cœur de toutes les démarches politiques "ambitieuses", du "Grenelle" de l'environnement aux propositions pour libérer la croissance, en attendant le plan Campus présenté en février 2008, qui prévoit lui aussi de s'appuyer sur les PPP pour renouveler l'immobilier des universités[275] et faire passer la France dans « l'économie de la connaissance ». L'initiative de l'IGD est naturellement bien "accueillie", le Président Sarkozy faisant explicitement référence aux travaux de Claude Martinand dans sa demande au Premier Ministre, le 1er octobre[276], de préparer une loi de relance des PPP pour la fin 2007. Celle-ci doit passer par des « chantiers emblématiques » et permettre l'entrée des PPP dans « le droit commun de la commande publique ». On y retrouve certains des arguments désormais classiques : « le PPP offre très souvent la possibilité d'accélérer l'investissement » et « permet de mobiliser le financement privé sur la réalisation de grands projets d'utilité nationale ».

- Le Premier Ministre confiera au nouveau Secrétaire d'Etat chargé de la Prospective et de l'Evaluation des Politiques Publiques, Eric Besson, la rédaction d'un rapport légitimant la réforme et identifiant les pistes d'amélioration. Il s'appuiera pour cela sur les services du Centre d'Analyse Stratégique, créé en 2005 sur les vestiges du Commissariat Général au Plan. C'est le Conseiller d'Etat Bertrand du Marais, nom auquel nous sommes désormais accoutumés, qui en tiendra la plume. Il en résultera, fin mai 2008, un objet écrit bâti sur la consultation de toutes les parties prenantes, intéressant en ce qu'il vise à théoriser un continuum des outils de la commande allant des marchés publics à la DSP via les CP et assimilés, mais étrange car temporellement et intellectuellement décalé par rapport à la marche forcée en direction de la modification de la loi, qui d'ailleurs n'attendra pas la publication du document. Moins spécialisé sur la question que le rédacteur officieux du rapport, Eric Besson contribue à la promotion des PPP en y voyant le moyen de « faire de l'investissement public un moteur de croissance », et, retour de Londres, met en avant les chiffres provenant du *HM Treasury* sur les gains des PPP en termes de délais et de coûts[277].

4.2. Le succès en demi-teinte de 2008

- En préparation dès le mois de décembre 2007, un projet de loi est présenté en conseil des ministres le 13 février par Christine Lagarde, Ministre des Finances.

- Afin de rendre "plus simples et plus attractifs" les PPP, le texte prévoit trois grandes catégories de mesures et modifications : la plus visible est la création d'un "troisième critère" pour compléter ceux de l'urgence et de la complexité qui limitent l'usager des PPP et font peser sur lui une forte

[275] Le cas des universités est particulièrement intéressant : attribution de crédits, "projet modernisateur" et alliances entre établissements, gouvernance par l'évaluation, valorisation et rénovation de l'immobilier au moyen de CP sont étroitement liés et dessinent une manière de piloter les politiques publiques similaire à ce qui a été mis en place au Royaume-Uni (voir Le Galès, Scott, 2008).
[276] Se référer à la lettre en annexe.
[277] « Faire de l'investissement public un moteur de croissance », interview d'Eric Besson, secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, Les Echos, 07/12/2007.

insécurité juridique. Elle est complétée par une extension du critère d'urgence à des secteurs jugés prioritaires, qui ouvrirait la porte à un programme de grands travaux. La deuxième grande catégorie regroupe des mesures "techniques" qui ont pour but de rendre la remise d'offres plus attractive. La mesure plus inoffensive, ou consensuelle, est la mise en place de formations dédiées aux PPP.

1. Nous l'avons souligné, un des principaux freins qui restreignait l'usage des PPP résidait dans l'insécurité juridique et la difficulté créées par la nécessité de justifier le recours à une procédure dérogatoire au droit commun. En 2003, le Conseil constitutionnel avait émis un avis selon lequel les dérogations (dont les PPP) au droit à la commande publique doivent être réservées « à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé » (c'est-à-dire la complexité). Entre le débat et l'adoption du texte en première lecture au Sénat, le 2 avril, et son passage devant l'Assemblée Nationale, le 26 juin, un évènement viendra à point nommé rappeler cette menace qui plane au-dessus des Contrats de Partenariat : le 19 mai 2008, le Tribunal Administratif d'Orléans annule le CP de Villemandeur, au motif que « le retard affectant la réalisation du collège de Villemandeur ne présentait pas (...) un caractère de gravité suffisant pour justifier légalement qu'il soit dérogé au droit commun de la commande publique». Cette annulation d'un CP justifié par une "urgence" de l'opération mal justifiée vient souligner l'importance de lever l'insécurité juridique : c'est l'un des objectifs majeurs du projet de loi. Pour cela est créé un "troisième critère", souvent dit d'efficience : la personne publique doit démontrer, à l'issue de l'évaluation préalable l'intérêt économique et financier du recours au CP par un bilan coût-avantages. C'est un critère plus substantiel que l'urgence et la complexité, plus formels, donc plus restreignants.

    - Ce critère est complété – certains parlent même de "4ème critère" – par une voie d'accès sectorielle prioritaire ouverte « à titre expérimental et pour une période limitée jusqu'au 31 décembre 2012 » à des domaines de l'action publique qui présentent un besoin immédiat d'investissement et qui sont donc *réputés* présenter un caractère d'urgence : « l'amélioration des conditions d'étude et de vie étudiante » (donc l'enseignement supérieur et la recherche), la réorganisation des implantations du ministère de la Défense, alors sous les feux de la RGPP ; la « mise en place des nouvelles technologies dans la police et la gendarmerie » ; la justice et les établissements pénitentiaires, les infrastructures de transport. On devine le double objectif de cette mesure : ouvrir la voie à une possibilité de recours sans limite dans tous les secteurs imaginables, et neutraliser le critère d'urgence. Ce tour de passe-passe n'échappera pas à tout le monde…

2. Derrière les amendements techniques, on retrouve le souhait depuis longtemps exprimé d'augmenter la rentabilité et la "bancabilité" des opérations, en rendant la réponse aux appels d'offres moins dissuasive pour les entreprises et en relâchant certains contraintes sur les offres afin d'en diminuer le coût, et faire converger ainsi le coût des montages en PPP vers le coût obtenu sur des marchés publics classiques. En voici quelques-uns :

    - La neutralité fiscale des CP (et assimilés) est depuis longtemps un cheval de bataille des groupes d'intérêts qui défendent les PPP. Le rapport du groupe de travail de l'IGD dirigé par Christian Babusiaux en 2004 réclamait de mettre les PPP et les marchés publics sur un pied d'égalité, la deuxième initiative y revenait, dans de nombreuses interventions Claude Martinand déplorait que l'administration fiscale n'appliquât pas les recommandations des Ministres des Finances qui exigeaient le reversement de la TVA aux personnes publiques recourant à des CP(A). La loi prévoit désormais explicitement l'exonération des CP(A) de certaines taxes dont sont dispensés

les marchés publics (comme la redevance d'archéologie) et permettra aux collectivités publiques de récupérer en partie, par l'intermédiaire du fonds de compensation de la TVA, la TVA payée aux sociétés de projet titulaires des contrats de partenariat. Cette disposition vaut aussi pour les baux emphytéotiques.

- La valorisation du domaine public sera facilitée, en permettant au titulaire d'un CP de conclure des baux sur le domaine public au-delà durée du contrat lui-même, et donc de générer à long terme des recettes annexes. Celles-ci doivent permettre de réduire le coût global des projets… et/ou d'augmenter la rentabilité des investissements privés.
- Le transfert de l'obligation de cautionnement en « faculté offerte de l'exiger » vise à réduire l'assiette globale de financement, donc les frais financiers globaux d'une opération.
- La loi prévoit l'obligation d'indemniser les candidats malheureux dans les appels d'offres. cette mesure est, de nouveau, exemplaire dans sa dualité même : il s'agit de permettre une saine concurrence sur les appels d'offres, et donc potentiellement d'obtenir les meilleurs prix, en conférant pour cela un avantage apparemment excessif au secteur privé, qui réduit ses pertes potentielles en phase d'appel d'offres.
- L'ouverture du nombre des bénéficiaires susceptibles de lancer un appel d'offres pour un CP. Auparavant, le recours à ce type de contrat était réservé essentiellement à l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics administratifs et aux groupements d'intérêt public. La nouvelle loi l'étend à une autre catégorie que sont les personnes de droit privé soumises au droit communautaire des marchés publics. Cela concerne notamment les sociétés commerciales détenues majoritairement par l'État ou d'autres collectivités publiques, et à certains établissements publics à caractère industriel et commercial.
- Enfin, la question de la clarification de l'assiette des cessions de créances (dans le sens de son élargissement, bien entendu), est l'une de celles où les groupes d'intérêts n'ont pas été suivis par le gouvernement et les parlementaires. Certes, Un article du projet de loi précise que cette cession peut couvrir, outre les coûts d'investissement stricto sensu, les coûts intercalaires (qui représentent généralement de 5 % à 10 % du coût global d'un projet en fonction de la durée de la période de la construction. Il s'agit du "financement du financement", puisque la société, qui ne perçoit pas encore de loyer puisque l'équipement n'est pas encore livré, paie des intérêts sur l'argent que les banques lui ont avancé). Cette mesure technique vient réduire le coût global de financement. D'un autre côté, le projet de loi veut mettre un terme à certaines dérives constatées sur les cessions de créances, en limitant la part cessible à 80 % de la créance d'investissement que les sociétés de projet titulaires possèdent sur la collectivité publique à la banque prêteuse. Il a en effet été estimé qu'un niveau trop élevé de cessions de créances, sans risques pour le partenaire privé, était « contraire à l'esprit des PPP ». Lors de l'examen de la loi, les professionnels essaient de faire entendre que de nombreux projets ne seront plus "bancables"[278], au moment même où l'intérêt des banques pour les opérations de PPP, où les marges sont faibles, se réduit (non seulement en raison du niveau de risque très faible associé aux tranches de dette cédée, c'est là la contrepartie d'un risque quasiment nul voire "souverain", mais aussi en raison de l'intensité concurrentielle très forte su ces opérations. Dès 2007, des banques se retirent d'ailleurs du marché).

[278] « La réforme des PPP met certains montages financiers en péril », Les Echos du 19/05/2008

3. La dernière mesure réside en la mise en place de structures de formation agréées par l'Etat et l'administration territoriale et co-animés par les acteurs privés des PPP et leurs institutions représentatives. Une convention cadre sera signée le 10 juin 2008 par la DGCL du Ministère de l'Intérieur, la MAPPP, le CNFPT, et l'IGD, et soutenue par l'association des maires de France. Cette école des PPP vise à « former les agents des administrations centrales, déconcentrées, des collectivités locales, au cadre juridique nouveau et aux conditions de recours aux PPP ». Il a en effet été constaté un « besoin considérable d'une meilleure connaissance et perception de l'outil par l'Etat et les collectivités », et donc d'une « *sensibilisation* et une formation des agents publics à ce type de contrat »[279]. Nous pouvons bien sûr voir dans cette mesure, dans le droit fil des recommandations formulées de longue date par les partisans du PPP, la nécessité de l'éducation de "bons clients", un objectif aussi louable et consensuel que la *formation* permettant par ailleurs de "désidéologiser" la question des PPP et en faire un outil comme un autre, levant ainsi les réticences psychologiques et/ou politiques. Un peu plus tard, le 16 septembre 2008, la BEI inaugure à Bercy centre européen d'expertise sur PPP (CEEP) dont rôle sera de « promouvoir le recours aux PPP ».

Les diverses parties prenantes intéressées au développement des PPP peuvent se féliciter, dans l'ensemble, de la loi, « les fondateurs de l'IGD et les partenaires du CEFO-PPP [la MAPPP], après avoir été largement associés à la genèse du texte », s'étaient accordés autour d'un nombre limité d'arguments à caractère technique, aux enjeux sans doute difficiles à cerner pour la majorité des parlementaires, qu'ils ont présenté lors de leur audition au Sénat le 5 mars 2008[280], notamment la valorisation du domaine public, la possibilité de conserver obligation d'assurance dommages. (Mais la loi reprenait sans qu'il soit besoin d'aller les défendre, nombre des recommandations de l'IGD). En revanche, ils n'ont pas obtenu gain de cause, on l'a vu, sur les cessions de créances. A tout le moins cet épisode illustre-t-il la manière dont cette législation technique permettant de servir, sous couvert d'intérêt général, la construction d'un marché profitable, est construite. Cet inventaire de mesures techniques de la loi ne doit pas, cependant, faire oublier que la partie la plus importante de la modification législative du printemps 2008 résidait dans l'adoption d'un troisième critère "d'efficacité" et l'élargissement à tous les secteurs du critère d'urgence. Or c'est là que la mécanique se grippe et que se rejoue le scénario "maudit" de 2004.

Les PPP revenant sur le devant de l'actualité, la promotion dans la presse reprend[281], parfois jusque dans les articles des journalistes qui sur un ton neutre vantent les avantages des modifications législatives, tandis que d'autres ironisent doucement sur les cadeaux faits aux grandes entreprises ou le faible succès des PPP en France par rapport au modèle britannique. Les détracteurs traditionnels se remobilisent : architectes et PME du BTP dénoncent, au nom de l'intérêt général, le risque de systématisation des PPP. Plusieurs fédérations professionnelles (ingénieurs, artisans du bâtiment, architectes...) publient dans la presse un encart intitulé « PPP : main basse sur la ville, le retour »[282]. Le député du Loiret Jean-Pierre Sueur (PS) reprend tête de la contestation[283] et … fait mouche. Il dénonce un troisième critère (l'efficacité) indémontrable et surtout la généralisation du critère d'urgence, qui selon lui vide de sens le caractère dérogatoire des PPP. Le 14 juillet 2008, quatre ans jour pour jour après le recours des Sénateurs PS auprès du Conseil d'Etat contre l'ordonnance de 2004, les parlementaires PS se tournent cette fois vers le Conseil Constitutionnel qui rejette la deuxième composante la plus importante de la loi, cette présomption d'urgence autorisant des investissements en PPP dans quasiment tous les secteurs, jusqu'à la fin 2012. « Cette présomption avait pour effet d'empêcher le juge d'exercer son contrôle sur le

[279] Nous reprenons (et soulignons) ces commentaires de la presse économique.
[280] Source : Lettre de l'IGD n°13, avril 2008.
[281] « Les PPP sur la bonne voie », point de vue de Michel Lyonnet du Moutiers, La Tribune du 19/12/2007
[282] Le Monde du 27/06/2008. Voir en annexe.
[283] « Les contrats de partenariat ne sont pas la panacée ! », tribune de JP Sueur, Les Echos du 25/06/2008

caractère d'urgence. Confirmant sa jurisprudence du 26 juin 2003 et du 2 décembre 2004, le Conseil Constitutionnel a estimé qu'une telle généralisation des contrats de partenariat privait de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics. En conséquence, le Conseil a annulé ces dispositions relatives à la présomption d'urgence », diagnostique l'avocat Paul Lignières, ajoutant, « cette décision assez politique est dans la droite ligne du précédent avis de la haute juridiction, qui n'a pas assoupli sa position. Des contentieux contestant la justification de ces contrats sont donc toujours possibles »[284]. Même si Christine Lagarde, Ministre des Finances, se félicite que l'essentiel de la loi ait été validé, les entreprises ne sont pas dupes[285]. Nous ne saurons pas si le gouvernement avait tactiquement prévu une disposition aussi "énorme" pour offrir une cible facile au Conseil Constitutionnel et permettre de sauver le reste de la loi.

D'autres revers, moins lourds de conséquence, mais significatifs, ont émaillé ce printemps 2008 : la première annulation d'un CP par le TA d'Orléans, dont nous avons parlé, mais aussi le rapport annuel, très médiatisé, de la Cour des Comptes[286]. « L'on a visiblement oublié que l'État peut emprunter à un taux plus bas que les sociétés auxquelles il fait appel », ironise Philippe Séguin, qui dénonce ces projets « qui consistent à aller chercher des tiers financeurs et à bâtir des usines à gaz, en oubliant que celui qui emprunte pour le compte de l'Etat le fait à un coût plus élevé », et pointe que « l'argument selon lequel ces montages allègent la dette publique au regard des critères de Maastricht est fallacieux ».

Il est vrai que les deux opérations épinglées par la Cour, qui ne sont pas des Contrats de Partenariat mais des procédures assimilées (AOT-LOA), ont été imparfaitement menées. Le "pôle renseignement" du ministère de l'Intérieur, installé à Levallois-Perret en 2005, « sans aucune étude précise *ex ante* du coût et des bénéfices attendus de l'opération », est critiqué pour son loyer supérieur à l'estimation des domaines, la valeur de l'immeuble surévaluée, la nécessité de réaliser des travaux non prévus initialement : le bail avec option d'achat signé avec Icade (Caisse des Dépôts), propriétaire des lieux, coûtera 121 millions d'Euros de trop à l'Etat, calcule la Cour. Quant au centre des archives diplomatiques du Ministère des Affaires Etrangères, à La Courneuve, l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public, consentie là aussi à Icade, se traduirait par 41 % de surcoût à la charge du contribuable, estime la Cour, qui « invite à une réflexion approfondie sur l'intérêt réel de ces formules innovantes »[287]. D'autres ratés suivront – peut-être exagérément médiatisés si on considère les sources et la construction des enquêtes[288] – comme à l'ouverture de la nouvelle prison en PPP de Roanne, en janvier 2009, où les syndicats des personnels pénitentiaires dénoncent la qualité qui ne serait pas au rendez-vous. (« 3.000 malfaçons », mais le diagnostic des syndicats est « très exagéré » selon le Ministère de la Justice).

Sans réelle conséquence sinon la mauvaise publicité faite "aux PPP" de manière générale, en ce qui est des critiques de la Cour des Comptes, ou le rappel que la justification des critères est un exercice délicat, pour l'arrêté du Tribunal Administratif d'Orléans, bien plus handicapant pour ce qui est de la décision du Conseil Constitutionnel, ces divers évènements témoignent de la permanence de la résistance face aux PPP de la part des gardiens de l'Etat, insensibles aux arguments économiques ou sur la modernisation de la gestion publique. Ils peuvent poser problème au moment où toutes les grandes politiques publiques – la réforme des universités, le "Grenelle" de l'environnement, le "Grand Paris" – comprennent tous un conséquent volet PPP.

---

[284] « Le recours aux PPP devra rester exceptionnel », Le Monde du 29/07/2008
[285] « Le groupe Vinci déçu par le Conseil Constitutionnel », Les Echos du 03/09/2008
[286] « Un Etat myope dans sa gestion immobilière », La Tribune du 07/02/2008
[287] « L'intérêt contesté des PPP », Les Echos du 07/02/2008
[288] « Le BTP se refait une santé en détention », Libération du 19/01/2009 ; « Les ratés des premiers partenariats », Les Echos du 22/01/2009

4.3. La crise au secours des PPP

Le 15 septembre 2008 intervient un évènement qui fera date dans l'histoire économique, puisque les autorités américaines décident, pour l'exemple, de ne pas intervenir pour sauver de la banqueroute une nouvelle institution financière. L'effondrement de Lehman Brothers, l'une des plus vieilles firmes de Wall Street, quatrième banque d'affaires indépendante américaine, provoque immédiatement un *credit crunch* planétaire qui transforme la crise financière et immobilière qui montait en puissance depuis deux ans en crise économique aux proportions incalculables. Une conséquence s'impose rapidement : « la crise financière rend les partenariats public-privé plus difficiles mais aussi plus nécessaires que jamais » (pour reprendre le constat de Jean-Marc Delion, DG délégué de RFF[289]) qui fournira le prétexte à un nouveau renforcement des PPP.

4.3.3. Les PPP comme ultime solution face à la crise (?)

Doit-on y voir un aveu de l'impasse intellectuelle dans laquelle sont arrivés nombre d'économistes quant à la situation de la France ? A l'automne 2008, ceux-ci ont tous en tête la relance des investissements publics et des grands chantiers, *donc* les PPP, pour "sauver" l'économie – pour beaucoup, c'est même la principale solution. Citons, par exemple, Jean-Hervé Lorenzi, président du "Cercle des économistes", un *think tank* d'économistes "légitimes" : nous pouvons « activer l'épargne surabondante et trouver des solutions techniques pour lui donner un coup de pouce, quitte à développer des partenariats public-privé et à ce que l'Etat perde la main sur la propriété s'il ne peut assumer financièrement la construction »[290]. « Je pense que nous disposons d'énormément de liquidités, disponibles en France et en Europe. Le secteur privé doit davantage investir dans le logement, la recherche universitaire, les services à la personne, la formation... En d'autres termes, les partenariats public-privé doivent se développer. Le système de concession, est selon moi, un excellent moyen de développer la croissance »[291].

Les PPP sont désignés comme la solution incontournable pour sortir l'économie (ou la croissance) de l'ornière, mais ils sont eux-mêmes menacés par la crise. Dès 2007, avant même l'aggravation de la crise financière, les professionnels du financement bancaire des PPP, qui se bousculaient au moment de la création du marché pour financer ces équipements et infrastructures, qui promettent des revenus réguliers, ont commencé à y trouver moins d'intérêt. Affaiblie, la banque ABN Amro, un des premiers entrants du marché en France, s'est retirée du financement des PPP en 2007, déplorant leur manque de rentabilité. Avec la crise, d'autres banques étrangères – allemandes, irlandaises – désertent le marché, et les banques françaises deviennent plus attentistes. Rappelons qu'un des risques qui préoccupe les partisans des PPP est que le marché connaisse des à-coups, qu'une insuffisance de l'offre provoque des surcoûts du financement préjudiciables à l'image de "l'outil". Or le *credit crunch* de l'automne 2008, qui vient fournir des raisons objectives à l'aggravation du manque d'intérêt des financiers pour les PPP, et accroît considérablement les coûts de financement, ralentit ou menace les projets. Le 16 octobre 2008, RFF décide de reporter à décembre la remise des offres pour le projet GSM-R : impossible d'affermir les offres avec des conditions financières aussi mauvaises. Pour le projet de liaison ferroviaire "CDG Express" vers l'aéroport de Roissy, un seul groupement, mené par Vinci, est en lice. Que vont dès lors devenir les coûteuses ambitions du Grenelle (doubler les réseaux des lignes TGV; augmenter de 25 % la

[289] « TGV, autoroutes, tramways et canaux seront ralentis par la pénurie de ressources financières », Le Monde du 06/11/2008
[290] « Que peut faire le gouvernement ? Les réponses de trois économistes », Les Echos du 19/09/2008
[291] « Mieux affecter les dépenses », Le Figaro du 27/09/2008

part du fret en créant des "autoroutes ferroviaires" ; relancer le transport fluvial ; réaliser 1500 kilomètres de lignes de bus et de tramways en sites protégés…)[292] ?

Le 4 décembre 2008, dans un discours consacré à la crise économique, le Président Sarkozy identifie clairement un recours massif aux PPP parmi les mesures de soutien à l'économie : celui-ci passe tant par des investissements publics importants que par de nuvelles mesures d'assouplissement du recours aux PPP.

Le premier objectif, accélérer les projets existants et les grands travaux "qui dorment dans les cartons", passe par un engagement financier direct de l'Etat. Celui-ci impulsera les grands travaux en apportant 10 milliards d'euros de garantie sur les projets les plus urgents pour les accélérer, et la Caisse des dépôts disposera d'une enveloppe de 8 milliards destinée à être prêtée, au côté des banques, aux collectivités locales et aux entreprises qui cofinancent les projets dans le cadre de PPP. L'autre bras armé de l'Etat, les grandes entreprises publiques (EDF, GDF Suez, La Poste, la RATP, et la SNCF), seront mises à contribution pour un effort d'investissement exceptionnel à hauteur de 4 milliards d'Euros qui leur sera imposé en 2009.

L'autre série de mesures consiste en une nouvelle réforme du Code des marchés publics (la quatrième depuis 2001 !) afin de faire sauter les derniers verrous encadrant les achats des administrations. En particulier, les appels d'offres des administrations et des entreprises publiques ne seront plus obligatoires qu'au-delà de 5 millions d'Euros d'achat. Les majors du BTP espéraient la disparition des seuils de mise en concurrence depuis 2004 : après avoir appris cet allégement sans précédent des procédures de passation des marchés publics, le député socialiste Michel Sapin pointe que la situation actuelle est devenue « le prétexte à toutes les dérégulations et à toutes les dérives », et même la presse économique s'interroge (« en apportant 18 milliards d'Euros de garanties, l'Etat donne satisfaction au lobby du béton »[293]).

Le même 4 décembre, l'IGD publie sa *troisième "initiative" en faveur des PPP*, qui comprend des mesures financières de court terme pour passer le cap de la crise, et des mesures valables à plus long terme. Elle n'en rappelle pas moins les objectifs généraux (le développement durable a besoin d'infrastructures, des besoins importants ont été identifiés dans les l'enseignement supérieur, l'économie numérique, les hôpitaux…) qui demandent de « favoriser l'initiative des personnes publiques »[294] et de « donner de la visibilité aux [opérateurs privés] », et pour cela « adapter les modalités de financement aux nouvelles contraintes ». Assez techniques, les mesures recommandations en disent long sur la manière dont la crise, au-delà de la nécessité qu'elle impose de venir temporairement au secours des PPP, pourrait être l'occasion de leur enlever tous leurs désavantages comparatifs par rapport à la commande publique traditionnelle.

1. Les mesures financières d'urgence visent à neutraliser les surcoûts liés à la crise financière, mais vont plus loin encore, comme on eut en juger :
    - Pour tenir compte de la difficulté temporaire des banques à prêter à long terme, l'IGD propose de d'accepter le financement à court terme (5-7 ans) des projets avec refinancement en cours de

[292] « RFF reporte un appel d'offres en raison de la crise financière », La Tribune du 16/10/2008 ; « TGV, autoroutes, tramways et canaux seront ralentis par la pénurie de ressources financières », Le Monde du 06/11/2008

[293] « Les groupes de pression ont été à la manoeuvre jusqu'à la dernière minute », Les Echos du 05/12/2008.

[294] IGD (2008) : Troisième initiative française en faveur des PPP. « Soutien à l'économie – volet PPP. 4 décembre 2008. nos extraits entre guillemets sont issus de ce document.

contrat. L'effet serait de rendre les projets de PPP, aux marges bancaires par nature faibles, "bancables" en cette période de crise.

- Une deuxième proposition serait de créer un « véhicule de financement public » qui soit apporterait directement la liquidité aux projets, contre garantie des banques qui porteraient le risque, ou en refinançant les banques. On en reviendrait (c'est nous qui commentons) à du financement public, mais le risque et la rentabilité seraient portés par la banque. L'IGD va plus loin en proposant d'asseoir ce véhicule sur la causse nationale des autoroutes, mais plus encore, en suggérant que les opérateurs sont en mesure de lancer des projets représentant un montant de 10 G€ par an, mais que « pour faciliter le redéploiement des moyens en provenance de l'immobilier en récession et utiliser la pleine capacité des opérateurs, il serait nécessaire de doubler de 10 à 20 G€ le flux annuel de PPP ».
- L'IGD propose en troisième lieu l'octroi par l'Etat, de garanties financières aux collectivités locales signataires des PPP. Il s'agit rien de moins que de leur conférer la qualité de crédit de l'Etat aux collectivités. Même si l'IGD suggère que cette garantie soit étendue à l'ensemble des emprunts des collectivités, « la mise en oeuvre [de cet apport de garanties de l'Etat] pour les seuls PPP est un choix politique qui pourrait être fondé sur al qualité des projets en PPP ». Il s'agit bien, même s'il est évoqué de subordonner cette facilité à l'avis de la MAPPP (soucieuse de la procédure, mais engagée en faveur des PPP), de faire disparaître un des désavantages comparatifs des projets en PPP, le coût de financement élevé, mais surtout de libérer davantage la capacité dépensière des collectivités.
- Dernière mesure de court d'urgence, « l'ajustement de la subvention publique d'investissement pour certains projets à période de construction longue, en prenant en considération l'évolution du coût de la construction (évaluée de manière transparente) lorsque sa durée est importante ». Qu'il nous soit permis de voir dans cette proposition un ajustement permettant de réduire considérablement le risque de surcoût de la construction porté par la société de projet – or c'est justement là un des atouts supposés du PPP.

2. Le "paquet" proposé comprend des mesures à plus long terme, que notre lecteur reliera facilement aux critères de la bonne construction du marché identifiés plus haut : *subventionner* le comportement et la formation des bons "clients", organiser l'information autour de la prospective de marché (sans doute pour optimiser le "*dealflow*"), améliorer les procédures de passation de marché :

   - La « mise en place d'une aide à la passation des PPP par les collectivités territoriales », à hauteur de 100k€ destine à « faciliter la juste rémunération des conseils et des candidats non retenus » et remboursable par la collectivité si le projet est effectivement engagé.
   - Financer « la formation des chefs de projets aux PPP » – un pas de plus après la mise en place de formations agréées par l'Etat, il s'agit maintenant de les rendre gratuites pour les collectivités qui y enverraient leurs chefs de projet – serait certes d'un montant symbolique (l'IGD avance le chiffre de 250 formations à financer, à 4000€ par personne, soit 1M€) mais un réel coup de pouce au développement des PPP.
   - « Organiser l'observation prospective pour la programmation régulation du marché des PPP » rejoint s'inscrit dans l'objectif plus large d'organiser l'industrie de l'offre face à un flux d'opérations régulier.
   - La proposition d'accélérer « l'amélioration des procédures de passation des CP », dans le prolongement de la loi du 29 juillet 2008, recouvre des dispositions destinés à assouplir les conditions de financement (réduction à trois mois de la validité des offres, permettre un

affermissement des conditions financières après la sélection du candidat), à assouplir les conditions de passation de marché pour les petites opérations (organiser la procédure négociée, un sujet auquel tient beaucoup l'IGD, puisqu'elle st au cœur des DSP), et revient à la charge sur le niveau de cessions de créances.

Le glissement est donc naturel de l'intérêt général à l'intérêt du développement des PPP, et la crise va être l'occasion, sinon le prétexte pour une nouvelle relance des PPP – qui nécessitera un petit coup de pouce législatif, comme le fait remarquer Yves Thibault de Silguy, une autre autorité intéressée (président du conseil d'administration de Vinci), mais légitime (ancien commissaire européen pour les affaires monétaires) : « la crise actuelle rend impératif, sur un plan macroéconomique, un recours accru aux PPP » partant, pour « accélérer la dynamique partenariale, il serait souhaitable de moderniser aussi notre droit » [295].

4.3.4. La crise pour renforcer les PPP : la loi de relance de janvier 2009

Deux textes incarnent formellement "la relance" en janvier 2009 : le collectif budgétaire pour 2009 et le projet de « loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés ». cux-ci noient parmi d'autres d'autres dispositions des mesures très importantes pour pousser les PPP.

- Le collectif budgétaire concrétise l'annonce de l'apport de la garantie de l'Etat aux prêts bancaires accordés au signataire d'un PPP, pour une enveloppe maximale de 10 milliards d'euros et moyennant une rémunération comprise entre 0,2 % et 0,5 %, selon le niveau de solvabilité du bénéficiaire.

- Le volant législatif, comme d'habitude très technique, est examiné le 22 janvier au Sénat. Philippe Marini, parlementaire bien connu pour son implication dans les législations techniques "pro-business", propose des amendements pour faciliter le recours aux PPP en allant plus loin que ce qui est proposé par le Gouvernement :

    - Concernant les cessions de créances, l'idée est de porter de 80 % à 90 % voire 100% la part des coûts d'investissement que la société de projet peut céder à ses prêteurs, afin de réduire le coût des projets. L'amendemet ne passe pas : « Comment peut-on déresponsabiliser ainsi le partenaire privé ? », s'interroge le sénateur Jean-Pierre Sueur[296]. Defait, un tel niveau de cessions de créances réduirait à néant, ou quasiment, le risque projet. Le seuil de 80 % fixé à l'origine par le gouvernement est finalement conservé.

      Philippe Marini, en accord avec le gouvernement, veut permettre que l'entreprise privée n'assure plus qu'une partie du financement. « Cela permettra de réduire le coût des projets, lorsque les conditions de financement des collectivités sont plus intéressantes qu'un financement bancaire intégral », défend le rapporteur du budget[297]. La participation des collectivités locales sera cependant limitée à un tiers du financement, « afin que le partenariat ne devienne pas public-public propose de modifier l'esprit même des PPP ».

    - Remise cent fois sur l'ouvrage, la modification de la fiscalité des PPP, jouant sur la TVA et la taxe professionnelle, vise à les rendre « plus intéressants pour le partenaire privé et moins

[295] « Le public a besoin du privé », tribune de Yves Thibault de Silguy, Les Echos du 12/01/2009.
[296] « Légiférer pour attirer l'argent privé », Libération du 02/02/2009
[297] « Le secteur privé sollicité pour accélérer les grands travaux », Les Echos du 22/01/2009.

coûteux pour la collectivité contractante ». L'article sur les conditions de versement du FCTVA aux collectivités prévoit que les collectivités locales dont les investissements en 2009 seront supérieurs à la moyenne des investissements réalisés de 2004 à 2007 bénéficieront d'un remboursement anticipé de la TVA au lieu d'une récupération avec deux ans de retard dans le système actuel.

- Un article similaire à une proposition de l'IGD prévoit de créer une avance remboursable afin de rémunérer les candidats évincés.
- Le Sénat souhaite permettre aux opérateurs des réseaux d'énergie, d'eau ou de transports de signer des PPP selon une procédure dite « négociée ».
- La disposition à laquelle le Gouvernement tient le plus a trait au bouclage financier des projets dans la passation des marchés. Ce dispositif limité dans le temps (il est réservé aux contrats dont les avis auront été publiés en 2009 et 2010) prévoit que, en raison de l'incertitude des marchés financiers, les offres pour des PPP puissent être présentées sans que le bouclage financier définitif ne soit réalisé, laissant au gagnant de l'appel d'offres un délai pour présenter le financement définitif (« l'offre finale présenterait des modalités de financement ajustables »). L'amendement du Sénat est retoqué sur le fil par crainte des « contentieux » ou « des dérives dangereuses », même si l'opposition est minoritaire dans la haute assemblée. Preuve de l'importance à ses yeux de cette disposition, le Gouvernement s'accroche : la loi « pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés » est votée en urgence dans la nuit du 29 au 30 janvier. Quelques minutes avant le vote de la loi, le ministre de la Relance, Patrick Devedjian, a réintroduit l'amendement permettant « de répondre aux appels d'offres sans avoir bouclé le financement ».

Peut-on parler de "cadeaux au privé" ? La vigilance est affaiblie, pressée par l'urgence de la situation – au nom de quoi s'opposer à un plan de relance quand l'économie est au bord du gouffre ? – mais même les organes favorables aux entreprises se demandent si cela ne va pas trop loin : « jusqu'où faut-il aller dans les cadeaux ? […] Jusqu'où l'Etat peut-il aller dans la garantie des emprunts du partenaire privé avant qu'on ne risque de parler d'une dépense budgétaire déguisée ou d'un cadeau excessif ? »[298]. Au final, le Conseil constitutionnel, de nouveau saisi par les sénateurs PS, valide le 12 février, le projet de loi "pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements", avec une "réserve" pour encadrer l'application de l'article 13 permettant, en 2009 et 2010, « 'que les modalités de financement d'un contrat de partenariat, indiquées dans l'offre finale, présentent un caractère ajustable » – celui-là même qui avait été rejeté au Sénat, réintroduit en dernière minute, et que visait la saisine de la haute juridiction[299]. Nous n'épiloguons pas sur nos constats rabattus : des mesures techniques suggérées par les groupes de pression pour faciliter le recours aux PPP et accroître l'espérance de rentabilité des opérateurs et financiers sur les projets pour lesquels ils concourent, et une résistance permanente des "gardiens de l'Etat" français.

4.3.5. Et les grands projets continuent…

[298] « La relance publique aura besoin des capitaux privés », éditorial de Jean-Claude Hazera, rédacteur en chef aux Echos, Les Echos du 28/01/2009.

[299] Six autres articles sont censurés après avoir été examinés à l'initiative du Conseil, étant jugés dépourvus de tout lien avec le projet de loi initial et constituant dès lors des "cavaliers législatifs". Pour la petite histoire, un de ces articles censurés concerne la limite d'âge des présidents du conseil d'administration des établissements publics de l'Etat. La suite de l'Histoire apprendra qu'il concernait le ministre de la relance, également président du Conseil Général des Hauts de seine, Patrick Devedjian…

Il est aujourd'hui trop tôt pour savoir si les PPP sortiront du ghetto d'une commande publique dérogatoire, si les méga-projets lancés par l'Etat – 3 lignes de TGV simultanées (Tours-Bordeaux (estimée à 7,5 milliards d'Euros), Le Mans-Rennes, Nîmes-Montpellier), tram-train de l'île de la Réunion, canaux, "pentagone à la française" à Balard (lancé en mars 2009, il prévoit 300.000m² de surface et devrait coûter 3 G€ sur 30 ans), plan Campus (qui prévoit d'allouer 170M€ pour l'immobilier des universités dans le cadre de CP, et sert de levier aux réformes), relance du fret ferroviaire, "Grand Paris" visant surtout à construire un super métro francilien à l'aide d'un PPP de 50 ans, et dont l'exploitation serait confié à une entreprise ad hoc – aboutiront tous – en raison du *credit crunch* massif qui affecte les places financières. Tout devient prétexte à PPP – et ces PPP deviennent, outre un nouveau marché pour le financement de projet, et un marché de relais pour le BTP, un outil de relance, mais un outil qui pourra avoir des vertus à la fois incitatives et coercitives pour mener des politiques publiques.

Il nous semble intéressant de souligner que cinq ans après l'adoption de l'ordonnance de 2004, la nouvelle loi a pris en compte les intérêts qu'ont fait valoir les acteurs privés. C'était aussi le but de notre étude sur la construction sociale du marché, s'orientant dans un sens de légitimation d'un outil à caractéristiques financières.

2007-2009: de la relance des PPP à la relance par les PPP

Rapports, "initiatives"	Lois	Plans d'investissement	Autres	Permanence de la résistance
■ Novelli janvier 2007 – Fiscalité – Critère d'urgence – Lever insécurité ■ IGD 2007 – Investissements, grands travaux – adapter législation: normaliser, lever l'insécurité, aligner fiscalité – montée des compétences ■ Rapport Besson/CAS – continuum ■ Rapport Attali ■ IGD 2008 – Financement public (garanties de l'Etat), véhicule – Financer formation et encadrement	■ Loi 29 juillet 2008 – 3ème critère (efficacité) – 4ème critère (urgence sectorielle) – Valorisation domaine – Neutralité fiscale – Indemnisation – Extension utilisateurs (EPIC) – Clarification cessions de créances – Formation ■ Relance et loi février 2009 – 18 milliards de garantie Etat et CDC – Garanties bancaires – Extension cessions de créances – Accélération reversement FCTVA – Avance pour remboursement candidats – Délai pour affermissement	■ Plan Campus (2008-) ■ Grenelle (2007-) ■ Hôpital 2012 (2008-) ■ Grand Paris (2009-) ■ Relance (LGV… 2008-)	■ Actions de formation : Arcurial, école des PPP, BEI…	■ PS, opposants professionnels, syndicats – Deux recours au Conseil constitutionnel – Campagne de presse et dénigrement ■ Conseil Constitutionnel – Censure "4ème critère" – Censure un article loi février 2009 ■ Cour des Comptes – Dénonce des opérations ■ Juges administratifs – TA Orléans (CP collège Villemandeur) – TA Paris (CP INSEP Vincennes)

5. Conclusion

La nouvelle loi et le plan de relance présentent l'intérêt de traduire crûment ce que réclamaient les partisans du PPP : une relance massive de l'investissement public ; un recours facilité en limitant l'insécurité juridique ; des mesures techniques diverses visant à donner satisfaction aux acteurs financiers, rendant le PPP à la fois plus profitable et moins risqué pour le côté de l'offre, et moins cher pour les clients publics par le grignotage progressif des désavantages comparatifs qui pénalisaient les CP(A) par rapport aux procédures de marché classiques ; des dispositions visant à diffuser les bonnes pratiques : programmes exemplaires, formations, ajustements des procédures.

Avant même leur traduction, parfois incomplète ou sanctionnée par les institutions "gardiennes de l'Etat", dans les textes, les conditions du décollage du marché, d'un marché abondant, régulier, et sans à-coups, de projets de PPP menés dans des conditions correspondant aux attentes de l'offre, ont été définies et suggérées dans une vaste opération de promotion destinée au pouvoir législatif et aux donneurs d'ordre. Les formes de cette mobilisation nous ont permis de mettre en évidence un champ d'acteurs mobilisés, où des institutions connectent les acteurs au sein de l'Etat u du monde politique et les intérêts industriels et financiers. Leur très vaste registre d'argumentaire n'est pas nécessairement organisé, mais s'inscrit dans le fil directeur de notre thèse : dans la construction du marché des PPP, tout dispositif destiné à offrir de meilleures conditions aux clients publics passe par de meilleures conditions faites aux opérateurs et au secteur financier, qui contribuant par là à déplacer une partie de la commande publique dans le monde de la finance.

Tableau 6. Ouvrages, rapports, articles, presse promotionnelle : littérature technique et promotionnelle sur les PPP

Auteur/titre/date	***Remarques et commentaires***
Ouvrage historique	
Bezançon, X.., (2004). *2000 ans d'histoire du PPP pour la réalisation des équipements et services collectifs*. Préface de Alain Madelin. Presses de l'ENPC, Paris, 284p.	délégué EGF.BTP Ancienneté des PPP. Préface Madelin rompre avec l'étatiquement correct : les infras léguées par le rpivé, pas par l'Etat. France a inventé PPP mais prend retard
Rapport d'analyse	
Conseil Général des Ponts et Chaussées (2003) : *Les PPP*, rapport rédigé par Yves Cousquer, avec le concours de Jean-Claude Albouy, Jean-Noël Chapulut, Laurent Winter, ingénieurs généraux des Ponts et Chaussées, Nicole Zeisser, Bernard Seligmann, Alain Fayard, inspecteurs généraux de l'Equipement, Laurent Quelin, ingénieur des Ponts, Sylvie Trosa, administrateur civil représentant le DAEI, oct. 2003, 96p.	rapport destiné au directeur des affaires économiques et internationales (DAEI)… Claude Martinand
Ministère de l'Equipement., (2003) : *rapport d'étape sur le développement du PPP et le financement privé des infrastructures*, Rapport rédigé par M. Borel, IGPC, *66p.*	
Poste d'expansion économique de Londres., (2003) : *Le PPP au Royaume-uni.* Rapport rédigé par L. Laforge et J. rvole, 102p.	
Biau, S., Weil., S., (2003) : *Comprendre les pratiques européennes. Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne.* Rapport pour la MIQCP (Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques)	rapport d'analyse des politiques publiques et axé sur la qualité des constructions
Mariton, H., (2005) : *Les autoroutes pour l'emploi.* Rapport parlementaire. Assemblé Nationale	rappelle intérêt PPP pour investir
Commissariat Général au Plan, (2005) : *Partenariat public-privé et action locale*, rapport préparé par Luc Baumstark, Albane Hugé, Catherine Marcadier, Catherine Maubert, *Les Cahiers* n°9, juillet 2005, 85p.	constate non décollage des PPP et propose solutions (amélioration infor et formation, rétribution)
Centre d'Analyse Stratégique (2008) : *Mieux acheter pour un meilleur service du public. Des marchés publics complexes aux partenariats public-privé*, rapport présenté par Eric Besson, Secrétaire d'Etat chargé de la Prospective, de l'Evaluation des Politiques Publiques et du Développement de l'Economie Numérique, mai 2008, 101p	Rapport Besson. Fusionner les modes de commande. Transférer les contrats, partager les gains, titriser, volonté politique, insécurité juridique, standardisation
Ouvrage technique / manuel	
Bezançon, X., Deruy, L., Fizelson, R., Fornacciari, M., (2005). *Les nouveaux contrats de partenariat public-privé. Analyse juridiques, problèmes financiers et comptables, conseils pratiques.* Editions le Moniteur, Paris.	Préface de Noël de Saint-Pulgent.
Lichère, F., Martor, B., Pedini, G., Thouvenot, S., (2006). *Pratique des partenariats public-privé. Choisir, évaluer, monter et suivre son PPP.* Préface de Alain Ménénénis. Lexis Nexis, Litec, Paris.	
Chatelus, G., Perrot, Y. (eds.), (2000). *Financement des infrastructures et des services publics : le recours aux partenariats public-privé. Les enseignements des expériences françaises dans le monde.* Presses de l'ENPC, Paris.	Promouvoir l'emploi
Rapports IGD	
IGD, (2004) : *Réponse au livre vert de la Commission Européenne sur les PPP*, 21p.	
Groupe de travail Les conditions de compétition entre les modes de gestion des SP. Projet de rapport soumis aux débats lors du colloque du 28 octobre 2004	
IGD (2004) : *Evaluation des contrats globaux de partenariat*, Editions du Moniteur	
IGD (2006) : *PPP : mode d'emploi juridique et approche économique*, publié avec Dexia, La Documentation Française, 283p.	
IGD (2006) : *Les PPP, levier pour l'investissement, l'activité et l'emploi*, rapport préparé par Christian Saint-Etienne et Vincent Piron, La Documentation Française, septembre 2006, 223p. et e particulier les textes de Ch. Saint-Etienne (« Les PPP : efficacité publique et croissance », *p 15-43*) et V. Piron	
IGD (2001b) : *La gestion patrimoniale du domaine public*, rapporteur Me Christian Bettinger, avril 2001, 160p.	

IGD (2001a) : *La Private Finance Initiative*, rapport en deux parties rédigé par Philippe Cossalter et Bertrand du Marais, mars 2001, 88p.

IGD (2006) : *Le financement des PPP en France.* Rapport du groupe des banques et organismes financiers membres de l'IGD, sous la direction de Pierre Sorbets. Oct. 2006, 40p

IGD (2007) : *Charte du dialogue compétitif,*

IGD (2007) : *Régie, marché, partenariat, délégation : quelle compétition pour l'amélioration du service public ? rapport du groupe de travail dirigé par Christian Babusiaux*

"Initiatives françaises en faveur des partenariats public-privé" (IGD)

Première initiative française pour les PPP. « Des services publics performants au service du public, du développement économique, et de l'attractivité des territoires » 20 novembre 2002

Seconde initiative française en faveur des PPP. Juin-novembre 2007

Troisième initiative française en faveur des PPP. « soutien à l'économie – volet PPP » 4 décembre 2008

Lettres (IGD , CPPP

La Lettre de l'IGD **15 numéros**			édito fleuve de Martinand (2 pages)
n°3 (janv. 2003) ;	n°4 (juill. 2003) ;	n°5 (janv. 2004) ;	présentation des initiatives
n°6 (sept. 2004) ;	n°7 (janv. 2005) ;	n°8 (sept. 2005) ;	commentaire engagé
n°9 (janv. 2006) ;	n°10 (sept. 2006) ;	n°11 (janv. 2007) ;	
n°12 (déc. 2007) ;	n°13 (avr. 2008) ;	n°14 (oct. 2008) ;	
n°15 (janv. 2009)			
Journal du club des PPP / Lettre des Rencontres Internationales des PPP / Newsletter			Nous n'avons pas trouvé trace de numéros ultérieurs
n°1 (mai 2006 ; 8p.) ;	n°2 (sept. 2006, 8p.) ;	n°3 (nov. 2006, 8p.) ;	n°4 (fév.2007, 8p.) ;
n°5 *non consulté* ;	n°6 (oct. 2007, 8p.) ;	LRIPPP n°1 (24/10/2007, 8p.) ;	n°7 (janv. 2008,
8p.) ; n°8 (mars 2008, 8p.) ;	Newsletter (01/07/2008, 4p.) ;		
n°9 (août 2008, 8p.) ;	LRIPPP n°2 (30/10/2008, 8p.) ;	n°10 (nov. 2008, 8p.)	
Lettre des PPPP			non intégrée à notre étude

Articles à destination des ingénieurs des Ponts

Piron, V., (2004) : « La dimension économique du PPP dans les transports », *Transports,* n°424, mars-avril 2004.

Piron, V., (2004) : « Financement comparé de grandes infrastructures. De l'achat d'un ouvrage à l'utilité optimale du service rendu », in *PCM – Le Pont,* n°3, mars 2005, p35-39.

Piron, V., Borel, M., (2003) : « Le PPP : pour une autre approche de la valeur du temps dans la décision d'investissement public », in *PCM – Le Pont,* n°12, déc. 2003, p.48-53.

Martinand, C., (1996) : « Financement privé des infrastructures et gestion déléguée des services collectifs », in *Annales des Ponts et Chaussées,* n°80, p. 10-16

Martinand, C., Lécrivain,A., (2003) : « xxxxxxxxxx », in *PCM – Le Pont,* n°10, oct. 2003, p.xxx.

Martinand, C., Lécrivain,A., (2003) : « transports/PPP », in *PCM – Le Pont,* n°11, nov. 2003, p.xx.

Presse : tribunes

B. du Marais, P. Cossalter	« Délégations de service public : la leçon britannique »,	*LE* 04/09/2001	pésentation du PFI à l'occasion du rappoer pour l'IGD
C. Saint-Etienne	« La nécessaire relance de l'investissement public »,	*LE*20/09/2002	il faut augmenter l'investissement public
C. Martinand,	« La France pour des PPP »	*LE* 01/10/2002	
A. Madelin (int)	« Les PPP vont doper la croissance »	*LF* 11/03/2003	tradition française. Doper la croissance.

C. Martinand	« Des PPP, oui… avec modération »,	*LE* 06/10/2003	accélérer I. Retard. Discernement.Evaluer. surct mais surplis, et entretien. Pas de corruption
H. Mariton (député UMP)	« Des ambitions pour les infrastructures »,	*LT* 18/12/2003	
JP Sueur Sénateur PS	« Insécurité à Bercy »	*LM* 04/05/2004	déonoce marché global. Archi et PME. Déminstration urgence et complexité factivce
H. Mariton	« Réussir les Contrats de Partenariat »,	*LT* 15/06/2004	pas nouveau. D'autres l'ont fait. Besoin de relancer I public. Réforme Etat
P Terrasse (Député PS)	« Les PPP, un cadeau aux banques et aux très grandes entreprises »	*LE* 16/06/2004	logique anglo-saxonne opposée la logique du SP encontre des principes de bonne gestion publique l'appétit des lobbys bancaires et patronaux MOP et DSP : transparence par la mise en concurrence et l'égalité devant CP un seul acte engageant l'administration, 30 ans, unique prestataire CCFEM engagements financiers « hors bilan » s'endetter directement ? mais ce type de montage répond à la fois à des intérêts politiques et à des intérêts privés plus rentable pour une banque entrepreneur fera faillite et que la banque, demandera la vente de l'hôpital, privé supérieure à celle du public : esprits doctrinaires simplifier le droit, génère une incertitude juridique
A. MontebourgDéputé PS	« PPP : danger »,	*Li.* 21/06/2004	libéralisme AS, hors bilan, coût plus élevé, collusion d'intérêts, renouveau METP opaque et corrupteur, remise en cause indépendance MOu-MOe
C. Martinand,	« Agenda de Lisbonne et PPP »,	*LE* 10/02/2005	Investir pour la croissance. Besoins. Ct d'opportunité de non I. Pas 1 panacée
C. Saint-Etienne	« Faut-il privatiser les autoroutes »,	*LE* 29/09/2005	impact macro du développement des flux de transport
C. Martinand,	« Le dialogue compétitif, un partenariat gagnant gagnant »	*LT* 18/01/2007	
E. Besson (int.)	« Faire de l'investissement public un moteur de croissance »	*LE* 07/12/2007	
M. Lyonnet du Moutier	« Les PPP sur la bonne voie »	*LT* 19/12/2007	
JP Sueur	« Les contrats de partenariat ne sont pas la panacée ! »,	*LE* 25/06/2008	
Y. Thibault de Silguy	«Le public a besoin du privé »,	*LE* 12/01/2009	PPP s'impose comme solution efficace
Presse : articles techniques			
JL Tixier, F. Tenailleau,	« Les PPP facilités dans la sécurité et de la justice »,	*LE* 02/09/2002	présentation technique LOPSI/LOPJ, appel à étendre la législation
N. Chahid-Nourai	« Marchés publics : et la sécurité juridique ? »,	*LT* 10/03/2003	
L. Deruy	« PPP : réforme contractuelle ou révolution culturelle »,	*LE* 23/06/2003	Liites DSP Et MP justifient PPP. Défi du mode de passation
GE Lanthier	« PPP, le retour »,	*LT* 29/09/2003	
A. Cazin *LE* 20/09/2002	«Faciliter la valorisation du domaine public »,		Avocat CE
B. du Marais	« Des limites au PPP »,	*LE* 27/11/2003	Revient sur la décision du conseil consitutinonel du 26/6/3
L. Babin	« Les PPP, une nouvelle voie contractuelle »,	*LT* 03/05/2004	
E. Gullini	«Des contrats de PPP pour palier le déficit des équipements »,	*LT* 16/06/2004	Pédagogie, avantages
L. Deruy	« PPP : l'ordonnance au crible »,	*LE* 28/06/2004	explication de l'ordonnance par un membre du GT.. renforcer sécurité jidique Regret que pas possibilité de titriser
A. Cabanes	« Le public s'ouvre à l'externalisation »,	*LT* 31/08/2004	brèche salutaire dans jurisprudence. Recours FCTVA, titrisation
P. Minor, C. Coatalem,	« Le financement des PPP »,	*LE* 02/09/2004	explication cessions de créances
F. Mion (int.)	«Le préfinancement d'infrastructures est souvent une nécessité »,	*LE* 30/11/2005	
A. Jahanguiri	« Collectivités locales et cessions de créances »,	*LE* 14/06/2006	atouts de la cession de créances menacée par Bercy
F. Froment-Meurice	«Des PPP défiscalisants »,	*LT* 14/09/2007	Utiliser les PPP dans les DOM-TOM

B. Martor, J. Rosenberg	« Contrat de PPP : quelles recettes annexes ? »,	*LT* 17/10/2007	réclame clarification périmètre recettes annexes
JD Dreyfus	« Développer les contrats de PPP »,	*LE* 07/04/2008	
F. Olivier	«PPP : intérêt général et sécurité juridique »,	*LE* 19/05/2008	l'intérêt général (poursuivre un chantier entamé) > critères

LE = *Les Echos,* ***LF*** = *Le Figaro,* ***Lib.*** = *Libération,* ***LM*** = *Le Monde,* ***LME*** = *Le Monde Economie,* ***LT*** = *La Tribune* int. = interview. ***Les documents de l'IGD sont disponibles sur le site www.fondation-igd.org. Nous avons conservé les Journaux du Club des PPP qui semblent indisponibles sur le "site" du CPPP, lequel conduit directement à la publicité pour les prochains évènements.***

Autres documents

Achatpublic.com. Interview de Christian Béréhouc, chargé de mission à la MAINH : « les candidats à un bail emphytéotique hospitalier doivent être indemnisés pour que la concurrence soit réellement ouverte », 17 mars 2005

Le Magazine Vinci, n°39 « le PPP à la française est arrivé »

Cahier industries juillet-août 2004 « Public-privé : nouveau partenariat »

Le Magazine des Affaires n°13 avril 2006 « Partenariats public-privé : l'heure de vérité ». p31-45

Le Magazine des Affaires n°14 mai-juin 2006 « Les fonds propres au secours des dettes bancaires à faibles marges ». p47

FNCCR : compte-rendu du colloque pour le 70ème anniversaire, 25-26 novembre 2004. « les Contrats de Partenariat dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ».Intervenants Noël de Saint-Pulgent (IGD), Claude Martinand (MAPPP)

Cabinets Deloitte et Eversheds, 8 novembre 2006 « les PPP, un outil de modernisation du secteur public », présentation interne en présence de Hervé Novelli

Documents de présentation utilisés par les intervenants au séminaire « Elus et agents territoriaux, quelle place pour les PPP dans la gouvernance économique locale ? » organisé à l'ENA le 2 décembre 2005 (une dizaine de documents powerpoint)

Compte rendu de la journée à l'ambassade de Grande-Bretagne 9 mars 2005 « Quel enseignements retenir de l'expérience PPP/PFI en Grande-Bretagne pour la construction du modèle français ? » retranscriptions, 67p.

Documents de présentation utilisés par les intervenants lors de la troisième conférence annuelle des Echos sur les PPP le 5 juillet 2006, hôtel Lutétia, sur le thème « Le contrat de partenariat : quelle approche de la relation entre secteurs publics et privés » (une dizaine de documents powerpoint)

Document 1. Portrait de famille. *Source :* La Lettre des Rencontres Internationales des PPP, *novembre 2008*

tres Internationales des PPP Public Privé

octobre 2008 - Paris - Palais des Congrès

2ème édition

Une nouvelle loi pour faciliter l'utilisation des contrats de partenariat

« L'intérêt premier des partenariats public-privé ou PPP réside dans la possibilité d'accélérer l'investissement au bénéfice de la collectivité, tout en partageant au mieux les risques entre la collectivité et les prestataires privés.

En outre, concernant les collectivités territoriales, ce système incite à penser plus globalement et à plus long terme. Ce que l'État ne peut ou ne souhaite pas faire lui-même, faute de moyens, de temps, ou à défaut d'une efficacité comparable à celle du secteur privé, il peut désormais le faire faire par des professionnels qui prennent en charge l'ensemble des opérations, depuis la conception jusqu'à l'exploitation.

Les domaines couverts par les projets en cours sont très variés, ce qui prouve la souplesse d'utilisation de ce nouvel outil de la commande publique.

Je mentionnerai notamment les bâtiments publics, l'équipement urbain et les équipements culturels et sportifs, qui représentent respectivement 30%, 25% et 15% des projets.

Nonobstant la variété des projets que peuvent recouvrir les partenariats public-privé, ceux-ci présentaient, nous le savions, un certain nombre de lacunes.

C'est pourquoi nous avons présenté en juillet 2008 un projet de loi, visant à lever ces obstacles, sans rien céder quant à nos exigences en matière de qualité et de rigueur de la commande publique, sans rien abandonner de nos obligations en matière de sincérité budgétaire et comptable.

C'est dans cet esprit d'innovation mais aussi de rigueur, en particulier budgétaire et comptable, que la nouvelle loi facilite le recours aux contrats de partenariat. »

Christine LAGARDE
Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
Extrait de l'allocution du 2 avril 2008 devant les sénateurs

Noël de SAINT-PULGENT
Président de la MaPPP
Mission d'Appui à la réalisation des contrats de partenariat

« Je me réjouis que le Club des PPP et les organisateurs des Rencontres Internationales des PPP aient pris la décision de renouveler cet événement.

C'est avec plaisir que la Mission d'Appui aux PPP a accepté, comme l'année dernière, la proposition originale et particulièrement efficace de délocaliser ses services pendant 48 heures. Ainsi, l'ensemble des collaborateurs de la MAPPP seront présents sur les Rencontres et disponibles pour être en contact direct avec des partenaires publics ou privés qui auraient besoin de solliciter nos conseils. Pour les personnes qui le souhaitent, des prises de rendez-vous individuels sont possibles pour échanger avec un Directeur de Projet dans les bureaux mis à disposition sur l'espace de la MAPPP.

Claude MARTINAND
Président de l'Institut de la Gestion Déléguée
Vice-Président du Conseil général des Ponts et Chaussées

« Avec la loi du 28 juillet dernier, les contrats de partenariats ont renforcé leur potentiel d'alternative efficace à la maîtrise d'ouvrage publique et à la gestion directe. L'outil contractuel est désormais plus complet et plus performant, au moment où les projets de grande ampleur ne manquent pas : outre les secteurs prioritaires mentionnés par l'ordonnance, le MEEDDAT a proposé début octobre un vaste programme de rénovation des bâtiments existants de l'Etat, dans lequel le contrat de partenariat jouera un rôle majeur pour contribuer à la réduction de 40% des consommations d'énergie comme cela a été annoncé.

La priorité doit maintenant aller à la formation de ceux qui ont vocation à l'utiliser, aussi bien ceux qui auront à en examiner l'opportunité,

Hervé NOVELLI
Secrétaire d'État chargé du Commerce, de l'Artisanat des PME, du Tourisme et de Services

« Les PME- PMI ont toute leur place dans le dispositif PPP : comme pour des marchés publics classiques, les PME- PMI ont la possibilité de se grouper et de combiner ainsi leurs compétences respectives pour apporter une offre globale à la personne publique.

De plus, l'emploi de la procédure négociée va être autorisé pour les contrats d'un montant inférieur à un seuil, qui sera de l'ordre de 5 millions d'euros.

Par ailleurs, la part du contrat que les candidats envisagent de faire exécuter par des PME et de artisans constitue l'un des critères obligatoirement utilisés pour le choix du titulaire du contrat, alors que ce même élément ne peut être retenu comme critère d'attribution d'un marché classique. »

Michel DESTOT
Député Maire de Grenoble
Président de l'AMGVF
Association des Maires de Grandes Villes de France

« La principale innovation apportée par le contrats de partenariat public-privé réside dans la possibilité d'intégrer les contraintes d'exploitation des équipements de service public dès leur conception et leur réalisation, c'est à dire de développer une vision globale et à long terme de projets mis en oeuvre. Outil innovant, le contrat de partenariat permet d'améliorer le bilan économique d'une opération par un partage des risques optimum entre les partenaires publics et privés. S'appliquant à des opérations complexes, la bonne utilisation des contrats de partenariat public-privé implique une analyse technico-économique extrêmement rigoureuse des projets. Le cadre juridique étant construit, il est aujourd'hui nécessaire de développer, au sein des collectivités locales les compétences techniques et financières qui permettront d'utiliser au mieux les opportunités offertes par ce nouvel outil. »

Pays à l'honneur : Egypte

Rachid Mohamed RACHID
Ministre égyptien du Commerce et de l'Industrie

« Je suis très heureux que l'Égypte soit le pays à l'honneur des Rencontres Internationales des PPP. Nous nous réjouissons de pouvoir partager notre expérience dans ce domaine avec le reste de nos partenaires euro - méditerranéens. Dans la con

Document 2. Plan des rencontres internationales des PPP au Palais des Congrès de la porte Maillot, octobre 2008

Document n. La réplique des PME et architectes eau projet de loi du printemps 2008. Source : *Le Monde* du 27/06/2008

PPP : main basse sur la ville, le retour

Le 25 juin vient en discussion à l'Assemblée Nationale le projet de loi relatif aux PPP (contrats de partenariat public privé). Par cette forme de marché global, un opérateur privé assure le financement, la réalisation et la maintenance d'un équipement public. Il perçoit en contrepartie des annuités sur de longues périodes. C'est une sorte de crédit-bail qui ne peut être pratiqué que par quelques majors du BTP.

La discussion au Sénat, le 1er avril, a mis en évidence les risques dont ce texte est porteur : abandon de prérogatives de puissance publique, fuite budgétaire, surcoût pour la collectivité, surtout, exclusion des artisans et des PME et annexion des architectes et des autres concepteurs aux groupes privés.

Les expériences déjà menées à l'étranger, notamment en Angleterre et au Portugal, ont montré les dérives auxquelles conduisent les PPP.

Pour sa part, le Conseil Constitutionnel s'est prononcé, en 2003, il a mis en évidence le risque d'atteinte au bon usage des deniers publics, à la protection des propriétés publiques et à l'égalité devant la commande publique. Il en a fait une procédure de stricte exception à condition qu'elle soit justifiée par l'urgence et la complexité de l'opération.

L'ensemble des concepteurs, entreprises, usagers et maîtrise d'ouvrage publique, soit plus d'un million d'actifs et 350 000 entreprises dénonce un projet de loi catastrophique pour nos finances publiques, notre tissu économique artisanal et de PME et la qualité de nos constructions publiques.

PPP : Comment masquer l'endettement de la France

La France ne respectant pas le pacte de stabilité européen, l'Etat compte, grâce aux PPP, poursuivre l'investissement et l'endettement sans que cela n'apparaisse dans la comptabilité publique car, par un artifice comptable, seul le loyer et non le montant du contrat est mis au passif. La dette réelle est masquée... tout en augmentant considérablement.

PPP : Comment faire payer aux générations futures les besoins d'aujourd'hui

Parce que les bâtiments publics témoignent de la présence et du rôle de l'Etat et de la République, ils doivent exprimer dans l'espace et dans le temps les valeurs sociales et culturelles d'une société. Transférer la maîtrise d'ouvrage publique à des groupes privés pour concevoir, réaliser, assurer la maintenance ou gérer des ouvrages publics c'est à coup sûr détruire le sens qu'ils doivent porter, c'est compromettre l'équilibre des villes, c'est condamner les générations futures à servir des rentes profitables aux actionnaires des groupes financiers.

PPP : Comment fausser le jeu de la libre concurrence et interdire aux PME un accès direct à la commande publique

Généraliser les PPP revient à fausser le jeu de la libre concurrence car la petite entreprise ne trouvera jamais le soutien financier du secteur bancaire au montage d'un contrat de partenariat, alors que de nombreux projets de proximité (école, gendarmerie...) sont réalisés aujourd'hui par des artisans dans des conditions compétitives. Pour cette raison, un seuil de 50 millions d'euros doit être introduit, en dessous duquel il ne serait pas possible d'avoir recours aux PPP. C'est aussi multiplier les occasions d'interdire aux PME un accès direct à la commande publique.

PPP : Comment priver l'élu politique de son autorité sur le devenir de sa ville

C'est d'abord la perte du pouvoir politique sur la conception de ses propres bâtiments. Alors que les bâtiments publics portent des valeurs sociales et culturelles et participent largement à façonner nos villes, les élus locaux, avec la procédure du PPP, renonceront à en être les acteurs...

PPP : Comment priver les citoyens d'un cadre de vie de qualité

C'est du bien commun de l'ensemble des citoyens dont il est question ici, puisque seul un processus de conception maîtrisé peut garantir la qualité de notre cadre de vie bâti.

Le rôle de l'architecte est de concevoir le meilleur service public et d'assister son client pour l'obtenir dans les meilleures conditions économiques et qualitatives. Cette fonction fondamentale disparaît dans les PPP car la maîtrise d'œuvre annexée au groupement sert l'intérêt privé au détriment de l'intérêt général. A ce titre, les architectes demandent notamment l'organisation obligatoire d'un concours d'architecture avant la passation du contrat de partenariat.

Pour ces raisons, **les acteurs de la maîtrise d'œuvre, de l'ingénierie, des entreprises du bâtiment demandent que les PPP restent une procédure de stricte exception.**

NON à la généralisation des PPP

Document n. Lettre du Président de la République au Premier Ministre commandant la modification de la législation.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 31 OCT. 2007

Monsieur le Premier ministre,

Le besoin d'investissements publics dans la préparation de l'avenir de notre pays est plus présent que jamais. Il concerne les grandes infrastructures de transport ferroviaires, fluviales et maritimes, mais aussi nos universités, nos centres de recherche, l'efficacité énergétique des bâtiments publics ou encore les transports urbains.

Dès lors que ces projets sont estimés utiles à la collectivité, chaque année de gagnée dans leur réalisation est un gain pour notre pays. Or le partenariat public privé offre très souvent la possibilité d'accélérer l'investissement et permet d'en partager les risques de manière optimale entre les partenaires. Il permet de mobiliser le financement privé sur la réalisation de grands projets d'utilité nationale. Le développement de cette procédure apparaît donc indissociable de l'effort à entreprendre en France pour le développement durable et l'économie de la connaissance.

Cependant, les conditions restrictives posées aujourd'hui à l'emploi de cette procédure en freinent le développement alors même que l'expertise accumulée depuis trois ans permettrait d'en démultiplier l'usage. Je vous demande donc de mettre en place un plan de stimulation du partenariat public-privé. Il pourrait reposer sur un volet législatif qui desserrerait les contraintes et placerait cette procédure parmi les modalités de droit commun de la commande publique, et sur un plan de mobilisation des investisseurs publics, à travers la formation et l'identification d'un programme de chantiers emblématiques.

Je souhaiterais que les projets de textes normatifs nécessaires soit prêts fin octobre pour être soumis au Parlement d'ici la fin de l'année 2007. Leur préparation pourra s'appuyer sur les travaux de Claude MARTINAND, vice-président du Conseil général des Ponts-et-Chaussées, et sur ceux de la Mission d'appui aux partenariats public-privé animés par Noël de SAINT-PULGENT.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Nicolas SARKOZY

Monsieur le Premier ministre
Hôtel Matignon
57, rue de Varenne
75700 PARIS

PREMIERE PARTIE :

– Conclusion –

L'objectif de cette première partie était donc d'analyser l'introduction des PPP, outils innovants à caractéristiques financières de la commande publique en France, et porte d'entrée du financement de projet dans la production des services publics, comme un objet d'étude caractéristique de la sociologie économique. La mise en place d'un marché de contrats globaux à caractéristiques financières a été abordée comme un travail de construction institutionnelle et de légitimation procédant du désencastrement de règles institutionnelles anciennes au nom de la réinscription dans la raison économique élaborée par la théorie.

La première pièce de la démonstration consistait à *proposer une définition "universelle"* des PPP, sous forme d'une série de caractéristiques permettant de qualifier de PPP certaines modalités de commande publique et ne plus les confondre, à dessein ou non, avec d'autres formes de concessions et d'arrangements avec le secteur privé pour la fourniture de services publics. Ils peuvent dès lors être considérés comme un marché de "produits" – en réalité une "modalité organisationnelle complexe de la commande publique" à disposition des donneurs d'ordres des administrations, des établissements publics, des collectivités territoriales – combinant de manière innovante des caractéristiques incompatibles dans certains contextes institutionnels (intégration des fonctions de conception, construction, et entretien-maintenance ; paiement public d'un service de mise à disposition d'un équipement ; paiement étalé permettant le préfinancement privé de l'équipement). Cette définition contribue inévitablement à penser le "produit" PPP dans la finalité de production des services publics ; elle porte nécessairement en germe ce qui fait la difficulté de la création de PPP dans des contextes particuliers.

Il s'agit ensuite de voir comment la construction de ce "produit", auquel nous proposons d'associer des caractéristiques universelles permettant de le qualifier de PPP, a pu se heurter à des contextes institutionnels adverses. Dans le cas français, un long travail de modification législative et jurisprudentielle a été nécessaire pour lever les blocages à son utilisation (interdiction par la loi et la jurisprudence, risque de requalification et donc d'annulation par les juridictions administratives, "discriminations" dissuadant les commanditaires publics d'y recourir). Pour en illustrer la complexité, ce travail d'institutionnalisation – qualifiable de désencastrement du cadre contraignant du droit administratif -- a été analysé de à la fois juridiquement et historiquement. Il a montré que de

nombreuses modalités proches par leurs caractéristiques des PPP avaient été introduites en France avant la création des Contrats de Partenariat permettant leur usage banalise, sécurisé, et de plein droit..

Ce faisant, la mise en place d'un cadre juridique nouveau pour la commande publique ne permettait pas seulement la licéité d'une modalité nouvelle pour la commande publique : elle instituait des mécanismes de régulation du marché des PPP qui sont essentiellement des mécanismes de régulation conformes aux préceptes du *New Public Management* et allant de procédures de rationalisation *ex* ante des choix publics (dans le cas idéal, l'évaluation préalable), par des procédures de marché (l'appel d'offres concurrentiel, idéalement dans sa forme particulière de dialogue compétitif) et de gouvernance par des mécanismes contractuels qui sont, *in fine*, des mécanismes financiers ; ces mécanismes de régulation sont censés organiser une efficacité économique supérieure. Il s'agissait donc de réfléchir sur les liens entre les formes de gouvernance économique créées par les PPP et la théorie économique. Ainsi rejoignait-on un fil directeur de la sociologie économique : le marché du PPP répond aussi à un idéal établi par la théorie économique.

Instinctivement, il paraissait évident qu'un tel alignement ne procèdait pas d'une génération spontanée. La construction d'un marché de contrats publics qualifiables de PPP est le produit d'intérêts et d'intentions, objectivés par la mobilisation d'acteurs publics et privés et par le déploiement de répertoires argumentatifs (reprenant de manière plus ou moins "vulgaire", et différenciée selon les intervenants, les justifications de la théorie microéconomique).

Ce développement autorise le lien entre la sociologie économique et l'extension du domaine de la finance que nous souhaitons dévoiler au travers du cas des PPP : concernant la commande publique, c'est au nom de la rationalité économique qu'on modifie les règles de droit pour créer des produits ou mécanismes dotés de diverses propriétés, mais qui ont pour conséquence seconde de créer un nouveau marché pour le secteur financier.

DEUXIEME PARTIE :

UN NOUVEAU MARCHE POUR LE SECTEUR DU FINANCEMENT DE PROJET

– Question de recherche–

Nous avons proposé, dans notre première partie, une analyse de l'introduction des PPP en France comme construction sociale d'un marché.

Suivant une démarche propre à la sociologie économique, nous sommes partis du problème de l'identité des PPP (**chapitre 1**), en proposant non une définition, mais des caractéristiques organisationnelles constituant un idéal-type de modalité de commande publique globale, à paiement public (le différenciant des concessions) et étalé (permettant le préfinancement privé). a ces caractéristiques s'ajoute une condition d'existence, particulièrement valable dans le cas français : la licéité et la sécurité juridique.

Nous avons montré que cette construction d'une modalité de la commande publique et des mécanismes de marché l'accompagnant procédait d'un double effort (**chapitre 2**) :

- un désencastrement des contraintes du droit administratif enserrant la commande publique, identifié dans les tentatives au long cours de modifications du droit pour créer des modalités de commande publique possédant les caractéristiques de PPP, et donc mettre à disposition des donneurs d'ordre publics un outil de commande procédant d'une autre logique ;
- un ré-encastrement dans la raison économique, puisque les mécanismes de régulation et de marché mis en place dans le cadre des PPP non seulement correspondent aux exigences du *New Public Management*, mais procèdent également d'une mise en conformité avec la théorisation micro-économique. Celle-ci repose sur une gouvernance mise en place dans l'architecture financière des contrats : l'entrée de la finance n'as donc pas pour unique objectif de répondre au besoin de financement.

Cette création d'un marché de modalités de commande publique complexe à financement privé ne procède évidemment pas d'une génération spontanée : elle a été portée par une coalition d'acteurs publics et privés, qui ont travaillé à promouvoir l'utilisation des PPP, adapter la législation, et naturaliser les exigences du monde financier, en reprenant de manière vulgarisée les arguments théoriques de l'économie (**chapitre 3**).

Ce faisant ont été créées les conditions institutionnelles pour que se constitue une offre de financement des PPP. Il s'agit donc maintenant de fournir le deuxième volet de notre enquête et de notre réflexion sur la montée du monde financier dans la commande publique par les PPP : bien que les PPP ne soient évidemment pas réductibles à ce seul aspect, nous nous intéressons à ce que signifie, pour le secteur financier, l'ouverture de la commande publique à l'industrie du financement sur projet.

0.1. Rappel des questionnements initiaux

Rappelons certains des questionnements qui avaient plus ou moins spontanément émergé quand nous avions orienté notre thèse vers les acteurs financiers des PPP :

- Qui sont ces acteurs financiers fournisseurs de prêts, de capitaux… et de normes ? Constituent-ils un bloc uniforme ? Quels sont leurs mobiles, leurs intérêts, comment voient-ils ces objets à dimension financière mais singuliers de par leur sous-jacent réel que sont les PPP ? Quelle est leur place dans le système d'acteurs entourant les PPP ? Que peut-on dire de la structuration de l'offre financière en réponse à l'introduction des PPP ? Peut-on faire une typologie des acteurs

de ce secteur (institution, individus ?), identifier leurs caractéristiques, leurs stratégies d'entrée sur ce nouveau marché ?

- Sont-ils de simples fournisseurs d'une technique neutre ? Peut-on identifier, derrière la réponse au besoin de financement, les connexions plus complexes aux marchés financiers et à leurs exigences (couple rendement-risque, liquidité) ? Comment les PPP s'accordent-ils aux concepts essentiels de la théorie financière ?

- Quel est l'outillage mental des acteurs financiers des PPP ? Ces normes et conventions sont-elles transférées en dehors de la sphère financière ? Si oui, comment ? Peut-on parler, pour les PPP, qui sont un produit au sous-jacent bien réel, d'actifs financiers ? De titrisation de l'équipement public, du service public, tronçonné en produits financiers ?

0.2. Sources, démarche, limites

Aiguillonné par ces questionnements, et à l'aide des informations et matériaux dont nous disposions (documentation exprimant la position officielle des acteurs[300], "manuels" sur le financement de projet et les PPP, revue de presse, documentation produite par les établissements financiers intervenant dans les PPP, prises de parole lors de réunions publiques, et entretiens, à la fois informatifs sur les PPP et sur le point de vue des acteurs. La plus grande partie de ces informations a été collectée en 2006-07, ce qui n'est pas sans limites : cette recherché était prématurée par rapport au niveau de développement du marché des PPP ; d'un autre côté la crise financière a rendu caduques certaines informations), nous proposons deux niveaux d'analyse, qui correspondent accessoirement à deux approches épistémologiques différentes :

- La première vise à une forme de pédagogie réflexive en analysant des structures : nous essayons de décrire les mécanismes financiers à l'œuvre dans les PPP, à partir de montages combinant des outils de financement qui aboutissent aux circuits financiers. Il est question de fonctions dans le financement, dont on pourrait penser qu'elles sont tenues par des "agents" économiques.

- La seconde donne des informations sur les acteurs : nous nous intéressons à l'émergence et à la typologie de l'offre, aux identités de firmes, aux discours et parcours des professionnels. Il ne s'agira pas d'une étude sociologique quantitative froide à l'image de celle de Topalov sur les promoteurs immobiliers

0.3. Plan de la partie

Les **chapitres 4 et 5** de cette deuxième partie, "théoriques"[301], visent à expliciter la logique du financement de projet inscrite dans les PPP et montrer comment la fonction de financement rattache

[300] En particulier le rapport d'octobre 2006 du groupe "financement" de l'IGD, qui témoigne du discours officiel des intervenants financiers dans les PPP. La liste des rédacteurs de ce document est instructive, puisque tous les "VIP" du financement de projet public de la place parisienne en 2006 ont signé.

[301] "Théoriques" en ce qu'ils englobent dans une analyse d'ensemble, à volonté conceptuelle et pédagogique, les possibilités de montage et les fonctions des acteurs.

les "actifs publics" à un circuit qui aboutit aux marchés financiers, à la fois entités où s'échangent les liquidités nécessaires, et entités porteuses des exigences génériques de la finance.

Les PPP nécessitent en effet le développement d'un type de montages particuliers ; nous montrons en quoi ils s'apparentent à la technique et au secteur du financement de projet. Un premier niveau de lecture de la fonction de financement des PPP consiste en effet à identifier différents types de montages ad hoc, qui en visant à mettre en place des solutions de financement appuyées sur, et adaptées aux, caractéristiques économiques d'un projet, et non, comme classiquement, d'un emprunteur public, ramènent les PPP à l'activité spécifique de financement de projet. De nombreux acteurs aux intérêts et temporalités différentes s'y déploient. (Nous nous concentrerons essentiellement sur les acteurs de l'investissement en fonds propres et du prêt – qui engagent des fonds). (***chapitre 4***)

Il serait ensuite possible -- comme le font la plupart des articles traitant du financement des PPP[302], de s'en tenir à la comparaison détaillée de ces montages, de la fonction respective des fonds propres et de la dette, voire des facilités apportées par quelques outils spécifiques (cessions de créances, émissions obligataires). Nous voudrions toutefois, dans la suite de notre démonstration, insister sur les deux niveaux de découpage des "actifs publics" qu'opèrent les montages en PPP, par l'ingénierie financière déployée autour de chaque projet puis les divers mécanismes du refinancement, de l'intermédiation bancaire, de la rotation des fonds propres. Ces mécanismes contribuent à raccorder les PPP aux marchés financiers et aux exigences génériques de la finance – en premier lieu le couple rendement-risque (la liquidité étant une composante du risque), cardinal dans la finance et à la base des théories d'allocation du portefeuille. Ce faisant, nous voudrions suggérer que les mécanismes de financement inscrits dans les PPP sont une forme de titrisation [nous employons ce concept au sens le plus large, c'est-à-dire à la conversion d'entités économiques dégageant des flux de revenus en produits à caractéristiques financières (liquidité, rentabilité, valorisation sur des termes rendement/risques, possibilité de transfert de propriété et donc de circulation sur des marchés financiers, etc.)]. Par la mécanique des PPP, les équipements publics sont découpés en différentes catégories d'actifs financiers. (***chapitre 5***)

Au-delà des outils et mécanismes, nous insistons ensuite sur "l'écologie" des grands types d'intervenants issus du monde financier venus aux PPP : ceux qui investissent en fonds propres (fonds d'investissement spécialisés) ou en dette (banques prêteuses) dans les projets ; ceux qui interviennent en conseil – nous nous intéressons surtout à la mission d'assistance à la personne publique. Nous nous approchons ici des études sectorielles et de parcours de firmes. Nous nous intéresserons enfin aux traits communs qui unissent les individus rencontrés : formation et parcours individuels, discours et exigences concernant les PPP. L'intérêt est moins de faire la sociologie des professions financières que de souligner ce qui fait l'unité d'un monde. (***chapitre 6***)

[302] Voir références ci-dessous

Chapitre 4

PPP et financement sur projet : un mécanisme économique de coordination des acteurs

Où l'on v erra que…

- *Les PPP reviennent à financer des équipements publics par des montages de type financement de projet, qui vont d'opération proches du crédit-bail immobilier aux créations de véhicules* ad hoc
- *Autour de ces montages interviennent de nombreux acteurs techniques et financiers aux intérêts et temporalités différents voire divergents (firmes de BTP, de* facilities management*, investisseurs en fonds propres, banques prêteuses)*

Le présent chapitre, technique[303], vise à poser les bases sur lesquels s'appuieront les développements ultérieurs (**chapitre 5** expliquant la connexion des infrastructures, bâtiments, et équipements publics aux marchés financiers, **chapitre 6** établissant une typologie et enquêtant sur l'identité des acteurs du financement sur projet en PPP en France).

Préalablement à cette double réflexion qui prendra un peu de recul par rapport à "l'objet PPP", les éléments présentés ici tiennent donc essentiellement de la pédagogie sur la technique du financement sur projet dans les PPP :

- nous exposons d'abord les principes et mécanismes de la technique du financement sur projet, dont les PPP constituent une catégorie particulière, et détaillons les principaux types de montages. Par opposition au contrôle des mécanismes de financement par l'Etat ou les collectivités – qui contractent en leur nom et sur leurs caractéristiques des emprunts, et allouent et gèrent les fonds et les projets – le mécanisme de financement sur projet met en place des dispositifs adaptés à un projet considéré isolément de son client (ici, le concédant public) et de son exécutant (l'opérateur privé concessionnaire). Différentes formes de montages seront possibles, qui correspondent mieux à certaines tailles et certains types de projets. Ces explications techniques seront utiles pour comprendre à quels types d'intervenants financiers le PPP ouvre la voie ; elles seront aussi la première étape pour comprendre les circuits qui rattachent les projets d'équipement public à la finance.
- Les types de montages organisent la coopération entre acteurs de nature et de fonctions différentes, autrefois pilotés par la personne publique, coordonnés avec les PPP par les contrats qui les rassemblent, avec ou sans société de projet, dans l'exécution d'un contrat avec la personne publique. Nous détaillons ces principaux acteurs aux poids économique, outils techniques, temporalités, et intérêts différents voire divergents : firmes de BTP, acteurs économiques chargés de l'entretien maintenance, et intervenants financiers de divers types, qu'ils remplissent une fonction intellectuelle aux côtés des groupements, et/ou une fonction de financement. Sinon pour les firmes de BTP et de *facilities management*, nous restons à ce stade inattentifs à l'identité et aux caractéristiques de ces acteurs financiers – de conseil, de prêt, d'investissement en fonds propres – que nous explorerons dans un chapitre suivant (**chapitre 6**).

Ce chapitre 4 reprend essentiellement les écrits d'autres personnes (rapport du groupe "financement des PPP" de l'IGD (2006)[304], guide méthodologique du contrat de Partenariat édité par le MINEFI en 2011, et le manuel de Michel Lyonnet du Moutiers sur le financement de projet, 2006)[305], que

[303] "Technique " en ce sens que ce chapitres englobe dans une analyse d'ensemble, à volonté conceptuelle et pédagogique, les possibilités de montage et les fonctions des acteurs, tels que décrits de manière détachée du contexte dans certains ouvrages et articles.

[304] Conçu avec la MAPPP, il sera repris dans le guide des PPP de 2011. La liste des rédacteurs de ce document est intéressante et témoigne de ce qu'il porte un discours officiel : les principaux banquiers spécialistes du financement sur projet en PPP de la place parisienne en 2006 l'ont cosigné : Pierre Sorbets de HSBC, Daniel Baudru de CFF, Serge Bayard de CNCE, Patrick Bœuf de la MAPPP (passé à la BEI), Jean Christophe (Depfa), Edouard De Laporte (Auxifip), Patrick Vandevoorde (CDC), etc… Nous les avions pour la plupart rencontrés au moment où se préparait ce document.

[305] Nous ne saurions trop recommander au lecteur soucieux de disposer de l'exposé le plus clair et le plus irréprochable de se reporter à ces documents préparés par des professionnels et facilement disponibles, car si ce chapitre paraîtra assez ardu pour le néophyte, il pêchera sans doute par insuffisance de détails et par quelques inexactitudes pour les professionnels. Nous sommes conscients de n'avoir

nous avons essayé de synthétiser et de combiner avec quelques données recueillies en entretien (ce seront les seuls éléments de terrain de ce chapitre).

Nous avons jugé qu'un niveau d'explication technique relativement poussé était nécessaire, surtout sur les mécanismes du financement sur projet, par ailleurs rarement présentés de manière organisée – ce où réside, à notre avis, notre apport, ainsi que dans quelques questionnements sur l'efficacité des mécanismes de coordination institués par le financement sur projet pour surmonter les divergences d'intérêts et de temporalité des acteurs.

1. Rappel sur le financement "classique" des projets publics

Pour comprendre ce qu'apporte le financement de projet pour des équipements publics, il faut préalablement rappeler schématiquement comment fonctionne ou fonctionnait le financement "classique" des collectivités et établissements publics, et de l'Etat lui-même.

1.1. Principes

Les acteurs bancaires et les marchés ont toujours été présents dans le financement des projets publics (la fiscalité suffisant rarement à couvrir les "bosses budgétaires" liées aux dépenses de construction des projets d'équipement), mais de manière indirecte, par l'intermédiaire de la dette bancaire ou obligataire des Etats, des collectivités, et des établissements publics. Toutefois ce financement est indifférencié : il concerne l'entièreté des engagements de l'entité publique, et se fait aux conditions de financement propres à cette entité. Ces conditions de financement résultent d'une tension entre l'analyse de la qualité de crédit (la "signature") de cet emprunteur public (effectuée par des analystes maison dans les banques ou, dans le cas des appels au marché, par des agences de notation), d'éventuelles dimensions "commerciales" (certaines banques sont implantées localement et entretiennent des relations durables avec des collectivités), et des conditions générales de marché, qui donnent le coût de la liquidité à laquelle ont accès les banques (cette considération explique l'avantage dont jouissent les banques de réseau qui disposent de dépôts importants et peu ou pas rémunérés, et donc de conditions très favorables d'accès à la liquidité. Elle permet par conséquent de comprendre la forte présence de banques locales et de réseau dans le financement des collectivités).

Il n'y a guère d'immixtion directe des prêteurs dans le financement des projets que mènent les personnes publiques, projets qui bénéficient des conditions de coût de la dite personne publique, donneuse d'ordre. Ces conditions ne sont pas liées à une étude des risques portés par le projet en question. Le commanditaire public sera l'assureur en dernier ressort de ces risques, s'ils devaient se matérialiser – et ces risques sont en premier lieu les risques de dérive des coûts ou des délais. Dans le cadre de négociations commerciales privées ou de notation publique, les prêteurs ou leurs agences peuvent certes émettre un avis sur la pertinence et la soutenabilité budgétaire de projets d'équipement, mais il n'y aura pas de montage (ou "structuration") visant à adapter spécifiquement un prêt ou un montage financier aux caractéristiques de ce projet, voire modifier le projet pour l'adapter aux possibilités de financement.

qu'imparfaitement synthétisé des explications qui prennent des dizaines de pages ou mobilisent des manuels entiers.

1.2. La controverse sur le différentiel de coût de financement

Ce financement "classique" des collectivités présente l'avantage immédiatement apparent de se faire aux meilleures conditions possibles – conventionnellement, les emprunts d'Etat sont considérés comme des actifs sans risque et par conséquent sont censés bénéficier des conditions de financement les plus favorables. Par extension, les collectivités locales sont elles aussi censées bénéficier d'excellentes conditions de financement – en tout cas meilleures que celles portées par des entreprises. Ces *conventions* ont servi de base à l'une des critiques les plus constantes et apparemment les plus recevables à l'encontre des PPP, celles d'un coût de financement nécessairement, et inutilement supérieur à celui qui serait obtenu par le donneur d'ordres public s'il traitait directement avec les prêteurs – banques ou marchés. Il ne nous appartient pas de trancher ce débat – auquel la théorie économique fondant les PPP oppose les bénéfices théoriques des incitations, censées réduire la probabilité d'occurrence de risques, risques par ailleurs transmis au secteur privé[306]. Néanmoins l'actualité de l'endettement des Etats et des collectivités[307] nous pousse à mentionner les arguments avancés par de bons connaisseurs des PPP, de la dette publique, et du crédit local, rencontrés dans le cadre de notre enquête en 2006-07 – soit avant la crise financière et de la dette. Ces perceptions de professionnels (consultant, banquier, ancien opérateur de salle de marché sur dette des collectivités) pratiquant de longue date le prêt aux collectivités[308], relativisent le caractère apparemment plus vertueux de l'endettement public direct "classique". Pour n'en mentionner qu'un :

> « Est-ce que le PPP est plus cher ou moins cher, c'est une grande question. […] Pour pouvoir comparer le prix du PPP avec le prix de l'endettement, ou plutôt de la réalisation par la collectivité publique, il faudrait déjà avoir une idée précise du coût de l'endettement de la collectivité publique. Or j'affirme haut et fort que le coût de l'endettement des collectivités locales, personne ne le connaît. Sauf les deux banques qui prêtent toute la journée aux collectivités locales, Dexia et la Caisse d'Epargne, qui elles ont une vue du coût moyen de la dette pour l'ensemble du secteur local. Je ne connais pas spécialement la dette de […], mais toutes les collectivités qui ont fait des produits bancaires structurés n'ont aucune idée du coût réel de ces produits en points de base au-dessus de l'Euribor, aucune idée, et à partir du moment où elles n'en ont aucune idée je ne vois pas comment elles peuvent dire que le coût d'un PPP est plus cher, vu qu'elles ne savent même pas elles-mêmes à combien elles empruntent. Donc je suis un peu dur en disant ça, mais c'est ma conviction profonde, c'est extrêmement difficile de faire ce calcul. Encore une fois, n'importe quelle collectivité locale qui fait ce calcul, devrait, pour pouvoir le faire sérieusement, prendre l'intégralité de sa dette et faire *pricer*, en valeur j, le coût de sa dette aujourd'hui par rapport à l'Euribor. Ou au moins le coût de sa dette à l'occasion de sa mise en place. Il n'y en a aucune qui le fait. Et l'endroit où les banques des collectivités gagnent du fric, c'est précisément

[306] Les auteurs rattachés aux sciences de gestion répondent évidemment à ce genre de critiques, reprises de la presse aux rapports de la Cour des Comptes, sur le surcoût du financement par le privé : ils rappellent que cette question s'apprécie de manière globale en considérant le coût d'opportunité des fonds publics, la diversification des risques, les bénéfices théoriques liés aux PPP, et la baisse des coûts de financement liés aux montages. Voir en particulier : **Marty, F., Voisin, A.,** (2006c) : « L'évolution des montages financiers des PFI britanniques : la montée des risques » in *Revue Française de Finances Publiques*, n°94, pp.1-14 ; **Marty, F., Voisin, A.,** (2007c) : « Finances publiques et investissements privés : quel nouvel équilibre pour les investissements des Etats? » in *Politiques et Management Public*, vol. 25, n°3, pp. 19-37

[307] En particulier les graves conséquences des "emprunts toxiques" contractés par certaines collectivités locales. Pour approfondir ce point voir **Marty, F.,** (2008b) : « Crise financière et finances publiques locales : les risques induits par le recours aux produits structurés » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°38, septembre 2008, pp. 80-83.

[308] Et dont il n'est pas exclu qu'ils aient pu, par leur pratique professionnelle passée, contribuer à édifier les problèmes contre lesquels ils mettent en garde…

> lorsqu'elles vont prendre des produits structurés, dans lesquelles les marges sont extrêmement élevées, et dans lesquelles les marges sont totalement cachées. Au lieu de dire je vous finance à Euribor + tant, c'est je vous finance à Euribor + tant pendant trois ans, et après on passe à taux fixe de tant. D'accord, ben s'il est capable de dire ce que vaut ce passage à taux fixe dans trois ans, au prix de tant, personne n'est capable de le dire, sauf un trader, dans une salle, donc la banque en question, qui elle sait que présenter ce taux fixe qui est canon, par rapport au taux du marché d'aujourd'hui, qui accroche l'œil, en réalité, lui permet de gagner parce qu'il y a une option derrière. Donc tant qu'on n'a pas la transparence la plus absolue sur la dette des collectivités locales, on n'est pas capable, à mon sens, de faire une recomparaison sérieuse, sauf à le faire sur la base d'une collectivité locale qui n'aurait aucune dette, sauf à le faire sur la base d'une collectivité qui aurait une dette composée uniquement de produits hors produits structurés, où là, éventuellement, c'est faisable, mais disons que j'ai un doute immédiat, quand on me dit qu'on fait des comparaisons avec les collectivités locales. C'est plus facile pour l'Etat. L'Etat émet des OAT, c'est du in fine, alors que les CL c'est amortissable, alors allez calculer le coût de la dette sur un truc amortissable, c'est sordide. L'Etat, au moins, lui, émet des OAT, des gros paquets, on sait ce que ça vaut. On sait comment ça évolue. Et on peut sans risque de se tromper dire, si l'Etat emprunte à OAT + tant, ça lui coûte + tant. »
>
> *Un banquier responsable des clients publics dans une banque, ancien opérateur de marchés sur produits de dette structurés destinés au secteur public, 2006, entretien*
>
> « Concernant les comparaisons de prix dont on a beaucoup parlé aujourd'hui, et les tendances futures du marché des PPP, j'attire votre attention sur le fait qu'en tant que financier il est extrêmement difficile de comparer le niveau de l'endettement des hôpitaux et des collectivités locales – pour l'Etat c'est assez facile, on peut prendre le niveau de l'OAT, c'est transparent – pour ce qui est du niveau de l'endettement réel des hôpitaux, qui, je vous le rappelle, s'endettent individuellement, et des collectivités locales qui s'endettent également individuellement, je mets au défi quiconque de dire quel est exactement le coût de la dette de ces entités-là ».
>
> *Un banquier responsable des clients publics dans une banque, ancien opérateur de marchés sur produits de dette structurés destinés au secteur public, 2006, conférence*

De surcroît, comme il apparaîtra dans les développements suivants, il existe des mécanismes (cessions de créances) rapprochant le coût de financement des PPP du coût de financement de la personne publique.

2. Analyser les PPP comme des opérations de financement sur projet : principes, montages, acteurs

A l'occasion de l'introduction des PPP, une littérature francophone, pour l'essentiel pratique, touchant aux sciences de gestion, et considérant souvent d'un même bloc PPP et montages concessifs, français et étrangers, s'est intéressée au financement sur projet[309]. Notre autre source d'information est constituée de données plus "primaires", quoiqu'elles aussi à visée informative : il s'agit des nombreuses explications qu'ont donné les banquiers et consultants rencontrés en entretien ou entendus dans des séminaires, et plus encore le document de l'IGD de 2006 sur le financement

[309] Cf. *supra* les références en annexe de notre question de recherche de cette partie. Quoique d'autres ouvrages techniques, notamment anglo-saxons, existent sur la question, nous avons décidé de nous en tenir là.

des PPP[310] (ci-après : IGD 2006), produit de la concertation d'acteurs bancaires et de l'investissement (mais pas du conseil) de la place parisienne – acteurs que nous rencontrions ou entendions plus passivement au moment même où ils produisaient ce document, publié en octobre 2006. (Preuve s'il en fallait de l'étroitesse de la population et de la mobilisation de cette catégorie professionnelle…). Ce document présente l'intérêt remarquable d'avoir été repris[311], parfois simplifié, parfois ou tel quel, selon les points abordés, dans le guide méthodologique sur les PPP édité par le MINEFI en 2011 (ci-après : MINEFI 2011)[312].

Il est à noter qu'alors que, dans cette littérature, certains interlocuteurs associent spontanément montages concessifs et PPP tels que nous les avons définis, le rapport de la commission financement de l'IGD (IGD, 2006) parle de « CPA » – contrats de partenariat et formes assimilées qui correspondent à notre délimitation de la "définition", allant au-delà des Contrats de partenariat mais en deçà des montages concessifs.

Cette littérature grise ou pratique nous livre, en termes techniques soigneusement choisis et définis, l'essentiel d'une présentation technique du financement de projet et des PPP. Les paragraphes suivants synthétisent et réorganisent cette présentation technique en abordant les PPP comme une catégorie particulière du financement sur projet. A l'image de la littérature considérée (à laquelle nous renvoyons pour une compréhension exempte de reproches techniques, mais aussi pour son intérêt intrinsèque : tonalité mesurée, rigueur de la présentation, mais aussi recommandations soigneusement formulées et suggestions d'amélioration de la réglementation et d'encadrement de la pratique qui scandent le document), notre présentation ne comporte guère d'idées "originales", en tant qu'elles constitueraient des "découvertes" propres à un ou des auteurs précis (dans ces rares cas nous renverrons aux documents en question). Au-delà de la visée informative qui s'impose pour permettre au lecteur d'évoluer en toute aisance dans la réflexion sur les PPP, nous ne manquerons pas (en **chapitre 5**) de la remettre en perspective dans le système financier considéré plus largement : l'essentiel de cette littérature (à l'exception, notable, du document du groupe "financement" de l'IGD de 2006), est en effet centré sur le lien direct, émergé, entre les montages de projet et les établissements financiers, sans faire la connexion avec les marchés financiers, dont banques et investisseurs, déployant un certain nombre d'outils, sont pourtant les intermédiaires.

Les paragraphes suivants ignoreront assez délibérément l'identité et les caractéristiques des institutions, ainsi que leur cheminement vers les PPP, qui feront l'objet du **chapitre 6**.

2.1. La montée du financement sur projet : rappel historique

Pour reprendre la définition de Lyonnet du Moutiers (2006, p28), « le financement sur projet[313] est un montage, développé pour des projets [d'ouvrages ou de services] comportant un risque

[310] **IGD,** (2006) : *Le financement des partenariats public-privé en France, Rapport du groupe des banques et organismes financiers membres de l'IGD*, octobre, 32p. Il est le produit d'un groupe de travail rassemblant quasiment un banquier de chaque institution française ou étrangère de la place active dans les PPP en 2006.

[311] Evidemment, un peu actualisé pour intégrer les derniers développements liés à la crise financière, mais pas même présenté en annexe

[312] **MINEFI** (2011) : *Les contrats de Partenariat : guide méthodologique*, février 2011, 179p.

[313] Cet auteur praticien, de même que certains banquiers que nous avons interrogés, ont insisté sur l'imperfection de la traduction courante de « *projet finance* » en « financement de projet », arguant que la préposition « sur » de l'expression « financement *sur* projet » serait plus signifiante quant à la nature de l'opération.

substantiel sur leur achèvement et sur la valeur économique découlant de leur exploitation, et pour lesquels il est possible de trouver des intervenants industriels, bailleurs de fonds, etc., ayant une forte communauté d'intérêts à faire aboutir le projet. Ce montage permet de financer, souvent avec une forte proportion de dette, dans une entité juridique distincte du (des) promoteur(s) de l'opération, l'exploitation d'un actif, le développement d'une ressource naturelle, d'un droit ou d'un service [public ou privé]. Le remboursement des prêts et des fonds investis provient quasi-exclusivement des flux de trésorerie générés par le projet, avec un recours limité envers son (ses) promoteurs. […] Cette technique est efficace quand elle permet de répartir les différents risques du projet aux entités les mieux à même de les gérer et d'en assumer les conséquences ».

Avant de reprendre les éléments importants de cette définition et montrer en quoi ils peuvent, du point de vue de certains acteurs privés, faire référence à des principes de fonctionnement qu'ils retrouvent dans les PPP, il peut également être intéressant de replacer cette technique financière, son développement, et son application aux équipements supports de services publics – donc aux PPP tels que nous les avons définis – dans un contexte "historique".

Cette innovation financière[314] qui correspond à une forme d'externalisation de l'investissement, est une technique apparue dans les années 1960 et 1970[315] aux Etats-Unis pour financer certains projets lourds et risqués, notamment dans le secteur des centrales électriques et le secteur de la prospection pétrolière et gazière[316]. Elle correspondait à la nécessité de loger ces projets dans des entités séparées des grands groupes, permettant à la fois de réduire leur taille de bilan (déconsolider) et de les protéger des risques de pertes importants qu'ils pouvaient leur faire courir en cas d'échec (difficultés techniques, surcoûts, retournement de marché). Développée dans des environnements politiques, économiques, légaux, matures, cette pratique a par la suite été étendue à des pays plus incertains ou des projets très risqués, notamment dans le secteur pétrolier (Reboul 1999, Lyonnet du Moutiers, 2002 *op. cit.*)[317], le propre demeurant la spécificité de financement sur mesure. A la fin des années 1990, les montants investis se répartissaient entre projets liés aux secteurs électrique (25%), production et raffinage d'hydrocarbures (36%), télécommunications (28%), infrastructures (7%) (Crémieux, 1999). D'autres actifs devant être déconsolidés des bilans d'entreprises ont également été

[314] Innovation financière que nous avons définie en introduction comme une technique faisant appel aux instruments de la finance pour mettre en place des solutions de financement (dégager des liquidités pour financer des choses) autrefois impraticables. Pour une analyse sociologique critique des innovations financières, voir **Lordon, F.,** (2009) : « Après la crise financière: "réguler" ou refondre? Les insuffisances des stratégies prudentielles. » in *Revue de la régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, n°5, 1er semestre 2009, mis en ligne le 8 juin 2009. URL: http://regulation.revues.org/index7461.html

[315] Ce qui peut paraître, selon les points de vue, *relativement récent*, si l'on considère que de grands projets risqués d'infrastructures à caractère public mais risque commercial, notamment ferroviaires, ont été financés par des entreprises privées et cotées en bourse, au cours du XIXème siècle ; ou déjà ancien, puisque contemporain de la révolution scientifique de la finance à partir de la fin des années 1960 (où furent établies les principales théories de l'économie financière par Fama, Jensen, Black and Scholes, Meckling, Alchian, Demetz…) et de la prise progressive de pouvoir de la finance sur l'économie, au nom de la rationalité et de l'efficacité. Songeons, à titre de comparaison, que les fusions et acquisitions et les LBOs de grande ampleur sont apparues dans les années 1980, que le discours sur la création de valeur et la gouvernance d'entreprise est monté en puissance de la fin des années 1980 aux années 1990, que les innovations de type CDO, CDS, ABS, MBS (les dérivés de crédit à l'origine de la crise systémique qui secoue la finance mondiale depuis 2007) sont apparues au début des années 2000.

[316] Source : divers entretiens auprès de banquiers ayant déjà une longue carrière dans le financement sur projet ; **Crémieux, M.,** (1999) : « Le financement des infrastructures : le rôle des investisseurs financiers » in *Revue d'Economie Financière*, vol.51, n°1, pp.217-228

[317] **Reboul, L.,** (1999) : « Le rôle des assureurs dans les financements de projet » in *Revue d'Economie Financière*, n°51, pp.113-123

financés selon des méthodes comparables, quoique sous forme plus standardisée de *leasing* (avions de ligne, navires de commerce).

Dans les années 1980 et 1990, des projets d'infrastructures publiques ou d'exploitation de services publics appuyés sur des équipements techniques urbains (réseaux d'eau, traitement des déchets), concédés par des acteurs publics, ont été lancés dans les pays émergents, promus par les bailleurs de fonds internationaux dans le cadre du consensus de Washington, ou dans le cadre de certaines expérimentations libérales extrêmes des années 1980 (Eurotunnel, sans un *penny* d'argent public). Dans le contexte international, ces montages, selon leur périmètre, sont désignés sous les divers acronymes BOO (*build, own, operate*), BOT (*build, own, transfer*), BOOT (*build, own, operate, transfer*) (Lyonnet du Moutiers, 2003, 2006, *op. cit.*). Cet auteur insiste à juste titre sur l'essence anglo-saxonne du financement sur projet plus propice aux expérimentations que les concessions à la française, plus restrictives). Dans le cas français, il s'agissait aussi du prolongement du principe des concessions sur des projets à l'acceptabilité sociale de plus en plus discutée (voie urbaine à péage TEO à Lyon), ou à la rentabilité économique fragile (Orlyval). Certes, la modalité concessive n'était pas nouvelle, mais il semble que sur certains projets, du point de vue des partenaires financiers et industriels, les limites économiques du modèle avaient été atteintes. En Grande-Bretagne, comme nous l'avons vu en chapitre 1, avec la montée en puissance du PFI au cours des années 1990, venue en correction, entre autres, de l'expérience et de l'échec économique du montage 100% privé d'Eurotunnel[318] ; comme en France, « le développement du financement privé des infrastructures nécessite une relance des PPP » (Ponsolle, 1999), comme réponse à l'imprévisibilité qui repousse les investisseurs.

Le développement des PFI britanniques, et PPP/CPA français des années 2000 correspond à un troisième temps du financement sur projet, portant sur des équipements support du service public parfois vendus sous forme de service de mise à disposition au secteur public, donc à risque commercial limité, et dans le cadre de montages DBFO/M (*design, build, finance, operate/maintain*) où les responsabilités et possibilités d'intervention des différents acteurs sont mieux définies[319]. Dès 2001, dans le rapport commandé par l'IGD sur le PFI, le Conseiller d'Etat Bertrand du Marais, observateur attentif des dispositifs juridiques de la commande publique et de la gestion privée des services publics, constate que « le développement du financement privé des infrastructures publiques semble largement inéluctable », identifiant « un mouvement mondial qui concerne 15-20% de la valeur totale des investissements en infrastructures », et une industrie qui se crée, le financement de projets publics, mêlant finance et industrie du BTP : « en Grande-Bretagne, le PFI, c'est d'abord toute une ingénierie financière privée de l'investissement public qui se développe ». Dans le monde anglo-saxon, une importante littérature témoigne, au cours des années 2000, du caractère nouveau et de l'importance croissante du financement privé des infrastructures publiques[320].

---

[318] Echec lié aux interférences de la personne publique, exigeant des modifications techniques en cours de projet, provoquant des dépassements de coûts et délais ayant des conséquences financières en sus du manque à gagner, et à des prévisions de trafic excessives. Voir **Ponsolle, P.,** (1999) : « Le financement privé des infrastructures » in *Revue d'Economie Financière*, n°51, pp.125-135.

[319] En particulier, l'intégration du "D" de *design* signifie que le concessionnaire a le contrôle de la conception technique en réponse aux spécifications – une fois celles-ci définies – tandis que le "F" de *finance* signifie qu'en contrepartie du préfinancement de l'équipement, le concessionnaire s'assurera que le concédant est tenu par le contrat.

[320] **Berg, S.., Pollitt, M., Tsuji, M.,.** (2002) : *Private initiatives in infrastructure. Priorities, incentives and performance*, Edward Elgar Publishers, 256p., **Grimsey, G., Lewis, M.** (2004) : *Public Private Partnerships : the worldwide revolution in infrastructure provision and private finance*, Edward Elgar Publishers, 268p.; **Hodge, G.., Greve, C.,** (2005) : *The challenge of Public-Private Partnerships*, Edward Elgar Publishers, 368p.

2.2. Principes et fonctionnement économique du financement sur projet appliqués aux PPP

Par-delà ce découpage historique un peu grossier, puisque les périodes considérées se chevauchent, revenons aux principes de fonctionnement, aux modalités, et aux intervenants fonctionnels de ces montages, en montrant **dans quelle mesure les PPP mettent en place ces principes, tout en constituant une catégorie particulière de financement sur projet**.

Formes de montages contractuels et financiers permettant de financer des ouvrages et des services (Lyonnet du Moutiers 2006, *op. cit.*), les montages en financement sur projet possèdent les fonctionnalités et traits distinctifs suivants :

- Ils organisent un préfinancement, c'est-à-dire une mise à disposition de fonds sur mesure ;
- Le remboursement provient exclusivement des *cash flows*, flux de revenus, liés au projet ;
- Ces flux de revenus, et de manière plus générale, l'équilibre économique et financier du projet, peuvent être affectés par la survenance d'aléas, des risques de diverses nature pouvant de différentes manières nuire à la bonne fin du projet à différentes étapes de sa réalisation ou de son exploitation. L'étendue de ces risques est différente selon qu'il s'agit d'un projet purement privé ou d'un PPP, les schémas "concessifs" se situant entre ces deux extrêmes ;
- La contrepartie de ces financements ne repose plus sur les garanties offertes par le maître d'ouvrage du projet, ou par ceux qui l'exécutent, mais sur "l'actif", dont la valeur est très souvent liée à la réussite du projet ; ces garanties sont concentrées sur une solution juridique ad hoc, qui porte le projet ;
- Le contrôle et la maîtrise a priori de la survenance de ces risques supposent un travail de montage entre commanditaire et prestataire d'une part, entre partenaires techniques et financiers du projet d'autre part. Ce montage met en place un système de gouvernance contractuelle à long terme permettant de contrôler et réduire les risques et, le cas échéant, de les faire supporter par une des parties prenantes.

Techniquement, ces éléments se retrouvent dans les PPP.

2.2.1. La fonction de financement / préfinancement[321]

Selon le principe du financement sur projet, le PPP permet l'apport de préfinancements privés : la mise à disposition de fonds permettant de couvrir les besoins pendant la période de construction et d'exploitation. Le profil de mise à disposition de ces liquidités sera adapté au projet, en montant, en durée, en rythme d'engagement, en rythme de remboursement (c'est la "structuration" du financement). Le coût de ces liquidités sera adapté aux caractéristiques du projet (le coût complet

[321] Il nous semble plus opportun de parler de préfinancement, tant le terme de "financement" est devenu galvaudé. Quand, dans le langage courant, ou politico-médiatique, on parle des "difficultés de financement" de tel projet d'infrastructure ou d'équipement, on désigne un système qui mélange toutes les dimensions temporelles, et englobe les enjeux de subventions publiques (théoriquement correspondant au surplus socio-économique collectif dégagé par l'équipement, mais qui ne peut-être payé que par la fiscalité), de contributions du secteur privé, d'équilibre économique par la marchandisation éventuelle du service public (si quantifiable), et de potentielles recettes annexes (liées à la marchandisation de services tiers).

d'un financement étant composé de la moyenne pondérée de ses composantes, ces composantes étant elles-mêmes *pricées* selon le coût de la liquidité, sur les marchés financiers, c'est-à-dire, essentiellement, le taux de refinancement interbancaire du moment [LIBOR, EURIBOR], et le "*spread*", la prime de risque. Ce coût complet, on le devine, est censé aller croissant à mesure qu'augmentent les risques portés par le projet. Par rapport à un financement classique, un montage financier en financement sur projet/PPP sera donc dimensionné au projet, tant en structuration, taillée sur mesure par les partenaires financiers, qu'en coût (adapté aux caractéristiques économiques du projet et non à la qualité de crédit, ou signature, de l'emprunteur). La durée de financement dépend de la durée du contrat, qui correspond en général à la durée de vie des équipements principaux (à noter que la notion d'obsolescence des équipements semble relativement nouvelle dans la gestion publique, IGD 2006).

Rappelons les justifications économiques du recours à ce préfinancement privé (telles qu'énoncées, par exemple, par le rapport de l'IGD (2006) repris dans le guide méthodologique du MINEFI sur les PPP, 2011) :

- lever la contrainte budgétaire immédiate pesant sur les projets et permettre l'accélération des programmes d'investissement en levant le "*stop and go*" qui caractérise souvent l'investissement public (justification qui, si elle n'est pas purement macroéconomique, intéresse du moins les finances publiques) ;
- responsabiliser le partenaire privé en conditionnant le remboursement à l'obtention des performances, le financement privé jouant le rôle de corde de rappel. Le montage financier servira également à "absorber les risques" d'un projet, et favorisera les meilleurs arbitrages entre investissements et dépenses d'entretien maintenance (c'est là la justification plus gestionnaire, appuyée sur les développements théoriques de la microéconomie, voir **chapitre 2**).

La fonction de préfinancement peut également se résumer dans un tableau emplois-ressources, où les différentes formes de prêt, et d'investissement en fonds propres, viennent couvrir les frais de montage, de conception, de construction bien sûr, mais aussi diverses formes de frais financiers qui interviennent dès avant la mise en service des équipements (assurances, remboursement d'intérêts dès la mise à disposition des fonds [*rolled up interests* / frais financiers intercalaires], provisions pour aléas…)

Tableau emplois-ressources d'un montage en PPP (période de montage, conception-construction)

	Emplois	**Ressources**
Période de montage puis construction	- frais de développement, de conception, de modélisation financière - frais de construction - taxes et assurances, frais financiers intercalaires (*rolled up interests*) en période de construction, provisions financières pour aléas, impôts et taxes	- fonds propres[322] - prêts relais et quasi fonds propres (prêts convertibles) - dette "junior" et "senior" - dispositifs de crédit bail - subventions publiques d'investissement

[322] Les caractéristiques de ces différentes catégories de ressources sont détaillées en cours de ce chapitre.

Source : d'après IGD 2006, MINEFI 2011

Il est à noter enfin que ces préfinancements privés peuvent ne couvrir qu'une partie des besoins. La fonction de financement privée est en effet relativisée par la possibilité d'apports de subventions publiques (d'origine étatique, communautaire, et/ou locale…), créée par la loi du 28 juillet 2008 et renforcée par la LAPCIPP (loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés) du 17 février 2009[323].

Dans le cadre d'un contrat de PPP, à terminaison du contrat les équipements reviennent à la collectivité. Il est concevable de prévoir une soulte (un "rachat" de l'équipement pour un prix proche de sa valeur nette comptable, accordé contractuellement) ou un surloyer pour des équipements à durée de vie particulièrement longue – ce dispositif pourra constituer un moyen déguisé de contribuer à réduire le besoin de financement privé, en excluant de l'assiette de financement une partie du coût de l'investissement.

A contrario, existe aussi la possibilité de structurer une dette plus longue que la durée d'amortissement des équipements, offrant une période permettant de faire face aux aléas nécessitant restructuration. En matière de structuration de l'endettement, et particulièrement au niveau des maturités longues, la créativité bancaire et financière a permis, en tout cas avant la crise de 2007-08, de mettre en place des solutions étendant encore les possibilités de financement.

La structuration du financement s'intéresse également au circuit de remboursement de ces fonds.

2.2.2. Le remboursement par les flux de trésorerie

En PPP comme dans tous les montages en financement sur projet, les recettes liées à l'exploitation de l'équipement financé doivent couvrir non seulement les charges d'exploitation, mais aussi les frais financiers (remboursement de la dette et rémunération des fonds propres investis – il s'agit donc de rembourser non pas seulement l'investissement mais le montage financier qui l'a permis). Contrairement à un projet logé dans les comptes d'une entreprise, ce schéma rend plus douloureuse la survenance d'une année inférieure aux prévisions, qui ne permettrait pas de dégager toutes les liquidités pour procéder aux remboursements. A la différence des équipements construits en financement sur projet pour le compte d'entreprises privées, ou même de montages concessifs, la particularité des PPP est cependant la très forte régularité des recettes, normalement affectées d'un faible aléa puisque dépourvues de risque de demande, c'est-à-dire de risque "commercial". Ces recettes doivent démarrer à une date contractuellement établie – et que le prestataire est normalement capable de respecter – en contrepartie d'un niveau de service rendu au client public – performance elle aussi censée pouvoir être normalement respectée par le prestataire qui s'y est engagé.

[323] L'engagement de fonds publics constitue un certain dévoiement des principes du PPP, en rendant plus solvables certaines opérations. La possibilité de combiner modalité de type PPP et subventions publiques directes majoritaires dans le financement est néanmoins réservée aux projets les plus importants : pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, le financement définitif d'un projet doit être majoritairement assuré par le titulaire du contrat, sauf pour les projets d'un montant supérieur à un seuil fixé à 40 M€ HT (décret n°2009-987 du 20 août 2009, insérant l'article D. 1414-9 dans le CGCT).

Ces flux de revenus futurs, et donc les caractéristiques économiques du projet, sont soigneusement étudiés dans le montage, et le profil des remboursements taillé sur mesure pour correspondre à leur montée en puissance.

Le circuit économique et financier de fonctionnement et de remboursement du projet en PPP peut également se résumer dans un compte de résultat simplifié portant sur la période d'exploitation, pour partie valable à compter de la date de mise en service contractuelle.

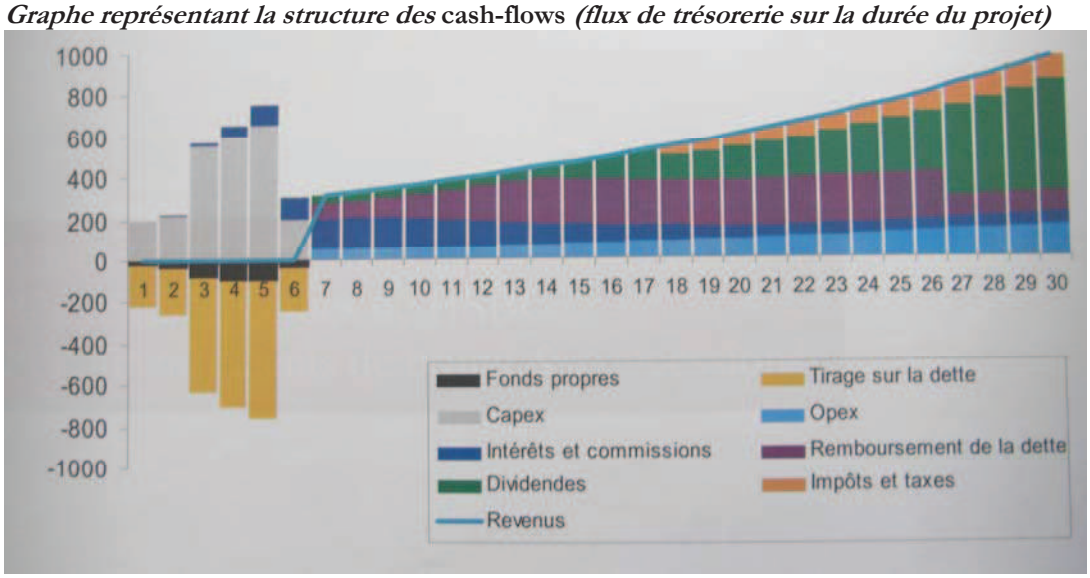
Tableau emplois-ressources d'un montage en PPP, période d'exploitation

	Charges	**Produits**
Période d'exploitation	- Charges d'exploitation (essentiellement entretien-maintenance, planifiées) - frais de GER (gros entretien / renouvellement, provisionnés au *prorata temporis* pour étaler les décaissements), - investissements supplémentaires en cours de vie du projet (planifiés) - impôts et taxes - service de la dette et rémunération des fonds propres, - provisions financières	- loyers et redevances contre mise à disposition de l'équipement - subventions ou avances sur redevances - recettes annexes/recettes de valorisation (parfois garanties par le consortium) à risque commercial, mais minoritaires

Source : IGD 2006, MINEFI 2011

Ces tableaux s'inscrivent dans un schéma temporel illustré ci-dessous.

Graphe représentant la structure des* cash-flows *(flux de trésorerie sur la durée du projet)



Source : document HSBC, 2006

Nota : ce graphique ne correspond à aucun projet identifié ; le profil et le montant des investissements puis l'emploi des cash-flows *révèlent qu'il s'agit sans doute d'un projet de grande infrastructure de type LGV, canal, ou autoroute.*

- En phase de conception-construction, ici les années 1 à 6 (cette durée particulièrement longue correspond aux projets d'infrastructures les plus exigeants techniquement), les besoins (principalement les "Capex", ou *capital expenditures*, dépenses en capital, allant des études aux

travaux ; mais aussi les frais financiers intercalaires et la rémunération des prestations de conseil – intérêts et commissions) sont financés par le tirage de dette et les investissements en fonds propres.

- A partir de la mise en service de l'équipement, les revenus (courbe bleue) viennent couvrir les dépenses "opérationnelles" (Opex, ou *operational expenditures*, composées des frais d'entretien-maintenance et des provisions pour GER – elles sont ici très faibles, ce qui confirme l'idée qu'il s'agit d'un projet plus "capitalistique" que "serviciel" : LGV, tunnel, ou pont plus qu'hôpital), les impôts et taxes, mais aussi rembourser la dette, intérêt et principal, ainsi que rémunérer les fonds propres (avec ici, remboursement des fonds propres)[324]

Les ressources (loyers) seront versées pendant la durée du contrat. Considérant le faible risque affectant théoriquement les paiements, les marges sur le coût de financement seront faibles : qu'une annuité de loyer vienne à manquer pour cause de retard dans la livraison ou la mise à disposition effective de l'équipement, et l'intégrité du service de la dette pourrait être menacée. De manière générale, les aléas, ou risques, même limités dans le cas des PPP, qui peuvent affecter le projet, seront à même d'éroder les revenus nécessaires au remboursement.

2.2.3. Les risques affectant l'équilibre économique et financier du projet

Toute intervention, tout discours, technique ou politique, concernant les PPP comporte inévitablement une argumentation sur « le partage des risques », « l'allocation des risques », la « maîtrise des risques », la « gestion des risques », la « valorisation des risques ». Nous ne nous engageons pas ici dans une dissertation sur un concept majeur en sciences économiques et sociales (où Knight (1921 [1971]) et Beck (2001, [1986]) sont des références obligées), et n'abordons pas encore le risque comme la contrepartie du rendement dans ce couple rendement-risque cardinal en finance. Il s'agit ici simplement d'identifier les aléas très concrets qui peuvent, dans une opération de financement sur projet, et singulièrement dans un PPP, affecter, du point de vue du prestataire privé et de ceux qui le financent, l'équilibre économique de l'opération, et en particulier la régularité et le niveau des les flux destinés à rembourser les prêts et rémunérer les investisseurs. Les risques sont donc les aléas et difficultés techniques pouvant résulter de contingences externes non contrôlables, mais aussi de négligences, à même de provoquer des surcoûts ou des pertes de revenus.

Il y a deux manières de construire une typologie des risques dans les montages en financement de projet et en PPP : en considérant leur nature, ou leur répartition dans le temps.

Tous les montages en financement de projet comportent quatre natures de risques (Crémieux, 1999, *op.cit.*) :

[324] Ce profil de *cash-flows* semble correspondre à un projet d'équipement très capitalistique, comprenant une très faible part de services, tant les frais d'entretien-maintenance et autres dépenses opérationnelles sont faibles par rapport au remboursement de la dette et à la rémunération des fonds propres. Des consultants comptables ou des professionnels du financement de projet pointeraient vraisemblablement un certain risque "politique" à concentrer à ce point des dividendes sur la période finale du contrat. Mais c'est là un autre sujet).

- Des risques **techniques**, de surcoûts et de délais d'exécution, tant dans la phase de construction que d'exploitation. Tandis que les risques de surcoûts, qu'ils soient en phase de travaux ou dans la prestation de service, ne sont normalement pas compensés par des revenus supérieurs, les risques de délais d'exécution des travaux ou de fourniture du service peuvent se traduire par un manque à gagner de revenus (puisque la durée d'exploitation ne peut être étendue pour compenser une mise en service tardive, tandis qu'une défaillance dans la fourniture du service peut entraîner des pénalités). Ces risques, on le verra, sont supposés reportés sur les partenaires techniques du projet par la structure contractuelle. Un loyer minoré par des pénalités, ou retardé (dans le cas d'une qualité insuffisante de construction ou de service) ou au *prorata* du retard de livraison de l'équipement, se traduirait en réduction du paiement, pour l'exécutant technique des travaux ou de la prestation d'entretien-maintenance. Le risque de disponibilité de l'équipement découlerait d'une mauvaise exécution, résultant dans l'incapacité répétée à fournir un niveau de service sur lequel le prestataire s'est contractuellement engagé, et déclenchant des clauses de pénalités affectant les recettes du projet.

- Des risques **commerciaux,** qui sont maximaux dans le cadre de projets purement privés (extraction de matières premières par exemple), liés à l'insuffisance ou à l'insolvabilité de la demande, voire à une déflation des prix de vente ; moindres dans le cas de concessions (réduits à un risque de fréquentation, risque éventuellement partagé via des construction tarifaires, des subventions diverses, par le commanditaire concédant) ; censés ne pas exister dans les PPP (puisque l'Etat, la collectivité, ou l'établissement public commanditaire, client principal, ont besoin de l'ouvrage et s'engagent à l'utiliser). Tout au plus peut-on assimiler le risque de disponibilité à une forme très atténuée de risque commercial, et considérer qu'il peut exister un petit risque commercial lié aux recettes annexes ou de valorisation, censées demeurer marginales.

- Des risques **financiers** qui peuvent comprendre, s'il s'agit d'un projet financé par des établissements bancaires et/ou réalisé par des entreprises non résidentes, une composante de risque de change. Mais il s'agit surtout de risques de liquidité (capacité à mettre à disposition les fonds) et portant sur le niveau des taux. Les banques s'engagent sur ces termes dans leurs offres, chaque élément comportant ses propres dangers. Reflétant les préoccupations des banquiers et investisseurs, le rapport de l'IGD sur le financement des PPP souligne à propos des risques financiers : « un souci de raison et d'équité doit inspirer la personne publique en matière d'allocation des risques purement financiers, car le partenaire financier arrangeur et *underwriter* doit assumer les risques de liquidité et de taux de son métier, mais ne peut s'engager de façon ferme sur la mise en place des financements et sur leurs termes et conditions (marge) qu'une fois connus les éléments déterminant le risque […] sur la base duquel le financement peut être présenté au comité de crédit. (Les banquiers ayant remis des offres en cours de dialogue compétitif ne peuvent les retirer sinon à mettre en cause leur crédibilité) ».

- Des risques **juridiques, fiscaux, et politiques** : ici il convient de distinguer le financement sur projet privé, parfois en environnement international, où les porteurs du projet peuvent avoir à prendre en compte un environnement instable dans leur montage, et les schémas concessifs et de PPP, où ces risques sont limités à des modifications futures marginales de certaines réglementations. Comme nous l'avons montré en chapitre 1, les risques "politiques" et juridiques faisant peser une menace existentielle sur les contrats de type PPP sont censés avoir été progressivement surmontés en France. Les changements politiques font néanmoins toujours revenir ce genre d'incertitude, mais il s'agit vraisemblablement davantage de rhétorique

préélectorale que de projets sérieux[325]. Au final, les risques politiques, juridiques, fiscaux, pesant sur les PPP sont désormais modérés.

Lyonnet du Moutiers (2003, *op.cit.*) propose lui une répartition temporelle des risques encourus par les prestataires privés dans les PPP, distinguant entre :

- Les risques concernant l'achèvement dans les coûts et délais du projet, incombant essentiellement au constructeur : obtention d'autorisation, risques techniques liés à la construction (des problèmes de conception inadapté à la réalité des travaux [risque d'interface] aux insuffisantes du constructeur) due à des insuffisances techniques, à des évolutions réglementaires mal anticipées, etc.). Ils sont concentrés dans les premières années d'un contrat (conception-construction puis livraison acceptée de l'équipement), ils peuvent générer d'importants surcoûts, ou un décalage des premières recettes, à même de compromettre l'équilibre économique et financier d'un projet, dès les premières années ;
- Les risques portant sur la valeur des actifs économiques résultant de leur exploitation. Ces risques de long terme, de disponibilité lié à des insuffisances dans la performance du service rendu, ou des surcoûts qui peuvent résulter d'une mauvaise conception ou d'inefficacité des prestataires, pèsent à première vue moins lourd que ceux de la phase de construction. Mais leur récurrence sur longue durée peut sérieusement affecter les flux de remboursement et donc la rentabilité, voire la viabilité d'une opération.

Les approches susmentionnées concernent essentiellement les risques tels que vus par le prestataire privé, liés aux erreurs qu'il peut commettre : mauvais dimensionnement par rapport au besoin, mauvaise conception fonctionnelle et architecturale, défaillances dans la construction, l'entretien-maintenance, l'exploitation, concernant les travaux de GER (gros entretien-renouvellement)…, puisqu'il s'est engagé à réaliser des prestations exprimées en termes de performances pour un prix figé à la signature des contrats. Cet endossement de risques opérationnels dégage la personne publique de risques (mauvaise conception, surcoûts de construction, retards, mauvaise maintenance) que cette dernière semble-t-il[326], étant traditionnellement son propre assureur, n'a pas pour habitude de quantifier, provisionner, ou de gérer de manière avisée, et qui peuvent s'avérer coûteux sur longue période (sans que le surcoût réel en soit apprécié).

Cependant certains risques pourraient aussi bien relever du concédant que du concessionnaire retenu. Ce sont des risques tiers, exogènes, dont la maîtrise est plus délicate : autorisations administratives (obtention du permis de construire, avancée de la déclaration d'utilité publique, procédures d'expropriation, commissions de sécurité), changements réglementaires (fiscalité, sécurité, environnement), cas de force majeure… Les risques de dérives de coûts ou de délais qui

[325] La campagne présidentielle de 2012, par exemple a vu certains hauts responsables du Parti Socialiste, devenus ministres depuis, s'en prendre à certains projets emblématiques menés en PPP (Balard notamment). Une fois parvenus aux affaires, des audits ont été lancés sur des projets emblématiques, laissant planer la possibilité que soient résiliés des contrats signés. Plus tard, le projet de loi de finances pour 2013 comprenait une mesure visant l'économie des LBO (rachats d'entreprise à effet de levier par des fonds d'investissement) : la réduction de la déductibilité des intérêts d'emprunt. Par ricochet, cette mesure a menacé d'atteindre l'ensemble des montages en PPP…

[326] C'est l'avis général qui se dégage des entretiens, du rapport de l'IGD.

peuvent découler de changements réglementaires imprévus, des difficultés d'obtention de certaines autorisations décalant d'autant la réalisation de certains projets pourtant signés se situent dans une zone grise. Résultent-ils d'une possible insuffisance du prestataire, ou lui sont-ils complètement étrangers à sa capacité ? Ils seront au cœur de négociations entre le concédant et le concessionnaire, où la puissance publique s'est souvent trouvée en position de force dans les années de lente montée en puissance du "marché", ce qui ressort de nombreux entretiens et du rapport du groupe financement de l'IGD. Significativement, ce dernier (rédigé au moment où se construisaient le marché et ses pratiques) rappelle que « le transfert de risques du partenaire public vers le partenaire privé […] doit toujours rester à l'intérieur de limites lui permettant de demeurer équitable et efficace en matière de coûts » : manière de rappeler que la tentation de faire porter par le prestataire des responsabilités sur lesquelles il n'a guère de prise se traduira par des surcoûts de financement.

Qu'advient-il en cas d'occurrence de ces risques portés par le prestataire privé ? Théoriquement le modèle économique et financier de remboursement serait dégradé, par dérive des coûts et/ou insuffisance des revenus prévus, mettant en péril la rentabilité des fonds propres, puis ces fonds propres eux-mêmes, et *in fine* l'intégrité des intérêts et des prêts. En pareil cas, les prêteurs et investisseurs ne disposent que de recours très limités contre leurs débiteurs : commanditaire du projet comme exécutants techniques qui auraient failli : le projet est porté par un véhicule *ad hoc*, et sur ce véhicule seul sont prises les garanties.

2.2.4. Des prises de garanties limitées

Dans un PPP comme dans tout montage en financement sur projet, la contrepartie des financements ne repose pas sur les garanties, qu'elles soient hypothécaires ou bilancielles, offertes par le maître d'ouvrage du projet (ici, la personne publique commanditaire), ou prises auprès des exécutants techniques (entreprises), mais sur les actifs liés au projet et la réussite de ce projet lui-même – le niveau de ses flux futurs générés par l'investissement, qui doivent être conformes aux prévisions.

Pour ce faire, l'actif financé est isolé du reste du bilan de ses promoteurs industriels, et placé dans une entité juridique spécifique pour la durée du projet (qui, dans le cas des PPP, correspond à la durée du contrat). Ce véhicule juridique *ad hoc* permet par conséquent de ne pas faire figurer la dette au bilan des promoteurs industriels du projet, ni de son commanditaire public. Les schémas de sûretés qui viennent en contrepartie des financements du projet portent sur l'actif et surtout les revenus de ce véhicule *ad hoc*[327].

Dans un montage en financement sur projet industriel "privé", les créanciers du projet doivent pouvoir saisir l'actif si une mauvaise gestion affecte la capacité de remboursement. Deux limites se présentent néanmoins. D'une part, ce que les économistes appellent la "spécificité" de l'actif : parfois celui-ci n'a pas de valeur de revente tant il est lié à la réussite du projet sous-jacent. Comme le rappelle Lyonnet du Moutiers (2002), Williamson a théorisé ce problème en soulignant que plus un actif était spécifique, plus grande devait être la part de fonds propres (pour lesquels les investisseurs consentent à un risque supérieur, en contrepartie d'une exigence de rentabilité élevée) dans son

[327] La société de projet est la forme la plus remarquable, mais pas unique, de cette solution juridique. Il est à noter que le vocabulaire anglo-saxon correspondant est *special purpose vehicle*.. Dans le jargon de la finance, le même terme sert pour désigner la société de projet d'un montage en PPP / financement sur projet, ou un véhicule de titrisation de revenus. Ce point n'est pas anodin, comme nous le verrons plus bas, il fournit un indice sur la nature de produit financier d'un montage en PPP.

financement. Dans le cas particulier des PPP, d'autre part, la question de la spécificité des actifs (un hôpital flambant neuf dont un établissement public hospitalier ne voudrait pas ne serait qu'une friche industrielle) se double de l'impossibilité de saisir les équipements physiques, puisque leur destination est publique. Dans de rares cas seulement – des immeubles à forte vocation tertiaire, qui pourraient trouver des utilisateurs privés – les équipements sont suffisamment standardisés pour imaginer des utilisations alternatives qui permettraient leur réaffectation. Reste à voir si dans le cas français, les règles de domanialité publique autoriseraient une telle réaffectation…

Considérant la spécificité d'un système de garanties ne pouvant s'appuyer que sur des actifs très spécifiques logés dans une entité juridique, et sur les revenus associés en cas de réussite du projet, l'intervention directe des financiers dans la gestion du projet constitue leur seul recours effectif pour être certains de recouvrer leurs prêts ou leur investissement. D'où la dernière caractéristique qui assimile un montage en PPP à du financement de projet : l'importance du travail en amont mené entre parties prenantes pour mettre en place un système de prévention, de répartition, couverture des risques, tout au long de la vie du projet.

2.2.5. Un travail de montage : partager les risques et établir la gouvernance du projet

L'absence de recours contre les exécutants techniques ou les commanditaires du projet n'offre d'autre solution que de contrôler et maîtriser a priori la survenance des risques, et faire en sorte que les responsabilités soient clairement attribuées. Une dernière caractéristique qui assimile un PPP au financement de projet est donc l'important travail de montage visant à prémunir contre les effets des risques sur les créanciers, en les faisant porter aux intervenants techniques concernés, ou à défaut en s'assurant contre eux ou en constituant des provisions financières, et en mettant en place un système de gouvernance sur la vie du projet permettant aux créanciers d'intervenir en cas de défaillance répétée.

Le contrôle et la maîtrise a priori de la survenance de ces risques supposent un travail de montage entre commanditaire et prestataire d'une part, entre partenaires techniques et financiers du projet d'autre part.

La responsabilité du coût de certains risques exogènes, comme il y été souligné plus haut, fait l'objet d'une forme indirecte de négociation, menée sous pression concurrentielle, dans le dialogue compétitif. Pour rendre son offre plus attractive, le prestataire peut être prêt à assumer des risques qui pourraient très bien être ceux du commanditaire public, en particulier dans les modifications réglementaires et l'obtention d'autorisations. C'est cet aspect particulier que désignent les discours invitant la personne publique à se montrer modérée dans le partage et le transfert des risques aux prestataires privés (« le transfert de risques non maîtrisés se traduit par coût financier accru », IGD 2006).

Au sein du groupement qui conçoit le projet – l'entité juridique *ad hoc* créant le cadre d'une coopération entre acteurs techniques et financiers unis par une communauté d'intérêts : remporter l'appel d'offres, autour d'un montage rentable – les risques sont évalués *ex ante* et attribués à ceux des partenaires techniques les mieux à même de les maîtriser. Certains risques techniques sont en effet contrôlables et en faire porter les conséquences par les exécutants constitue la meilleure manière de les éviter. Ainsi est-ce théoriquement le cas des risques de surcoûts, retards, malfaçons, dans l'exécution des travaux, risques endossés par la société de projet mais contractuellement transférés au(x) constructeur(s), tenu par des engagements de livraison clés en mains à prix et date

fixes, et à plus long terme par la garantie décennale. De même, les engagements de performance sur la durée incombent au(x) industriel(s) chargés de l'entretien et de la maintenance, tenus de s'assurer que la conception des équipements leur permettra de tenir leurs engagements. Des risques moins contrôlables mais dont l'occurrence est probabilisable et le coût connu peuvent être couverts par des polices d'assurances ; encore faut-il préciser qui doit les contracter. Cette allocation des risques est un processus itératif visant à tester qui est le mieux placé pour les gérer et tarifer (IGD 2006) : l'allusion au travail de partage (entre "partenaires" public et privé, entre industriels et financiers), et de *pricing* des risques est omniprésente dans le discours des professionnels du financement ce projets en PPP.

Ces risques "techniques", opérationnels, théoriquement assumés par les entreprises techniques, comprennent une dimension plus difficile à cerner : la manière dont ils pourraient "déborder" sur les financiers, très engagés en termes de montants, notamment à la fin de la période de réalisation, où ils ont engagé la totalité de concours de prêts et fonds propres sans qu'aient été versés les premiers loyers. Sans recours sur les industriels, les financiers doivent donc évaluer la capacité technique des entreprises chargées de la conception-construction et de l'entretien-maintenance à remplir leurs obligations sans défaillance économique ou de performance. En pareil cas, les industriels du BTP ou de l'entretien maintenance pourraient certes perdre beaucoup, mais cela n'exonérerait pas l'entité de projet engagée vis-à-vis du client public. Dès lors, les partenaires financiers doivent constituer des réserves financières à même d'amortir transitoirement ces chocs – et ces réserves auront un coût élevé, celui des fonds propres – et élaborer avec les autres parties prenantes du projet des procédures d'intervention.

Au cours du montage est donc mis en place un système de gouvernance contractuelle à long terme : non seulement un suivi régulier de la performance dans l'exécution du projet, par des rapports, des audits, mais aussi le droit, si besoin était, pour les prêteurs, de prendre le contrôle de la société de projet (ce sont les *step-in rights*, les droits de substitution) et/ou de remplacer certains prestataires techniques.

Tous ces éléments – de la structure de gouvernance au partage des risques – se trouvent définis dans les contrats. Le partage des risques, ainsi que la solidité du montage sur la durée de vie du projet, constituent une partie de l'offre technique remise aux donneurs d'ordres publics lors des appels d'offres ou dialogues compétitifs. Ils sont aussi la base sur laquelle les participants financiers d'un projet construisent un jugement de synthèse qui leur permet de décider ou non de la "bancabilité" du projet[328] et la structuration financière envisageable (le levier d'endettement ou *gearing*), et la rentabilité attendue (et donc *in fine* le montant des charges financières). Certaines déclarations de banquiers

[328] Le terme de bancabilité est un barbarisme financier souvent employé, jamais précisément défini, qui correspondrait à « la capacité d'un projet à intéresser les partenaires financiers dans des conditions acceptables par l'ensemble des parties » (IGD 2006), « l'éligibilité d'un projet aux critères de sélection des banques » (Marty, Christophe, Voisin, 2006, *op. cit.*, p.50) : en d'autres termes, viendrait qualifier un projet pour lequel le niveau de risques estimés, contrebalancé par le niveau de rémunération attendue des fonds engagés, correspond aux règles d'engagement de l'établissement financier.

entendus en entretien (« nous on a une matrice des risques on regarde tout de suite l'effet que ça peut avoir sur le pricing d'une opération ») laissent à ce sujet circonspect.

Les PPP s'inscrivent donc parmi les montages en financement de projet,

- mettant en place un plan de financement taillé sur mesure pour construire un équipement ;
- organisant le remboursement des prêts sur la base des revenus liés à la vente du service de mise à disposition de l'équipement ainsi financé à une personne publique ;
- étant susceptibles d'être affectés par un ensemble de risques, qui correspondent souvent à des insuffisances potentielles de la part des partenaires techniques d'un projet, ces risques menaçant de dégrader l'équilibre coûts-revenus envisagé, et donc la capacité de remboursement d'une opération ;
- concentrant les obligations et les revenus du projet dans une entité juridique *ad* hoc ;
- organisant le partage des risques entre les parties prenantes les mieux à même de les prendre en charge au moindre coût, et mettant en place des procédures de contrôle et de gouvernance à long terme des contrats.

Dans leur jargon, les professionnels du financement de projet désignent cet ensemble d'exercices sous le terme générique de montage ou mieux, de "structuration" d'une opération.

Néanmoins les PPP constituent un compartiment particulier du financement sur projet, car les risques sont bien bornés, l'environnement réglementaire étant désormais protecteur (cf. **chapitre 2**). Surtout, la principale spécificité des PPP est la faiblesse des risques pesant sur les revenus, puisqu'il n'y a pas d'aléa commercial (tout au plus des menaces de pénalités en cas de disponibilité insuffisante par rapport aux obligations contractuellement définies) – ce qui distingue les PPP de l'autre forme de montage en financement sur projet à donneurs d'ordres publics, les concessions.

Remarquons enfin que les risques, tels qu'ils ont été considérés dans les pages précédentes, sont ceux vus par le secteur privé. Le principe même des PPP est de les avoir fait porter au prestataire privé ; et l'acheteur public devra simplement s'assurer des conditions juridiques dans lesquels ils ont été "transférés". Du côté de la personne publique, l'acte d'achat devra surtout conduire à regarder les risques propres à l'agencement économique et contractuel de son prestataire privé.

2.3. Des agencements organisationnels et de financement sur mesure : les différents montages

Plusieurs configurations organisationnelles peuvent être mises en place pour répondre au fonctionnement économique du PPP. Le choix de l'une d'entre elles est fonction de la taille du projet, du niveau de transfert de risques, et de la complexité des missions confiées au partenaire privé (Lavit d'Hautefort, 2007, *op.cit.*).

Elles mettent en relation un donneur d'ordres public, client du projet, qui définit les attentes en termes d'obligation de résultat, négocie les moyens de mesure de performance et assure leur suivi, et contracte avec un prestataire privé unique chargé de l'obligation de mise à disposition d'un équipement.

Le plus souvent ce prestataire unique est constitué sous forme de groupement regroupant des firmes privées : plusieurs entreprises ou filiales d'entreprises industrielles (fonction de conception-construction) et/ou de services (fonction d'entretien-maintenance, voire exploitation). Ces entreprises sont en charge de mettre en œuvre les moyens techniques d'atteindre les performances fixées pour l'équipement et le service associé). Plus ou moins intégrés à ce groupement[329], les intervenants financiers apportent la ressource monétaire nécessaire à la concrétisation du projet. Leur intervention, comme on l'a vu, doit être sécurisée sur le plan juridique tant que financier afin d'optimiser le coût de financement au regard du partage des risques. Les intérêts divergents de ces différents acteurs seront rapidement évoqués dans le point suivant.

Les montages avec société de projet sont souvent présentés comme l'idéal-type des PPP. Pourtant, le fonctionnement global du PPP comme financement sur projet – un même schéma économique de remboursement de mise à disposition "performancielle" d'un équipement – et la nécessaire présence des mêmes acteurs fonctionnels (techniques et financiers) ne préjugent pas de la forme organisationnelle qui lui répondra le mieux. L'organisation interne retenue, sans qu'il existe de règle absolue, répondra aux caractéristiques des projets, notamment leur taille et leur complexité (souvent désignés sous le terme générique : « le niveau des transferts de risques »), qui dépendent bien souvent du secteur (petit immobilier vs. grandes infrastructures, équipements techniques, ou immobilier à vocation très spécifique).

Nous pouvons ici rappeler que Vandevoorde (2006, *op. cit.*, p.177-178) distinguait, « en fonction des risques transférés au secteur privé, trois types [de PPP] :

- Les *PPP de portage immobilier ou de financement-réalisation* dans l'esprit du crédit-bail immobilier : montage juridico-financier assurant la mise à disposition d'un bâtiment ou d'une infrastructure (ils comprennent en fait une part de gestion/maintenance, mais réduite au strict minimum) : transfert du risque de construction ;

- Les *PPP « performanciels » ou de financement-réalisation-gestion-maintenance* dans l'esprit du PFI anglais, qui assurent avec un paiement à disponibilité un service complet sans prise en compte du risque commercial : transfert du risque de construction et de gestion technique ;

- Les *PPP « pseudo-concessifs » ou de financement-réalisation-exploitation* qui, se rapprochant de la DSP, englobent aussi une partie du risque commercial (ou de fréquentation), que le paiement soit assuré directement par l'usager ou pris en charge par la puissance publique (péage virtuel). »

Il n'y aura pas de montage automatiquement adopté pour chacun de ces trois types ; on pressent néanmoins qu'une ligne de partage s'établira entre PPP de "portage immobilier" où le but sera de se rapprocher au maximum d'un coût de financement public, et schémas intégrant plus de risques dans le fonctionnement économique.

Nous décrivons ici successivement les différentes configurations organisationnelles et de financement, en opposant essentiellement les montages plus complexes en société de projet avec

[329] Nous nous devons d'insister sur ce point, qui appelle des interprétations différentes : de son point de vue, l'acteur financier prêteur est en quelque sorte extérieur au groupement, ne défendant que son intérêt – prendre le minimum de risque. C'est un point que souligne l'article de Lazéga et Pénalva-Icher (2013) :

actionnaires et prêteurs (banques ou marchés obligataires) avec des variantes adaptées aux spécificités de certains projets, où peuvent dominer le banquier – les montages en crédit bail immobilier et les solutions de portage direct – ou, *a contrario*, un industriel, dans le cas des montages "corporate" mieux adaptés aux projets à forte dimension technique.

2.3.1. Les montages à société de projet

Le montage idéal-typique, le plus conforme aux principes du financement sur projet susmentionnés, consiste en la création d'une société de projet dédiée à la réalisation et au service de mise à disposition de l'équipement objet du contrat de partenariat ou assimilé. Cette société de projet, incarnation juridique de l'opérateur privé co-contractant, est porteuse des obligations définies en accord avec la personne publique dans le contrat de PPP ; ces obligations sont ensuite transmises à des exécutants techniques par des sous-contrats. La société de projet a aussi une existence juridique propre et elle est directement financée et capitalisée. Enfin, sa constitution est le théâtre d'un travail de montage et de négociation conflictuel entre ses différentes composantes.

La société de projet porte la responsabilité de la réalisation des obligations techniques définies par le contrat de partenariat ou assimilé : conception-réalisation d'un équipement répondant au besoin, puis sa mise à disposition (par les tâches d'entretien-maintenance, de gros entretien/renouvellement, et éventuellement une dimension d'exploitation), prestations payées sous forme de loyers. Cette société de projet n'a en général pas de moyens propres : elle contracte avec des prestataires – entreprises de BTP et de *facilities management* en leur répercutant les obligations contractées auprès de la personne publique. Ces exécutants techniques portent le risque économique de dépassement des coûts, et subiront un manque à gagner en cas de prestation insuffisante ou hors délais.

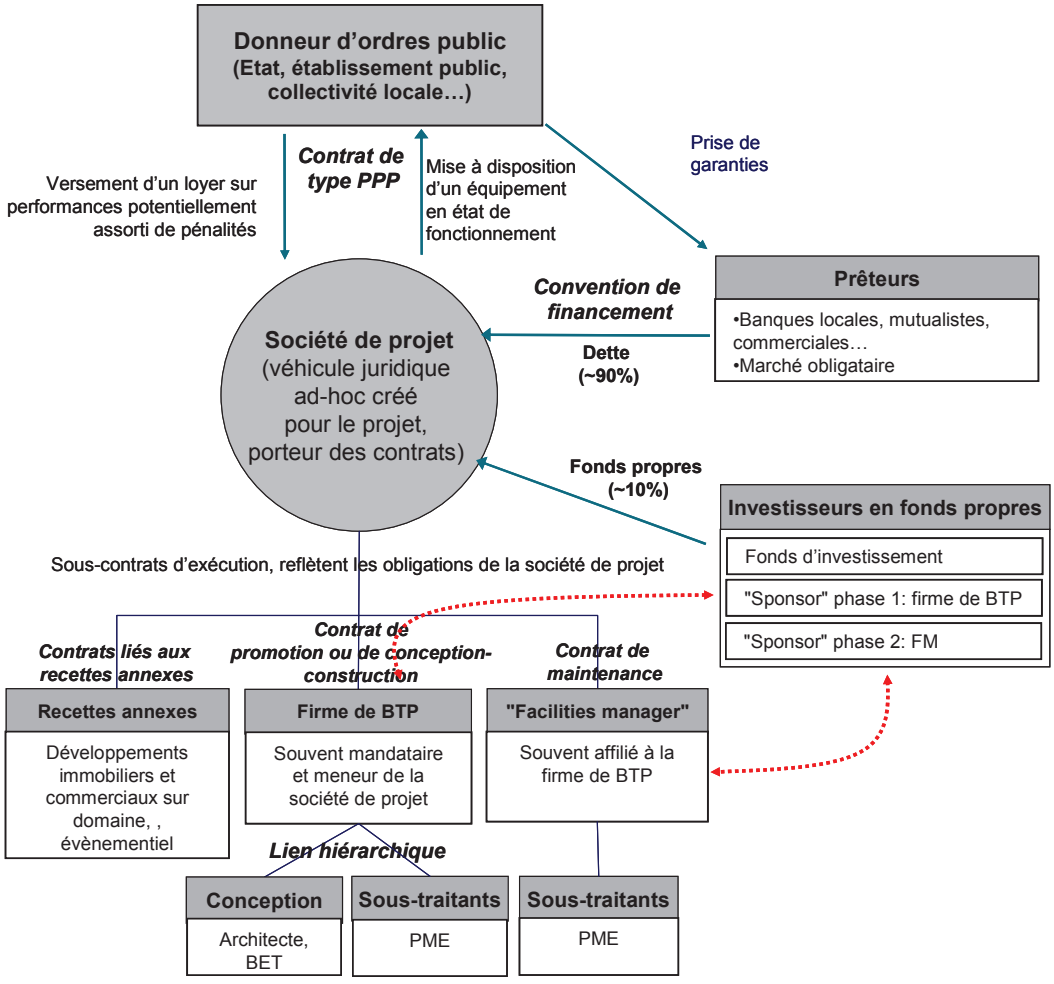
Mais ces prestataires ne se trouvent pas être de simples sous-contractants : souvent ils sont aussi actionnaires de la société de projet. La société de projet, titulaire du contrat, est en effet capitalisée : elle possède une structure juridique de société privée détenue et dirigée par des actionnaires. Ces actionnaires peuvent être purement financiers (fonds d'investissement, banques) ; dans la plupart des montages toutefois ils côtoient les partenaires "industriels" du projet, ainsi intéressés, par leur mise de fonds propres, au bon déroulement de l'opération au-delà de la simple exécution technique. Les actionnaires ont aussi pour but de constituer des réserves financières, qui viennent en contrepartie des fonds propres au bilan de la société de projet, et constitueraient un "matelas" de résistance pour éviter l'asphyxie immédiate du circuit de remboursement en cas de défaillance technique, qui se traduirait par des rentrées de revenus insuffisantes pour couvrir le remboursement des intérêts. Ces fonds propres et leur rémunération sous forme de dividendes seraient les premiers atteints en cas de défaillance de la société. En contrepartie, ils constituent les apports potentiellement les mieux rémunérés, et donnent droit à une place active dans la gouvernance de la société de projet. Les actions dans la société de projet sont par ailleurs cessibles, quand la personne publique le permet – et elle est incitée de toutes parts à autoriser cette pratique[330], en conservant un droit de regard. Cet arrangement, souvent prévu dans un pacte d'actionnaires, permet aux investisseurs purement financiers de se retirer de l'opération au profit d'autres investisseurs ; elle permet aussi le

[330] Nous l'avons vu en **chapitre 3**, dans la promotion du marché des PPP et de ses bonnes pratiques, nous le verrons en **chapitre 5**, dans le fonctionnement du marchés des actifs financiers, nous le verrons en **chapitre 6**, dans les discours des banquiers et investisseurs et le travail d'encadrement des clients publics par leurs consultants

remplacement, en cours de vie du projet, des fonds propres provenant de la firme de construction par du capital investi par le *facilities manager*. Ainsi demeurerait présent au capital, même à titre marginal, le responsable le plus approprié de l'exécution des obligations techniques.

Dans les montages en financement sur projet, et singulièrement les montages de PPP, les fonds propres constituent une source de financement très minoritaire derrière la dette – ou plutôt les différents types de dette (dette bancaire de divers niveaux de "séniorité", c'est-à-dire de priorité dans l'ordre des remboursements, éventuellement obligations, cessions de créances, éventuellement prêts de bailleurs de fonds comme la BEI. Ces outils seront abordés dans la suite du chapitre). Le paiement des intérêts et le remboursement du principal de la dette sont prioritaires sur les fonds propres, et proviennent des flux de trésorerie, donc de revenus, générés par le projet. « Il est logique qu'en tant que principal contributeur en montant au financement du projet, ne pouvant compter que sur les *cash flows* pour être remboursés, les prêteurs soient dotés du premier rang de priorité » (IGD 2006). En cas de défaillance, des schémas de sûretés sont définis au cas par cas, offrant dans de rares cas des droits réels sur l'équipement, le plus souvent des droits de substitution (*step-in rights*) permettant aux prêteurs d'exproprier les actionnaires, et la possibilité de remplacer les contractants défaillants.

L'écheveau des acteurs et des relations contractuelles dans un contrat de type PPP avec société de projet



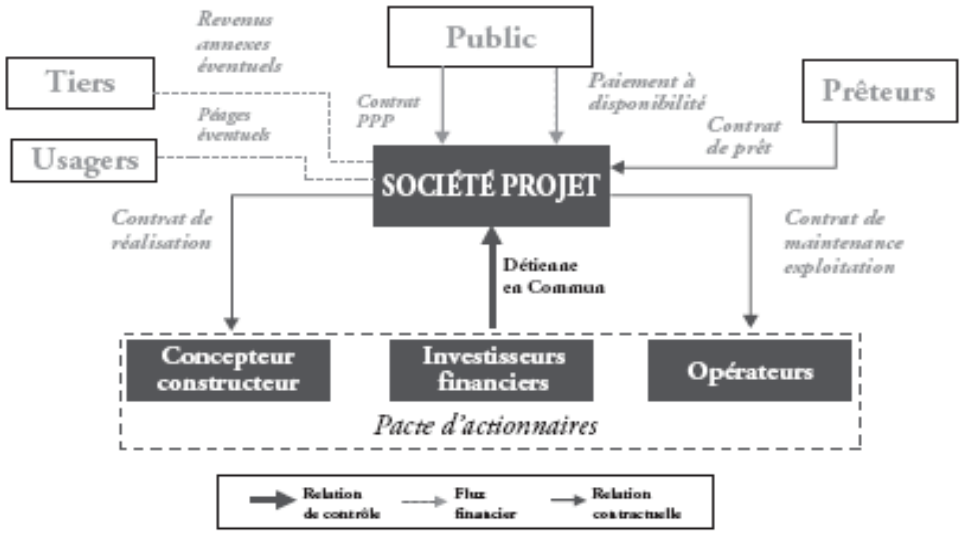
Source : notre synthèse[331]

Les droits et obligations respectifs sont élaborés et négociés – sous pression concurrentielle, ce qui signifie qu'il ne faut pas seulement mettre en place la structure qui conviendra le mieux aux participants du groupement, mais aussi celle qui sera la plus séduisante et la moins coûteuse possible pour le client public, dans l'ignorance de ce que peuvent être en train de proposer les groupements concurrents.

De ce type de structuration et de son montage découlent des problèmes intéressants : des participants de nature différente et aux intérêts divergents (et répartis différemment dans le temps, comme nous le verrons plus en détail par la suite) doivent mettre en place une structure "gagnante" mais où chacun trouve son compte (une espérance de rentabilité de l'opération proportionnelle aux risques encourus), le tout en environnement incertain. Tous les acteurs sont nécessaires, il n'y a pas de leader *a priori* incontestable, d'acteur prédominant. Tous doivent vérifier que le projet fonctionne correctement. Comme le souligne Michel Lyonnet du Moutiers (2002), comprendre la complexité

[331] Notons qu'il s'agit là d'une manière de voir les choses qui permet d'isoler les financeurs de la société de projet comme acteurs à la fois différents des intervenants techniques, mais qui considère également l'ensemble des prestataires privés – constructeur, "mainteneur", investisseurs en fonds propres, et banques prêteuses – comme un ensemble aiguillonné par un intérêt commun : gagner le projet.
D'autres approches (Penalva-Icher, Richard, Jeny-Cazavan, Lazega, 2012, *op. cit.*, Penalva-Icher, Lazega, *op. cit.*, 2013) voient dans les banques prêteuses un acteur externe plus soucieux de préserver son intérêt que la réussite du groupement [mais cette affirmation s'appuie sur une seule citation, d'un acteur non identifié et non contextualisé : « Les banquiers n'ont aucun état d'âme, aucun investissement par rapport au bon déroulement des projets, rien du tout, ils ont leur façon de voir et ils restent campés sur leurs positions, ils ne sont absolument pas malléables, ils ne sont pas souples, ils ne sont pas ouverts, c'est impressionnant. […] Je pense que ces groupements ont beaucoup de difficultés avec leurs banquiers, quand ils arrivent, ils sont presque en larmes… (entretien avec une personne publique) » (cité dans Penalva-Icher, Lazega, 2013, p.9)].
Il est également significatif que le « schéma type d'une relation en PPP » proposé par Vandevoorde (2006, *op. cit.*, p.186) – dont on rappelle qu'il co-dirige le fonds CDC Infrastructures – sépare nettement les intervenants financiers, d'une part en associant les investisseurs aux intervenants techniques, d'autre part en isolant les prêteurs. Nous en reparlerons ultérieurement.

Le schéma type d'une relation en PPP



Source : Vandevoorde, 2006 (p.186)

des montages contractuels, construits parmi des intérêts divergents, nécessite une approche multidisciplinaire, et la meilleure manière d'accéder aux terrains est de participer aux montages.

Il résulte des travaux de montage, et de la nécessité pour chaque partie prenante de protéger ses intérêts, que les opérations menées avec société de projet sont particulièrement lourdes et coûteuses à mettre en place.

D'autres modèles existent, plus clairement dominés par un des acteurs – financier ou industriel.

2.3.2. Les montages en crédit-bail, adaptés aux projets à dominante immobilière

En alternative à la construction d'entités juridiques *ad hoc* nécessitant une longue phase de montage, certains projets peuvent se prêter à l'utilisation de formes simples, proches du crédit bail immobilier. Juridiquement, il s'agit souvent de contrats appuyés sur des formules de type bail emphytéotique ou autorisation d'occupation temporaire – location avec option d'achat (AOT-LOA), les plus adaptés aux PPP de petite taille à dominante essentiellement immobilière, avec faible transfert de risques.

Dans le contexte institutionnel français, cette possibilité est récente : le recours à des formes de crédit-bail était fortement limité par le droit administratif. Il était interdit pour l'Etat dès lors que l'immeuble répondait à un but d'intérêt général, et d'usage restreint, en matière mobilière, à quelques matériels de bureautique et d'informatique (Marty, Christophe, Voisin, 2007, *op. cit.*)[332]. S'agissant des collectivités, le principe était que seuls les meubles et immeubles utilisés pour une activité soumise à la TVA pouvaient être financés par crédit bail. La LOPSI puis la LOPJ de l'été 2002, suivie par l'ordonnance sur les hôpitaux de septembre 2003, et enfin l'ordonnance du 17 juin 2004 créant les Contrats de Partenariat[333], ont ouvert recours au crédit-bail.

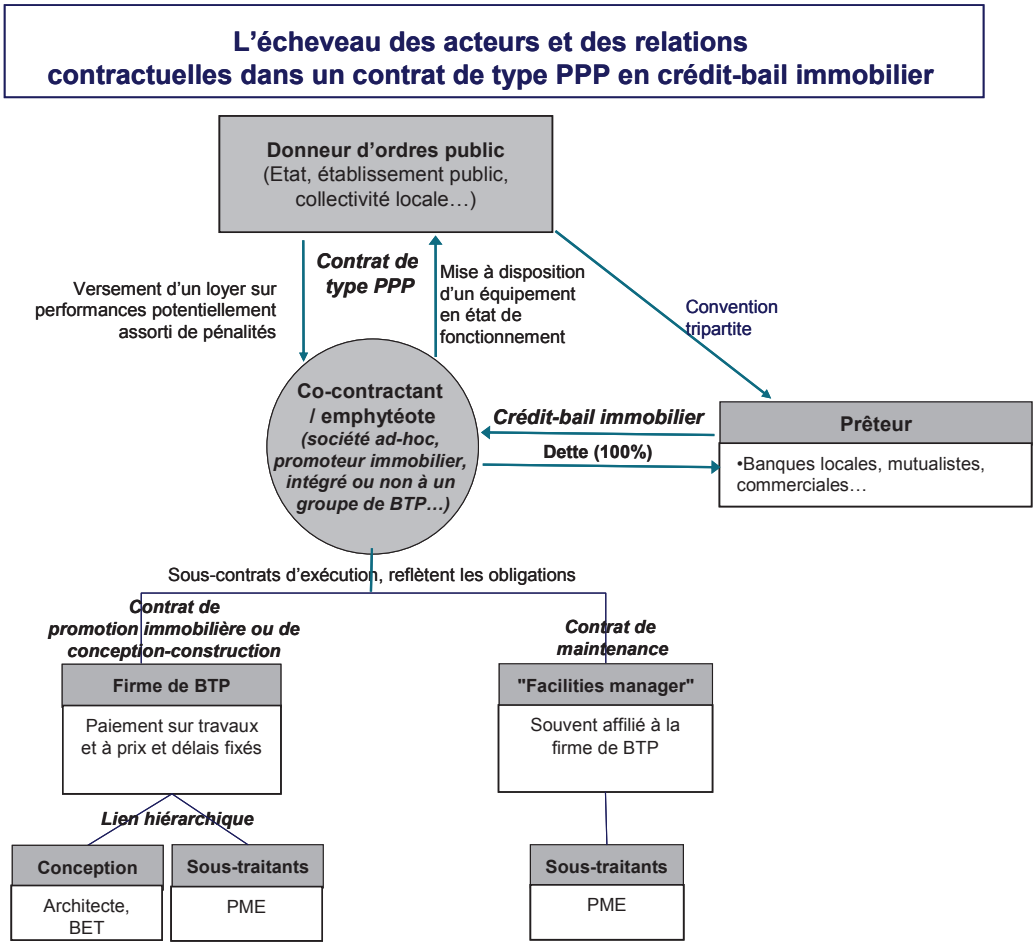
Dans ces formes de location-vente, l'emphytéote – détenteur du droit de jouissance temporaire du domaine public pour mener l'opération, maître d'ouvrage, unique interlocuteur de la personne publique, et responsable du contrat – peut être une société spécifiquement constituée, qui s'adresse à un établissement bancaire pour financer l'opération, cet établissement passant ensuite une convention avec le client public pour s'assurer des remboursements ; mais plus idéalement l'emphytéote est une firme de promotion immobilière qui monte l'opération et obtient les fonds auprès d'un établissement financier. Dès lors, en finançant intégralement l'actif avec de la dette (moins cher qu'un montage incluant des fonds propres), et en évitant *de facto* les frais de constitution d'une société *ad hoc*, cette solution est moins coûteuse (Lavit d'Hautefort, 2007).

Quant aux obligations techniques, elles sont transmises via un contrat de promotion immobilière ou un contrat de conception-construction, à une firme de BTP déjà choisie ou non, pour garantir une livraison à prix et délais fixés.

---

[332] On y trouvera l'origine de la présence de certaines filiales d'établissements bancaires, initialement spécialisées dans le financement de l'informatique publique, avant de s'étendre à d'autres formes de crédit-bail à destination de la personne publique. Ce sera notamment le cas de FIP, filiale du Crédit Agricole et l'un des premiers acteurs du financement des PPP en France – cf. **chapitre 6**.

[333] Logique et chronologie qui prouvent à leur tour que le PPP en tant que formes de commande publique sur contrats globaux pré-financés n'ont pas attendu la création "officielle" des PPP.



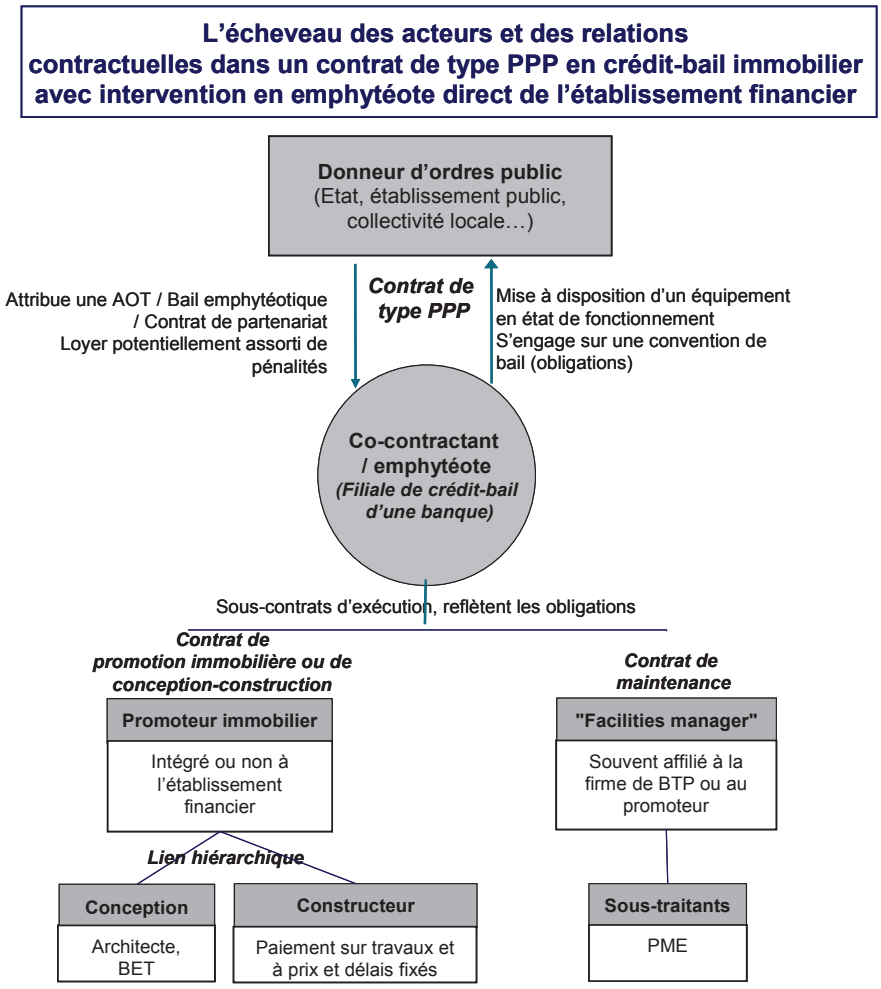
Source : notre synthèse

Le financement de projet en crédit-bail permet aussi une confusion entre le rôle d'emphytéote et celui de banquier, ce dernier agissant alors comme promoteur du projet et co-contractant privé de la partie publique (voir schéma ci-dessous).

Dès lors, le montage en crédit bail, s'apparente techniquement au métier classique du financement d'un actif immobilier. Le banquier est le porteur direct du projet, l'opération entrant dans ses lignes de crédit comme une opération classique. L'entité financière titulaire passera deux types de contrats : un contrat de promotion immobilière pour faire exécuter les travaux, et un contrat pour les tâches d'entretien, maintenance, et GER

Emphytéote et crédit-bailleur, l'établissement financier est en prise directe avec la personne publique. Par rapport à une opération de promotion immobilière privée, une convention précise les droits et obligations respectifs : les conditions de l'occupation du domaine public par le crédit bailleur ; l'existence et la portée du droit de propriété sur les ouvrages ; la garantie de continuité du service public (c'est-à-dire l'engagement du crédit-bailleur à maintenir l'affectation du projet à la mission de service public et les modalités de fin anticipée. MINEFI 2011)[334].

[334] Particulièrement ardu à expliquer, notamment en raison des problématiques de droits réels qui restreignent le champ d'application des montages en crédit-bail aux bâtiments neufs. Nous renvoyons au guide du MINEFI p104 à 106.



Source : notre synthèse

Si ce type de montage est aux marges du financement de projet (elle pourrait être considérée comme une opération de promotion, exonérée du risque d'obtention du terrain et de revente du bien construit), cette solution contractuelle éprouvée convient bien aux projets de PPP où la composante immobilière est essentielle et le transfert des risques limité (et donc la composante d'exploitation/maintenance technique est faible). (IGD 2006, *op. cit.*, Marty, Christophe, Voisin, 2007, *op. cit.*, entretiens).

La raison est double, et essentiellement liée à une question de calibrage de coût de financement : non seulement le nombre d'intervenants et les divers frottements ou coûts de transaction et de montage en résultant, sont limités, mais de surcroît le faible risque associé à ce type de projets permet de construire des montages solides sans avoir besoin d'injecter directement de fonds propres (plus coûteux que des prêts), injection qui s'accompagne par ailleurs de frais de structure (frais de création de société, de capital). De fait, certains projets essentiellement immobiliers et de taille réduite (EHPAD, casernes de gendarmerie, commissariats, petits bâtiments administratifs – il n'en a pas manqué dans le sillage des lois LOPSI et LOPJ) sont tout indiqués pour des solutions de crédit-bail (il existe aussi des raisons fiscales, cf. IGD 2006 ou MINEFI 2011). Par ailleurs les montages en

crédit-bail menés par une structure bancaire permettent *de facto* des formes de regroupement, de standardisation des montages, à même de réduire encore les coûts fixes[335].

Quantitativement, la majorité des projets de PPP/CPA menés en France l'ont été suivant ce type de montage.

> « On pourrait dire qu'il y a une approche quasi-matricielle pour déterminer s'il faut recourir à un crédit-bail immobilier, par rapport à une SPV. C'est la taille de l'opération et sa complexité. On peut très bien considérer qu'un immeuble de bureaux, même à 100M€, on pourrait le faire avec un montage très faiblement capitalisé, même une SCI, parce que le montant de risques qui est pris est faible… Tenez, on travaille sur les archives du Ministère des Affaires Etrangères. Un dossier de 60M€. On est partis en SPV… mais si c'était à refaire aujourd'hui, je ne partirais pas en SPV parce qu'on avait une conception prise en charge par le MAE… donc pas de risque de conception : ils ont déjà fait le concours d'architecture. On construit un immeuble où finalement il n'y a que des rayons pour mettre des cartons. Et derrière des contraintes d'entretien maintenance assez faibles. Donc finalement le niveau d'exposition au risque… pfff… on n'est pas vraiment dans du PPP en plus, on pourra en rediscuter : le transfert de risques est faible, ça ne nécessite pas une forte consommation de fonds propres en adéquation avec les risques qu'on nous demande de prendre. Donc c'est vraiment un dossier de taille significative qui ne nécessite pas de mettre en place une ingénierie financière… en plus j'ai un loyer garanti par l'Etat… le MAE ne va pas changer ses locaux d'archives, je ne suis pas en risque fréquentation, d'occupation. Le temps qu'ils en partent il se sera passé 2 siècles. Pas de risque d'occupation, de disponibilité… je n'ai qu'un risque de construction. Une fois la mise en service effectuée il n'est pas nécessaire de mobiliser beaucoup de fonds propres. Donc c'est typiquement le genre de dossiers sur lequel on pourrait s'interroger, et un montage soit en crédit-bail, soit en SCI, aurait été adapté. On travaillait avec la CDC qui voulait mettre des fonds propres, donc on est parti en SPV. Mais en pure rationalité financière, ce n'était pas la meilleure solution
> Voyez donc les petits projets le montage en SPV n'est pas adapté trop cher, trop consommateur de fonds propres, et donc renchérit considérablement le projet, donc on utilise des montages de type crédit-bail, ou assimilés. Il faut mettre en face du projet la dette la plus adaptée. Ce que je dis à mes équipes : il y a des fois, on n'envoie pas la fusée Ariane, ce n'est pas la peine de mettre des véhicules hyper compliqués pour faire un financement hyper simple. On n'utilise pas nécessairement des véhicules très complexes, des financements – aujourd'hui sur des projets de taille moyenne on fait des financements hyper basiques, l'objectif étant d'avoir des conditions financières les plus compétitives possibles »
>
> *Un banquier spécialisé dans le financement des PPP, banque mutualiste, Paris, 2006*

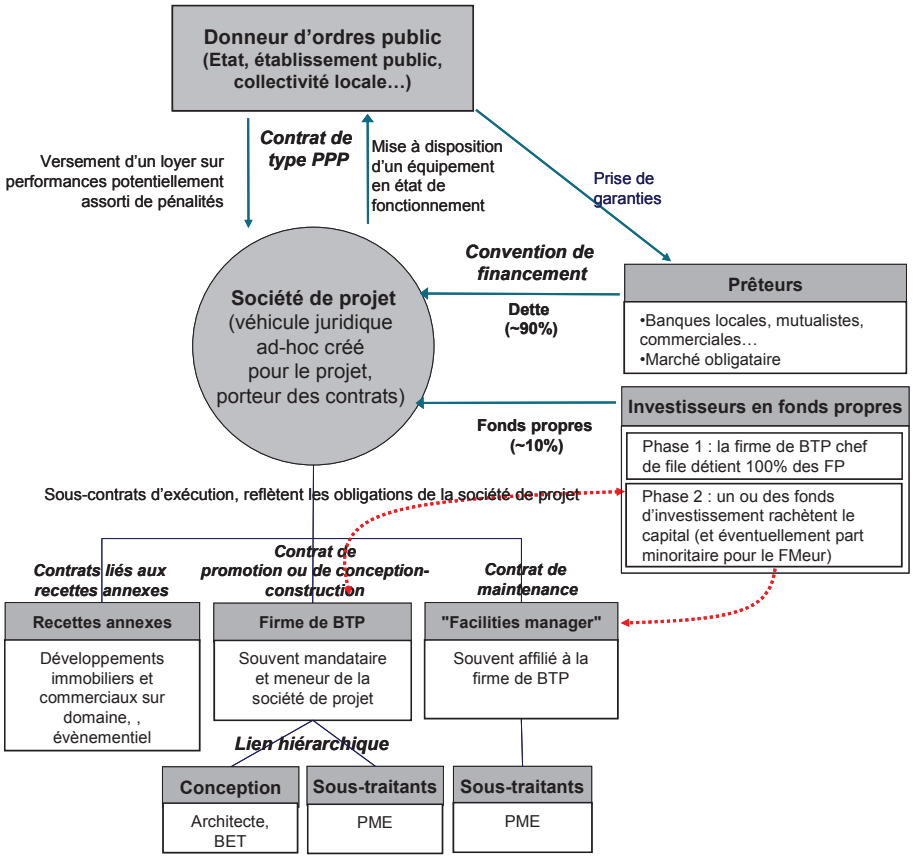
Outre la dimension technique, nous retiendrons que la possibilité du financement de certains équipements et bâtiments publics en crédit-bail, considérablement élargie avec les PPP/CPA, la voie à des établissements bancaires pour être fournisseurs de bâtiments ou équipements publics.

2.3.3. Les montages portés par une firme de BTP (dits montages "*corporate*")

[335] Cette remarque sera à rapprocher du succès de certaines banques qui ont proposé des montages standardisés où la banque intervient en emphytéote direct en faisant travailler sa filiale de promotion immobilière.

Le montage dit en "financement corporate" peut sembler être une forme hypertrophiée de montage à société de projet : au lieu que celle-ci soit détenue par une firme de BTP "sponsor" et des actionnaires purement financiers, elle est détenue intégralement par un même et unique industriel, et assume toutes les responsabilités et risques du contrat. Ce type de montage, déconseillé dans le rapport de l'IGD comme dans le guide méthodologique du MINEFI de 2011, suppose que l'industriel « possède toutes compétences en interne, et que le projet présente une dominante correspondant à une chaîne de valeur maîtrisée ».

L'écheveau des acteurs et des relations contractuelles dans un contrat de type PPP en "*montage corporate*"



Source : notre synthèse

Cette architecture convient bien à des projets à forte composante technique – et, quoiqu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un PPP mais d'une concession, le viaduc de Millau en est emblématique. Le destin de cet ouvrage, dont la majorité du capital a été rachetée par la Caisse des Dépôts à son constructeur quelques années après son inauguration, illustre le caractère nécessairement transitoire de ces montages : la société de projet est en réalité destinée à être revendue, une fois les travaux réalisés et acceptés, et l'essentiel des risques techniques dissipés après une période de latence (typiquement, la période de construction suivie de quelques années, ce qui permet de s'assurer de la disparition des risques liées à l'obtention des autorisation, puis aux problèmes d'interface entre conception et construction, après livraison et acceptation de l'équipement dans les délais convenus ; ainsi, dans le cas du viaduc, d'un trafic conforme aux prévisions). L'entreprise ayant surmonté le défi technique sera en mesure de revendre la société de projet à un fonds d'investissement spécialisé dans les infrastructures existantes, qui reprendra les obligations, et de réaliser une plus value puisque la valeur des flux futurs associés au projet s'est accrue avec la disparition des principaux risques

l'affectant sur sa durée de vie. La trésorerie engrangée par la revente du projet permettra d'alléger le bilan de la firme de construction, voire de s'engager sur d'autres projets.

Les avantages liés à ces types de montage en expliquent aussi les faiblesses : l'unicité d'intervenant offrant de plus grandes réactivité et simplicité de fonctionnement réduit aussi la robustesse du projet – qu'advient-il si des difficultés se présentent ? – et sa transparence pour la personne publique. Le travail de montage et de surveillance mutuelle n'a pas lieu – or les investisseurs et prêteurs sont théoriquement ceux qui prêtent le plus attention à la solidité du fonctionnement économique et financier d'un projet à long terme. (Ces critiques, soulignant que les intérêts entre financiers et client public sont alignés, reviennent de manière récurrente ; elles émanent aussi d'intervenants issus principalement du monde financier, qui peuvent avoir leurs propres intérêts).

Un groupe de BTP français semble recourir régulièrement à ce type de montage dans les appels d'offres : Eiffage[336]. On constate d'ailleurs logiquement que les projets portés et gagnés par le groupe Eiffage ne comprennent pas d'investisseurs en fonds propres au capital.

2.3.4. Une distribution des montages par taille et secteur

Le tableau ci-dessous rappelle qu'il n'existe pas de montage idéal, mais des types de montages plus ou moins adaptés aux caractéristiques de taille et de complexité (qui, souvent, recoupent le secteur) des projets. Il n'y a pas non plus de frontière nette – le travail d'observation mené aux côtés des consultants de la personne publique, décrit en chapitre 5, montrera aussi qu'un même cahier des charges fonctionnel peut susciter tous ces différents types de montage dans les réponses des groupements candidats.

Synthèse des avantages et inconvénients des différents types de montages (organisation et financement) employés dans les PPP

Type de montage	Avantages	Inconvénients	Secteur idéal et/ou Conditions de succès
SPV	- travail important de montage et de contrôle dans l'intérêt du client public	- coût de ce travail de montage - surcoûts liés aux intérêts divergents - surcoût lié à la mobilisation de fonds propres	- immobilier complexe et/ou technique - "mégaprojets"
CBI (crédit-bail immobilier)	- Coût de mise en place modéré	- Droits réels sur l'équipement : à quelles conditions ? - Domaine d'application réduit	- Immobilier "banalisé" de petite taille (<100M€), à faible niveau de service, projets facilement réplicables

[336] A son propos, l'histoire économique récente (ou, à proprement parler, la préhistoire, puisque les évènements ici relatés datent de 2006, soit avant la crise financière), a pu aussi montrer que ces solutions peuvent fragiliser les entreprises : la faiblesse temporaire du troisième groupe de construction français vers 2005-2006 incita le groupe de BTP et d'immobilier espagnol Sacyr Vallehermoso, alors gonflé de liquidités par la bulle immobilière et la surchauffe de la construction espagnoles, à tenter une prise de contrôle boursière rampante du groupe français (qui s'acheva sur un échec en raison des "pilules empoisonnées" et autres dispositifs anti-OPA que le groupe avait mis en place dans ses statuts).

Type de montage	Avantages	Inconvénients	Secteur idéal et/ou Conditions de succès
"Corporate"	- souplesse et coûts de mise en place réduits - simplicité de fonctionnement - moins de frais de transaction et de montage - unicité d'intervenant (et donc d'intérêts)	- comment remplacer une entreprise défaillante ? - absence de financeur : quid de la convergence des intérêts entre financeurs et client public - pas de travail de montage et de surveillance par les incitations	- projets techniques (ex : ponts) - dans le champ de compétence de l'entreprise - requiert assiette financière importante pour ne pas fragiliser l'entreprise

Source : synthèse des documents IGD 2006, MINEFI 2011

Cette distribution des modalités de montage et financement selon les caractéristiques des projets[337], déterminera une distribution/spécialisation des établissements bancaires et des investisseurs.

2.4. Acteurs techniques et financiers dans le financement sur projet et les PPP : responsabilités, intérêts et temporalités

Les PPP / CPA sont donc une forme de financement sur projet, dont la caractéristique principale est d'être assis sur des flux de paiements, mitigés par des risques davantage liés à la compétence des partenaires privés du projet (tant technique que de coordination) qu'à la fréquentation et aux tarifs, normalement garantis. Ils apportent des montages permettant la combinaison de mécanismes de gouvernance et de solutions de financement, plus ou moins simple et peu onéreux, ou plus complexes mais adaptés à des cas particuliers.

Ces montages organisationnels et financiers sont à la fois un *processus* d'institution, puis des organisations *sui generis* qui ont une vie propre – généralement délimitée par la durée de vie du contrat. Au cours de ces deux phases – élaboration puis exécution du contrat – les montages sont le lieu d'un double jeu d'acteurs, à la fois coopératif et conflictuel. Sans nous livrer à une analyse en termes de sociologie des organisations, nous énonçons simplement les responsabilités, intérêts et temporalités des divers acteurs. Dans le cadre des PPP, deux jeux de relations s'établissent : d'abord entre une personne publique et son prestataire privé, choisi à l'issue d'un appel d'offres ou dialogue compétitif : le plus souvent, il s'agit d'un *groupement* privé, dont la forme et les composantes varient selon la configuration et le montage retenus (avec pour résultat un poids plus ou moins important voire prédominant des entreprises, des intervenants financiers, ou des promoteurs). Outre les

[337] Il s'agit ici d'un constat empirique et d'une synthèse de propos tenus en entretiens. Rechercher des régularités dans les formes organisationnelles en fonction des caractéristiques des projets (taille et secteur, voire d'autres variables), dans le but d'analyser l'écologie des types de montage, aurait pu constituer un terrain de recherche pour notre thèse. Cependant, à l'époque où les terrains ont été initiés et conduits (2006-2007), les opérations étaient encore rares, le Contrat de Partenariat pas encore largement diffusé ni même assuré d'être pérenne : quelle aurait été la validité statistique des résultats ? Surtout, il aurait fallu enquêter non seulement sur le type de montage des projets gagnants, mais aussi la forme choisie dans les candidatures non retenues. La confidentialité qui entoure les opérations, la méfiance, en tout cas dans les premières années de construction du marché, des parties prenantes, aurait rendu une telle approche difficile. Quant à essayer d'établir les configurations d'offre et les stratégies d'entrée gagnantes, il s'agit du « cœur nucléaire » (source : Lyonnet du Moutier (2002), entretiens) des secrets industriels des firmes et des banques. Les éléments que nous fournirons plus bas sur les stratégies d'entrée, pour partie appuyés sur les déclarations faites lors des entretiens, y répondent pour partie, mais ne donneront que des éléments de réflexion préliminaires, pas des données statistiques.

positions et responsabilités respectives du client public et du groupement privé, il faut donc établir une typologie des acteurs techniques et financiers pouvant composer le groupement privé, en insistant sur leur rôle, leurs intérêts, et temporalités, éventuellement divergentes.

2.4.1. Les donneurs d'ordres publics face aux groupements

Bien que le donneur d'ordres publics ne soit pas au cœur des préoccupations de notre recherche, en mentionner les caractéristiques et intérêts permet de mieux comprendre la position des groupements privés face à lui, mais aussi le rôle relatif des différents acteurs composant les groupements.

Sous le terme générique de donneurs d'ordres publics (ou commanditaire, ou concédant, ou client public) sont regroupés des acteurs hétéroclites, qui tous peuvent avoir recours à des outils de commande publique de type PPP/CPA (ce qui nous conduit, comme d'autres auteurs, à les traiter de concert), mais possèdent des caractéristiques différentes, dont la plus importante n'est pas inscrite dans le statut juridique : c'est la compétence technique, souvent liée au nombre d'opérations complexes conduites et à la capacité de constituer en interne des équipes de projet solides. Cette capacité est bien souvent fonction et la taille et/ou du degré de centralisation de l'entité. Sont donc donneurs d'ordres publics, en tant qu'ils peuvent recourir aux PPP CPA :

- les collectivités territoriales, les établissements publics hospitaliers ou d'enseignement supérieur : ce sont des acteurs décentralisés – ils ont dans la plupart des cas pour propriété commune de ne conduire qu'occasionnellement des projets complexes. Certains types d'établissements publics sont néanmoins soutenus par des agences centralisées au niveau régional et/ national (ARS : agences régionales de santé ; MAINH : Mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier).
- des établissements publics ou administrations plus expérimentées et équipées en compétences de maîtrise d'ouvrage, le plus souvent étatiques (dépendant de ministères), et dont la raison d'être est de mener de grands projets complexes : Equipement (DG Routes, ou grands établissements publics liés à ce ministère et ses avatars récents : VNF, RFF), Défense, Justice (via l'AMOTMJ – Agence pour la Maîtrise d'Ouvrage du Ministère de la Justice – devenue APIJ – Agence Pour l'Immobilier de la Justice). Qu'ils soient maîtres d'ouvrage publics, concédants dans le cadre de concessions, clients publics dans le cadre de PPP / CPA, ces grands donneurs d'ordres publics sont – en général – plus rôdés à la définition et au suivi de programmes, et à la passation de marchés complexes, que les clients publics décentralisés mentionnés plus haut.

Face à ces donneurs d'ordres fragmentés et hétéroclites[338] mais considérés comme un tout dans le cadre des PPP, la compétence technique, quoique partagée entre acteurs concurrents, est nettement plus concentrée, sinon centralisée, du côté du privé : quelques grandes entreprises, une grosse dizaine de banques prêteuses, une dizaine de fonds d'investissement, une dizaine de cabinets d'avocats renommés, moins d'une dizaine de cabinets de conseil "financier". Reliés au monde financier, ces derniers, dont nous étudierons plus bas (**chapitre 6**), les propriétés et les fonctions de conseil et de médiation du côté de la commande publique, se situent en première ligne lors des procédures de

[338] Cette typologie est propre à la France. Pour ce qui est des PPP, la référence absolue demeure la Grande-Bretagne, où les caractéristiques des clients publics seraient à considérer différemment. Nous n'avons pas réellement creusé la question, sinon que la vue d'ensemble est que le degré de décentralisation est moindre, et que dans divers secteurs la commande est plus fortement encadrée par des agences nationales.

dialogue compétitif. Ils y incarnent littéralement la personne publique, comme nous avons pu l'observer et ont pu le constater d'autres auteurs (Penalva-Icher et al, 2012, *op. cit.*).

Même si les clients publics sont divers, et que leur compétence, on le verra, se situe en réalité pour partie dans les structures de conseil qui les assistent lors de la passation des dialogues compétitifs (auxquels recourent même les établissements publics centraux expérimentés et outillés, un paradoxe que nous aborderons en abordant le rôle des consultants dans le **chapitre 6**), il faut considérer qu'ils ont, quelle que soit leur identité, un intérêt de long terme commun, que la structure du PPP est censée protéger. Dans le monde anglo-saxon, qui ne partage pas notre pudeur sémantique, l'intérêt public dans le cadre des PPP est résumé sous le vocable de VfM (*value for money*) ou plus récemment, BVM (*best value for money*)[339] : le meilleur rapport qualité prix, ou mieux « ce que l'on a pour ce que l'on paie ». Les sociologues et autres spécialistes de l'action publique, du NPM, ou encore de la mesure de l'efficacité dans les organisations sauront démasquer derrière cette terminologie apparemment objective et fédératrice tous les problèmes potentiels liés à la technique de métrologie et des objectifs évalués, ou encore à la finalité ontologique de cette mesure voire à ses objectifs secondaires, comme procéder à une réforme des organisations publiques en les transformant en agents économiques rationnels (Le Galès, 2008)[340]. La qualité du service public final est un objectif difficile à évaluer, sinon mesurer, et parfois impensé des évaluations (Campagnac, Deffontaines, 2012)[341]. On retiendra néanmoins *a minima* l'objectif économique "simple" de la qualité du service de mise à disposition d'un équipement (c'est-à-dire conforme aux objectifs contractuellement définis, tant en termes de spécifications techniques de l'équipement que du service d'entretien-maintenance et de préservation patrimoniale de cet équipement – travaux de gros entretien et renouvellement), pour le meilleur rapport qualité prix, tout au long de la vie contractuelle de l'équipement (et même un peu au-delà). C'est-à-dire, à niveau de service égal, au moindre prix – sachant que ce prix est lui-même, côté acheteur public, pondéré par un risque, ou du moins, une certaine incertitude.

L'intérêt de la personne publique se situe donc sur la longue durée, pour un coût global connu et maîtrisé, et supposé contenu par la procédure concurrentielle.

Le client public est théoriquement protégé dans son processus de commande en PPP, contre les risques de dérives de coûts et délais dans l'exécution de l'équipement (car liés aux éventuelles insuffisances du responsable de la conception-construction)[342], mais aussi dans le service associé, qui

[339] Selon l'angle sous laquelle elle est considérée, la littérature et les terrains de recherche sur les PPP accordent une large importance à la question de la VfM/BVM. Voir par exemple **Blanken, A., Dewulf, G.,** (2009) : « Evaluer la *Value for Money* : vers un cadre d'évaluation ? » in Campagnac, E. (ed.), (2009), pp.225-246.En ce qu'il réduit la mesure de la réussite des PPP à une dimension coûts-bénéfices assez économiciste, ce terme n'est évidemment pas neutre.

[340] **Le Galès, P., Scott, A.,** (2008) : « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle, ou "freer markets, more rules" » in *Revue Française de Sociologie,* vol.49, n°2, pp. 301-330

[341] **Campagnac, E., Deffontaines, G.,** (2012) : « Une analyse socio-économique critique des PPP » in *Revue d'Economie Industrielle*, n°140, 4ème semestre, pp.45-80

[342] En réalité, un report de l'entrée en service d'un équipement, même si ses conséquences sont supportées financièrement par le groupement et donc le constructeur, via les pénalités et/ou retard mécanique dans le versement des loyers, n'est pas sans conséquences sur le donneur d'ordres publics, puisqu'il est générateur de pertes de bien être collectif et de complications organisationnelles – songeons en particulier au délicat phasage d'un déménagement, qu'il concerne un établissement scolaire, une prison, un centre hospitalier, des bâtiments administratifs qui doivent être regroupés et revendus ou réaffectés, ou

conditionne sa disponibilité et son maintien en condition. Au-delà des menaces qui peuvent planer sur le constructeur au sein du groupement, le donneur d'ordres public a intérêt à « maintenir le partenaire en risque » (MINEFI, 2011) sur la longue durée pour s'assurer sur le long terme de la bonne exécution du service.

* * *

Face au client public, se trouvent des groupements. Certes souvent menés par les emblématiques entreprises de BTP, ils ne se réduisent pas à ces sponsors industriels[343]. Contraints par la nature de contrat global des PPP/CPA, dans lequel les risques d'assemblage entre les différentes phases d'un projet (conception, construction, entretien-maintenance, sous la surveillance des financiers) sont renvoyés au partenaire sur la durée au travers d'un mécanisme de paiement performanciel, les groupements candidats aux appels d'offres et dialogue compétitifs ont intérêt à présenter la meilleure offre en termes techniques, de prix (qui correspond à la prestation technique de construction et d'entretien-maintenance, mais aussi aux conditions de financement), et de montage contractuel (donc de risques). Encore faut-il gagner des projets… rentables, ce qui est l'exigence légitime de chacun des membres des groupements.

Dès les premiers entretiens menés auprès de banquiers, on nous laissait entendre que les groupements ne constituaient pas des interlocuteurs unifiés :

> « C'est ça que les partenaires publics ne comprennent pas toujours. Ils voient le consortium comme un tout. Alors que les membres du consortium n'ont pas les mêmes intérêts. Ils ont des objectifs qui sont même contradictoires. C'est tout l'intérêt de la manœuvre, d'ailleurs, pour le partenaire public qui sait en jouer »
>
> *Un banquier spécialisé dans le financement des PPP, banque mutualiste, Paris, 2006*

Ceci alimente deux questionnements, auxquels nous apportons des éléments de réponse dans les paragraphes suivants : quelles sont les fonctions, les intérêts, et temporalités, des différents intervenants, techniques, et financiers, des groupements ; les groupements sont-ils monolithiques, ou, à défaut, possèdent-ils un leader incontestable, un acteur prédominant ?

2.4.2. Les intervenants techniques : concepteur-constructeur et *facilities manager*

Avant de nous intéresser aux fonctions des intervenants issus du monde financiers, il nous faut fournir une mise en perspective sur principaux acteurs techniques : constructeurs, "mainteneurs" (*facilities managers*).

---

même une ligne ferroviaire nouvelle qui serait livrée avec retard. Il en va de même pour l'entretien et le service.

[343] Quelques remarques s'imposent sur la position relative des firmes de BTP dans le cadre des PPP par rapport à celui de la commande publique traditionnelle, en particulier dans le cas français. Les firmes de BTP ne sont pas les uniques interlocuteurs et exécutants des donneurs d'ordres publics dans la maîtrise d'ouvrage publique. Elles sont bien sûr les acteurs les plus importants du point de vue de leur poids économique et de leurs tâches, les plus importantes au niveau des montants. Mais elles répondent aux appels d'offre, et exécutent les travaux, sous le contrôle des maîtres d'œuvre (architectes). Dans le cadre des PPP, elles sont de nouveau titulaires des tâches économiques les plus lourdes – avec une extension en amont vers la conception, et en aval vers l'entretien-maintenance. Mais surtout, elles répondent en tant que chef de file des groupements. Les PPP consacrent leur montée en importance dans le contrôle de la gestion du projet et de la valeur du contrat.

Sans nous appesantir sur la structure du secteur économique de la construction[344], du bâtiment, et des travaux publics en France, deux éléments méritent notre attention pour comprendre l'articulation entre l'organisation du secteur et la morphologie des groupements qui participent aux appels d'offres : la décomposition de l'offre en entreprises de tailles différentes, et l'évolution des groupes de BTP vers une maîtrise de la chaîne de valeur de l'amont (conception) à l'aval, portant sur la gestion de long terme des équipements et bâtiments.

- La première remarque concerne que nous observons être une triple sphère des entreprises du BTP en France : au premier rang se trouvent les trois grandes "majors" (Bouygues, Vinci, Eiffage) réalisant plusieurs dizaines de milliards d'€ de chiffre d'affaires, toutes activités confondues (travaux publics, construction de bâtiments, génie civil, gestion de concessions, immobilier, entretien-maintenance), regroupant des dizaines de milliers de salariés, et capables d'intervenir sur des chantiers de grande taille ou complexes, en France et sur des marchés étrangers – mais aussi de soutenir les coûteuses procédures de dialogue compétitif. On identifie derrière elle des entreprises de deuxième rang, employant quelques milliers de collaborateurs, dont le marché est essentiellement national, et le chiffre d'affaire mesuré en milliards d'€ (Spie, Fayat, Cari) ; puis enfin des firmes plus petites surtout présentes sur des marchés régionaux (Rabot-Dutilleul, Demathieu & Bard, GCC…). Assez logiquement, on constate que les trois "majors" seront présentes dans les groupements candidats pour les appels d'offres les plus conséquents en termes de montant et de complexité technique, et plus encore dans les groupements retenus[345]. Si les entreprises de BTP de second rang peuvent participer en tant que constructeur chef de file aux groupements sur des PPP de petite taille (EHPAD, petits bâtiments administratifs, hospitaliers, ou de loisir), ils ne peuvent raisonnablement espérer l'emporter sur les plus grands projets, sinon en s'associant avec un "major". Quant aux PME, c'est essentiellement en sous-traitance des grands groupes, dans le cas de petits projets de type PPP à dominante "immobilière" (écoles, gendarmeries, EHPAD), voire dans le cadre de marchés passés avec des promoteurs immobiliers, et donc sans participer réellement au montage des offres et au DC, qu'elles peuvent espérer profiter un peu de ce mode de commande publique. Ce constat vient, on le devine, valider une critique récurrente formulée à l'encontre des PPP : ils privilégieraient les grands groupes du BTP (même si les projets d'équipement public commandés en PPP ne se réduisent pas au BTP)[346]. Notons toutefois que les grands groupes de

[344] Quelques références dans notre champ disciplinaire peuvent alimenter la curiosité du lecteur : un ensemble de contributions réunies dans un ouvrage dirigé par Campagnac (1992, *op. cit.*), fournissait des éléments de comparaison européenne sur l'organisation du secteur, et soulignait déjà la tendance des grands groupes de construction à fournir une offre de plus en plus intégrée. La revue *Flux* propose régulièrement des "portraits de firmes" qui s'intéressent aux grands acteurs urbains, dont les firmes de BTP et de *utilities*. Plus généralement, la lecture régulière de la presse liée au BTP (*Le Moniteur du BTP*) ou économique permet de suivre régulièrement les évolutions du secteur. Nous livrons quelques idées importantes sans nous éloigner de notre sujet.

[345] La surpuissance des grands groupes de BTP est une spécificité française, qui leur donne une position forte dans les groupements. La situation est très différente en Grande-Bretagne, où les firmes de BTP étaient plus faibles et où elles n'ont pas joué un rôle aussi important. Les manifestations conséquentes à cette différence de structures économiques ont été multiples : percée de firmes de BTP étrangères en Grande-Bretagne accompagnant le développement des PFI, groupements parfois dirigés par des investisseurs financiers ou immobiliers, réorganisation des groupes de BTP britanniques… Mais c'est là un autre sujet, que nous n'aborderons pas davantage. Pour une étude de cette question, voir Lorrain (2007b, *op.cit.*).

[346] La « place faite aux PME dans les PPP » est un sujet récurrent, de critique des PPP d'une part (elles seraient ainsi marginalisées, évincées, de la commande publique), de promotion ou de bonne pratique des PPP d'autre part (soit avec l'argument qu'elles sont, par natures, plus innovantes, et donc favorisées par

BTP, existants ou en devenir, se sont souvent construits par consolidation, et que parfois la délimitation des compétences entre firmes jadis indépendantes voire concurrentes, ou même entités développées en interne, a pour résultat des structures peu "lisibles". Derrière les "marques ombrelle" que sont les noms des majors (Bouygues, Vinci, Eiffage), la répartition des tâches entre grands travaux publics et concessions, entre "projets complexes" et bâtiment, entre promotion immobilière et construction, entre entités "récemment" fusionnées (GTM et SOGEA pour Vinci dans les années suivant la constitution du groupe) n'est pas toujours évidente pour l'observateur extérieur[347]. Elle génère(rait) même des conflits de frontières en interne. Quoiqu'il en soit, c'est néanmoins au nom des *majors* que sont associés les PPP : non seulement car ils sont les principaux attributaires, mais aussi car leur force tant économique que technique en fait les meneurs naturels des groupements.

- La seconde remarque concerne l'extension de l'activité des groupes de BTP le long de la chaîne de valeur des prestations fournies à la commande publique. L'intégration de la phase amont de conception est un chantier ouvert depuis les années 1980 déjà, et le développement des PPP s'articule étroitement à cette évolution[348] – qui va de pair avec la technicité croissante de certains chantiers mais n'était pas la seule option organisationnelle possible, comme le montre le poids des firmes d'ingénierie anglo-saxonnes. Mais c'est surtout le phénomène d'extension et d'expansion des firmes de BTP vers des prestations comportant une dimension de "service" plus importante qui retient notre attention. Plusieurs éléments vont dans le sens de cette évolution progressive de groupes de BTP vers des groupes de services liés au BTP, afin de minimiser leur profil de risques, assurer des revenus récurrents plus stables, et éviter la répétition des excès qui avaient plongé le secteur dans la crise au début des années 90 (la logique était plus celle de la promotion immobilière que la gestion de long terme). En premier lieu, le souhait affirmé de développer les logiques "concessives" au-delà du seul secteur des infrastructures (auto)routières[349]. L'investissement dans les METP et dans certaines concessions dans des domaines liés au bâtiment, allait dans ce sens. (Certes, tous les grands groupes n'ont pas suivi aussi clairement cette stratégie : Vinci, Eiffage[350], en rachetant des SEM autoroutières, se sont

---

les PPP, du moins dans certains domaines, soit avec la prise en compte de leur situation via l'incitation à réserver, dans les critères de sélection lors des DC et des AO, une part de la valeur du contrat aux PME). Pour notre part, nous analyserions plus froidement la "consolidation" du secteur, et, dans le cas particulier des PPP, la sélection naturelle des opérateurs les plus solides, donc les plus importants en taille, comme un effet sinon recherché, du moins nécessaire, de la commande publique globale menée en PPP. Une analyse en termes d'écologie des organisations considérerait sans doute que la concentration qui affecte le secteur du BTP s'est produite dans nombre d'autres grandes industries techniques, qu'elles dépendent ou non du *public procurement* – automobile, aéronautique, armement, matériel de transport, pharmacie, équipementiers de télécommunications, opérateurs de télécommunications, etc., etc. et qu'il existe un faisceau de raisons de tous ordres pour expliquer ces mouvements de concentration. Mais c'est un autre sujet.

[347] Cette opacité explique d'ailleurs que nos terrains d'enquête initiaux ne nous aient guère conduit du côté des industriels.

[348] **Campagnac, E.,** (1998) : « L'ingénierie française et britannique à l'épreuve de la coopération : le cas du second point sur la Severn » in *Revue Annales des Ponts et Chaussées*, n 86, pp.36-41

[349] A cet égard, nous proposons une anecdote évocatrice. A la fin de l'année 2000, nous assistions comme stagiaire analyste financier à une présentation des résultats du groupe GTM (qui sera plus tard fusionné avec SOGEA pu constituer le groupe Vinci), présentation qui se avait lieu fort opportunément dans des locaux du Stade France à Saint-Denis. Retournant une formule courante dans ce secteur, GTM communiquait alors sur son identité nouvelle de « groupe de services et de constructions associées ».

[350] Nous ne prendrons pas la peine de livrer toutes les données récoltées plusieurs années sur ce secteur. Dans cet ordre d'idées toutefois, un chiffre dans l'actualité récente a retenu notre attention : 80% du résultat courant avant impôts du groupe Eiffage provient de ses concessions autoroutières.

plus fortement axés vers les concessions que le groupe Bouygues, qui aime à se présenter explicitement comme un « entrepreneur »). Plus récemment – et de manière étroitement liée aux PPP – les grands groupes de construction ont développé des filiales spécialisées dans les tâches de travaux électriques, d'entretien-maintenance et de "service aux bâtiments" (Exprimm pour Bouygues, Forlum pour Eiffage...). Les PPP, qui associent le plus souvent à un gros contrat de conception-construction un flux de revenu de plus long terme associé à l'entretien et au GER des bâtiments, correspondent bien au développement de cette offre intégrée : dans la plupart des cas où la construction est associée à une maintenance essentiellement immobilière, la firme de BTP répondra de concert avec sa filiale de "FM" (*facilities management*).

Les acteurs de ces "services au bâtiment" sont (assez inélégamment, mais aucun terme alternatif n'est apparu) appelés "mainteneurs", "*facilities managers*", ou encore "FMeurs". Toutefois, cette offre ne se réduit pas au service d'entretien-maintenance et GER des bâtiments. La nature de ces acteurs économiques chargés d'une prestation technique de long terme, liée à l'équipement support, dans les PPP dépend en réalité du secteur d'application du contrat, qui peut appeler des compétences techniques qui vont au-delà d'un "service au bâtiment". D'un côté, l'entretien-maintenance peut mordre sur des compétences liées au service final lui-même[351]. De l'autre, l'entretien-maintenance, parfois improprement appelé exploitation, peut aussi aller jusqu'à incorporer une partie d'exploitation d'un service public à caractère commercial ou non. Sans même aller jusqu'aux PPP portant sur des objets liés aux technologies de l'information (boucle locale de réseau de télécommunication[352], systèmes de télécommunication en réseau[353], etc.[354]), qui font évidemment appel à des prestataires techniques distincts du monde du BTP (Thalès, Alcatel, Orange, Safran… sont présents sur certains CP), certains types de PPP font appel à des compétences de services support "*soft*" (c'est-à-dire axés autour de la personne, et/ou de prestations requérant essentiellement de la main d'œuvre), d'autres font appel à des services très techniques aux équipements, services qui sont liés aux flux ou à la régulation des consommations énergétiques. Plus "*soft*", ou au contraire, plus techniques que l'entretien-maintenance des bâtiments, ces prestations ouvrent la voie à d'autres firmes – qui sont bien souvent, elles aussi, des géants mondiaux. Certains PPP – dès lors qu'il s'agit de fournir des services comme la blanchisserie, la restauration, ou des prestations de gardiennage de certains locaux – requièrent l'intervention d'entreprises spécialisées dans les services à forte intensité en main d'œuvre (Sodexho, G4S, ICC…) : c'est notamment le cas de certains bâtiments hospitaliers ou, pour la stricte restauration et formation de détenus, du secteur pénitentiaire. D'autres, qui comprennent une dimension technique exigeante dans l'optimisation énergétique ou certains services techniques spécifiques (en particuliers, secteur hospitalier dépassant la simple fonction

[351] Dans certains cas, la frontière est ténue entre service support et service final. C'est typiquement le cas de certaines prestations d'entretien de milieux stériles, de gestion de stocks pharmaceutiques, ou encore de maintien de conditions d'hydrométrie et de température en milieu hospitalier, dont on peut penser qu'elles font partie même du processus de soins.

[352] De nombreux contrats de partenariat ont été initiés par des collectivités locales, départements essentiellement, pour développer des boucles locales haut débit.

[353] Plusieurs très gros projets ont porté sur des réseaux de cmmunication transmission, comme le système RDIP de protocole de télécommunications IP entre bases de l'Armée de l'Air, ou système GSM-R de transmission réseau-trains sur les lignes à grande vitesse. On pense aussi à des immeubles à vocation tertiaire mais incorporant une dimension système d'information/communications très importante, comme le futur siège du ministère de la Défense à Balard.

[354] Comme des systèmes d'information liés à l'optimisation des transports en commun, ou l'éco-taxe soumise aux poids lourds.

"hôtelière"[355]), permettent à certaines filiales des grands groupes de l'énergie ou des *multi-utilities* (Dalkia et Elyo/Cofely, filiales de chauffage urbain et service aux bâtiments de Veolia Environnement et Suez Environnement, EDF Optimal Solutions, filiale d'EDF spécialisée dans l'optimisation énergétique des bâtiments, etc.) de contribuer aux offres. A ces filiales s'ajoutent aussi celles spécialisées dans le traitement des déchets, soit dans le cadre de PPP bâtimentaires à composante technique[356], soit dans le cadre de PPP de traitements des déchets assez proches des DSP. D'autres secteurs encore – l'éclairage et la signalétique urbaine – peuvent voir s'affronter les filiales maintenance-énergie des groupes de BTP, et celles des *multi-utilities*. De manière plus générale, il semble que les firmes de "FM" parties des métiers techniques, et non liées aux grandes firmes de BTP, s'étendent vers les métiers du service au bâtiment, tandis que les filiales "FM" des grands groupes de BTP, initialement cantonnées aux services au bâtiment et à la maintenance des grands équipements, étendent leurs compétences en direction des services techniques liés aux consommations énergétiques. Une certaine convergence a lieu, mais une distinction fondamentale continue à opérer : le rôle que l'intégration au sein d'un même groupe (en l'occurrence, le "FMeur" au sein du groupe de BTP) dans la gestion des interfaces peut jouer : en effet, les logiques et temporalités du constructeur et du mainteneur semblent bien opposées.

Dans le contexte de la commande publique, il est commun de présumer que l'intérêt de l'entrepreneur/constructeur est essentiellement de court terme, dans la maximisation d'une marge réalisée sur des travaux (et dont le montant serait le plus élevé possible). Le système de paiement incitatif, par versement au groupement d'un nombre de loyers au montant fixé à l'avance, confère un certain pouvoir aux investisseurs et prêteurs : ce sont eux qui règlent le montant des travaux à l'entreprise de BTP, et non le client public. Ce mécanisme est censé avoir des effets vertueux sur la tenue des coûts, des délais, et le respect des standards de qualité définis pour l'équipement livré – banques et investisseurs répercuteraient la perte de loyers en cas de retards ou de pénalités pour malfaçons. Ce mécanisme incite à gérer en amont les problèmes d'interface entre conception et construction, c'est-à-dire à s'assurer que le chiffrage et le calendrier de construction sont réalistes au regard de la conception, qui a été optimisée en ce sens et se trouve souvent intégrée chez le constructeur ou soumise hiérarchiquement à lui[357]. Hormis le risque lié à la garantie décennale du constructeur – garantie qui expire souvent bien avant la fin du contrat[358] – ledit constructeur, qui représente un montant important du coût global du projet, n'est donc en théorie économiquement exposé que lors de la phase de réalisation, jusqu'à acceptation définitive de l'équipement.

---

[355] Les EHPAD – établissement d'hébergement des personnes âgées dépendantes – sont un domaine de choix pour la pratique de BEH et contrats de partenariat, mais ne sont techniquement guère plus que des établissements hôteliers possédant quelques contraintes d'aménagement et d'accueil spécifiques.

[356] Il y a bien souvent une composante déchets dans les Contrats de Partenariat ou BEH hospitaliers.

[357] Entre les lignes, on lira que la marge de manœuvre créatrice de l'architecte est clairement contrainte par le réalisme économique du constructeur -- et on comprendra mieux l'un des motifs de l'opposition de cette profession aux PPP. Il y en a beaucoup d'autres, symboliques (par rapport à la perte de la position d'interlocuteur avec le maître d'ouvrage), économique (la perte de la mission de maître d'œuvre). Pour aller plus loin encore dans la compréhension de la faiblesse économique structurelle de la profession d'architecte en France, on peut se référer aux travaux de Florent Champy (**Champy, F.,** (1998) : *Les architectes et la commande publique*, Presses Universitaires de France, Sociologies, Paris, 416p. ; **Champy, F.,** (2001) : *Sociologie de l'architecture*, Repères – La Découverte, Paris, 128p.)

[358] La garantie décennale est un dispositif responsabilisant les entreprises de construction sur la qualité et la durabilité de leurs travaux d'exécution, créée en 1950 par la jurisprudence. Elle n'est qu'un idéal-type : il semble bien que dans le cas des PPP c'est au cas par cas que se négocie la responsabilité de longue durée des constructeurs sur la robustesse de leurs travaux. Elle est traduite dans les obligations que fait porter la société de projet sur le constructeur. Il semble aussi que ce soit le domaine du contentieux.

A contrario, le "mainteneur" percevra lui une rémunération au montant relativement faible, mais étalée sur la durée du projet à compter de la mise en service de l'équipement. Il est le garant de la qualité du service lié à l'équipement, mais le système de paiement le rend plus fragile économiquement : des pénalités appliquées de manière récurrente auraient tôt fait de le mettre en difficulté, pouvant aller jusqu'à entraîner une résiliation qui serait préjudiciable pour la qualité et la continuité du service, mais aussi pour les prêteurs et investisseurs. L'intérêt du mainteneur – et, derrière lui, du donneur d'ordres public qui utilisera l'équipement, et des prêteurs et investisseurs qui ne seront intégralement remboursés que si les loyers sont versés sans subir trop fréquemment de pénalités – se situe donc à long terme, et dans cette dimension il subit l'impact des choix de conception, et de la qualité de construction, sur l'entretien et la maintenance. Les effets vertueux du contrat global et du système de paiement incitatif, sont censés traiter de cette question en amont : conception optimisée pour la construction mais aussi pour l'entretien-maintenance de longue durée de l'équipement, qualité des travaux optimisée pour minimiser l'enveloppe globale des coûts de construction et d'entretien-maintenance / GER considérés sur la durée de vie du projet. A ce titre, la simple intervention dans le montage du projet de l'entité chargée du *facilities management*, et financièrement incitée à connaître et tenir ses coûts et ses promesses de qualité de service, constitue déjà un progrès. Cependant, la spécialité, voire l'identité, distinctes, du constructeur et du mainteneur, la temporalité différente de leurs intérêts économiques, font de l'opération de montage un lieu de confrontation potentiel entre ces deux acteurs. Diverses solutions, fondées sur des mécanismes économiques responsabilisant la firme de BTP, peuvent être mises en place – mais elles comportent leurs propres limites et contradictions :

- Le développement des grands groupes de BTP, dont le cœur de métier demeure la construction, vers les fonctions de mainteneur (tel que constaté plus haut par développement de filiales spécialisées) semblerait constituer une réponse appropriée, en ce qu'elle internaliserait le conflit entre deux métiers aux intérêts opposés au sein d'une firme, qui chercherait dès lors la performance et la rentabilité globale d'une prestation allant de la conception à l'entretien-maintenance, dans la logique même du PPP… Mais cette lecture n'est pas sans ambiguïtés : la pérennité de la présence des groupes de BTP dans ces services est-elle acquise ? Le périmètre d'activité ne peut-il être reconfiguré au gré des modes boursières, au point d'exclure un jour la filiale de *facilities management*, si elle est jugée non rentable ou étrangère au cœur de métier ?[359] Et surtout, les arbitrages internes dans les firmes de BTP se font-ils de manière équilibrée et avec une vision globale du cycle de vie du projet – alors, que, de toute évidence, le métier central, historique, et plus prestigieux, au sein des groupes de BTP se trouve davantage dans la construction que dans les prestations récurrentes d'entretien-maintenance[360] ? De manière contre-intuitive peut-être, la confrontation ouverte d'intérêts divergents au sein des groupements, sous le regard des clients publics et surtout des financiers, peut elle aussi avoir ses vertus, même si elle se traduit logiquement par une addition de "marges" réalisées séparément, renchérissant le coût des offres.

[359] D. Lorrain a pertinemment relevé que les modes boursières et financières font régulièrement évoluer le périmètre des firmes du secteur des *utilities*, et surtout évoluent dans des directions contradictoires, prônant par exemple, le développement de firmes multi-métiers pendant un "cycle", avant de basculer et d'exiger l'exact opposé, le *pure player*. **Lorrain, D.,** (2007a) : « Le marché a dit. Intermédiaires financiers et managers dans le secteur électrique » in *Sociologie du Travail*, vol. 49, n°1, pp.65-83

[360] Il n s'agit pas là de pure spéculation. Les retours informels provenant de personnes travaillant sur des projets font état de la domination plus que symbolique du "béton" sur le "*soft*", lors de la préparation des offres dans les dialogues compétitifs, alors même que le constructeur et le mainteneur appartiennent au même groupe de BTP.

- L'autre mécanisme visant à aligner l'intérêt de long terme du constructeur sur celui du groupement en son entier, et au final, à viser la qualité du service rendu à long terme au donneur d'ordres publics, réside dans la prise de participation du constructeur à une partie du capital de la société de projet. Ainsi, une mauvaise performance "globale" – et en l'occurrence, au-delà de la phase de réalisation, quand le constructeur n'est plus censé avoir d'intérêt économique à la bonne tenue du projet – pourrait se traduire par une sous-rentabilité, voire la destruction, de ces fonds propres immobilisés à long terme dans le projet. Le constructeur serait ainsi incité à la réussite à long terme du projet. Ce mécanisme apparemment vertueux se heurte néanmoins à d'autres limites et contradictions. D'abord, en raison des contraintes bilancielles (une participation supérieure à 20% est consolidée), le montant investi par une firme de BTP dans les fonds propres d'une SPV, par nature très faiblement capitalisée demeurera faible (et avec elle le risque de perte). De plus, la marge bénéficiaire réalisée lors d'une opération en PPP / financement sur projet est, pour le groupe de BTP, très largement concentrée en phase de réalisation (donc de court terme). Le rendement attendu sur l'investissement en fonds propres (donc de long terme) est trop réduit pour représenter une réelle incitation. Un certain nombre de montages en société de projet prévoient par ailleurs un "*swap* d'actifs" au cours de la vie du contrat : dans le cas où constructeur et mainteneur appartiennent au même groupe de BTP, la propriété des titres (de toute façon minoritaire au capital de la SPV) bascule à la livraison acceptée du bâtiment du constructeur vers le *facilities manager*. Plus qu'inciter à la bonne tenue de la performance du mainteneur (dont les revenus sont très sensibles à la qualité du service, et très vite pénalisés en cas de mauvaise prestation), ce mécanisme est censé maintenir le groupe de BTP au capital de la SPV, via sa filiale de *facilities management*. Mais, derechef, rien n'assure que cette filiale demeurera éternellement dans le giron de la firme de BTP. L'horizon temporel des stratégies de firme est bien plus court que celui des contrats de SPV (au minimum 20, souvent 30 ans dans les projets de construction, davantage encore pour les infrastructures). L'intervention "responsabilisante" en tant qu'investisseur minoritaire du groupe de construction ne règle donc pas nécessairement toutes les contradictions.

Ces questions concernant la fonction technique, l'horizon temporel, et l'intérêt économique du constructeur, du mainteneur, voire du constructeur-mainteneur, sont résumées dans un tableau plus bas. Ce tableau intégrera aussi les fonctions, intérêts, et temporalités, des acteurs financiers parties prenantes aux montages en financement sur projet que sont les PPP, que nous abordons désormais.

2.4.3. "Conseils", prêteurs, investisseurs en fonds propres : place, fonctions, intérêts, et temporalités, des intervenants financiers dans le système d'acteurs d'un montage en PPP

Aux côtés des intervenants "industriels", purement techniques, plusieurs types d'acteurs financiers interviennent dans les groupements au niveau de la constitution des offres, et accompagnent le projet si le groupement auquel ils appartiennent remporte le dialogue compétitif. Evoquer les acteurs financiers "dans les groupements" revêt toutefois une dimension paradoxale : d'une part car ils conservent une certaine extériorité qui les rend autant superviseurs que co-concepteurs des montages ; d'autre part parce que s'ils sont soudés aux constructeurs et mainteneurs qu'ils soutiennent en finançant le projet, par le souci commun de "remporter" les appels d'offres auxquels ils concourent, leurs intérêts économiques et temporalités peuvent diverger de ceux des

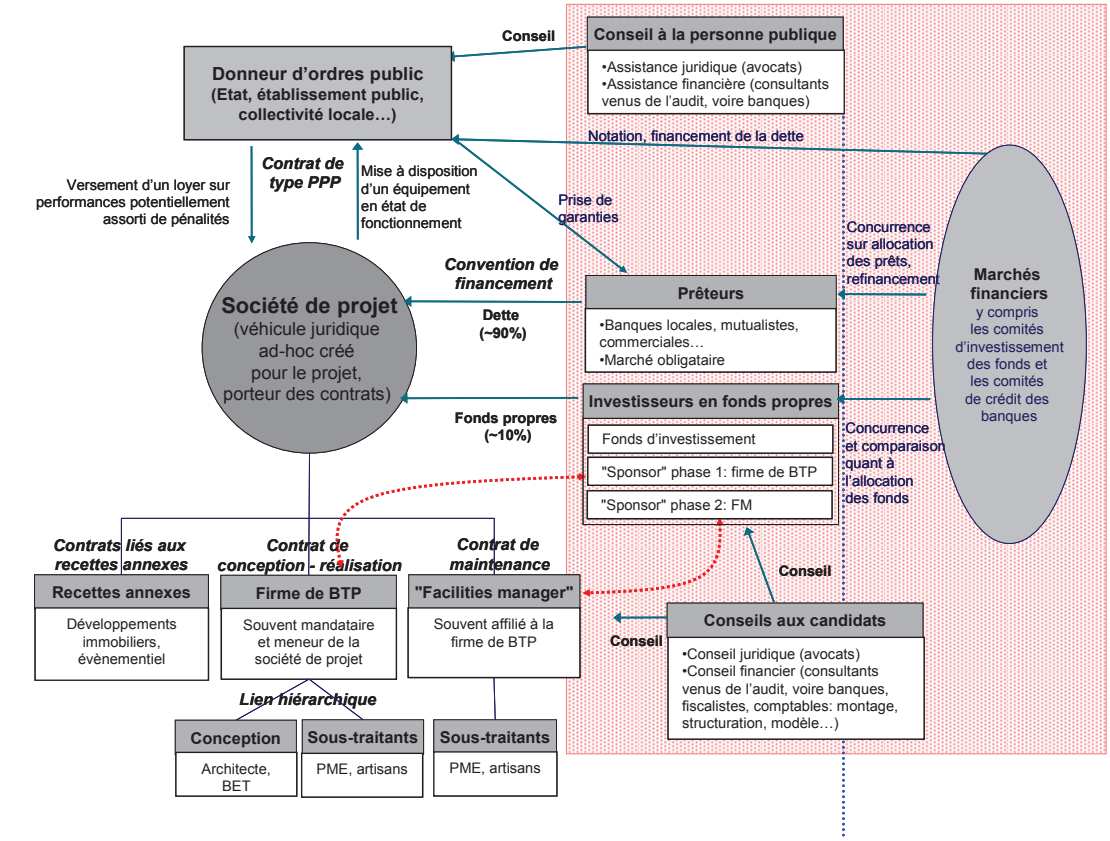
constructeurs jusqu'à la conflictualité... au point d'alimenter des questionnements sur un fantasme fondé ou non de "domination" des financiers dans les groupements[361].

En laissant de côté deux types d'intervenants financiers essentiels dans les PPP, mais extérieurs aux montages proprement dit – les consultants ou banquiers assistants à la personne publique[362] (que nous abordons en dans le **chapitre 6**) et les investisseurs et acteurs secondaires du système de financement et de refinancement (investisseurs institutionnels, fonds, assureurs-vie, agences de notation) (que nous évoquerons dans le **chapitre 5**) – nous nous intéressons de manière abstraite – c'est-à-dire sans considérer les structures et l'identité de ces intervenants financiers – au rôle des banques et fonds d'investissements comme acteurs du financement des PPP. Le **chapitre 5**, considérera ces acteurs et leurs produits comme des agents intermédiaires des marchés financiers et des exigences génériques de la finance.

Du côté des groupements, les acteurs financiers ont deux fonctions essentielles : une fonction intellectuelle et de conseil, qui peut comporter une dimension d'organisation concurrentielle interne, et une fonction de financement, qui consiste à apporter les fonds nécessaires au paiement des travaux et à la bonne marche de la société de projet sur sa durée de vie. La fonction de surveillance est inscrite dans la nature même de la mission de financement. Le schéma ci-dessous rappelle la place des intervenants. Il convient toutefois de garder à l'esprit que le conseil "à la société de projet" (SPV qui demeure une coquille vide le temps du montage et même au-delà) est un conseil à géométrie variable selon les cas, auquel peuvent recourir les "sponsors" industriels et autres investisseurs.

[361] Etayé par exemple, par une analyse de réseaux qui montrerait la centralité régulatrice des banquiers (Penalva-Icher et al. 2012, *op. cit.*). Nous présentons pour notre part les différents intérêts et temporalités.
[362] Elle comprend l'assistance à l'évaluation préalable, l'assistance à la passation d'appels d'offres ou au dialogue compétitif (essentiellement le volet financier de la consultation, l'analyse des offres, la négociation et la mise au point définitive des contrats jusqu'à la signature – appelée phase de *closing*).

L'écheveau des acteurs et des relations contractuelles dans un contrat de type PPP : identification des intervenants financiers



Source : notre synthèse

La première fonction est intellectuelle et de conseil. Elle comprend plusieurs dimensions : expertise fiscale et comptable, expertise financière (dite de montage ou structuration), expertise de vérification, et même une maîtrise, moins technique, du processus et des procédures concurrentiels. Ces différentes dimensions de la fonction de conseil financier peuvent entraîner l'intervention d'acteurs qui n'ont d'autre rôle que cette mission de conseil ponctuelle dans la division du travail sur les projets. Mais leur présence est facultative, en ce sens qu'ils ne sont pas structurellement nécessaires au projet et que les acteurs du financement à proprement parler peuvent très bien juger qu'ils disposent en interne des ressources nécessaires à ces tâches.

- La première dimension de la fonction intellectuelle est très technique, puisqu'elle touche à l'optimisation et à la conformité comptables et fiscales :

> « Une de nos missions est le conseil comptable et fiscal : conseil aux groupements candidats (audit et revue comptable et fiscale du modèle), conseil aux entités publiques également (optimisation comptable et fiscale). Ce dont des métiers d'expert, où on aide notre client dans l'optimisation comptable, on fait des revues du modèle pour voir si le modèle tel qu'il a été effectué répond aux normes comptables ou non, et ensuite l'impact que peut avoir le projet dans les comptes de la société qui *in fine* les intégrera ou pas… Est-ce que votre modèle est bien optimisé fiscalement, quelles sont les règles que vous avez prises dans le modèle du point de vue fiscal, quel va être l'impact des règles fiscales dans la vie du projet.. Donc là aussi on est généralement assistant, on va aider le partenaire privé, le sponsor. Et ça nous arrive aussi dans de très gros problèmes côté public, on aide par exemple RFF. »

Un associé d'un cabinet de type "Big 4", dirige une équipe spécialisée dans le conseil secteur public et secteur privé sur les PPP et les concessions, 2006

- La deuxième dimension de la fonction intellectuelle, appelée montage ou structuration, consiste en la mise en place d'une structure de financement à la fois compétitive et robuste. Il s'agit de concevoir une structure financière optimisée (mélange de fonds propres, de différents types de prêts, et de structure contractuelle) adaptée au projet, de s'assurer que dès lors le projet fonctionne financièrement, qu'il dispose de moyens financiers appropriés, non seulement pour payer les études et les travaux, mais aussi pour résister aux aléas. Pour procéder à ce montage et à la vérification, le conseiller élabore un modèle financier qu'il fait "tourner" avec différents montages financiers (en faisant varier montant de financement, ratio capital-dette, taux d'intérêt, dividendes, fiscalité) sur divers scénarios de risques (coûts loyers, pénalités, dérapages…) (IGD 2006, *op. cit.*).

  Ce travail peut être complété par une fonction d'organisateur de marché qui tient de la mise en concurrence entre des investisseurs en fonds propres pour la partie "*equity*", et entre des banques pour les prêts.

  Cette dimension de la fonction intellectuelle assurée par des intervenants financiers relève donc d'une « double compétence structuration et mobilisation des financements » (Crémieux, 1999). Elle fait appel aux techniques de modélisation, d'évaluation / analyse de risque, et de négociation/ relation commerciale avec les investisseurs et les banques.

  « Comme conseil financier on est rémunéré pour faire des projections financières, regarder des contrats, trouver des sources de financement. On va demander à d'autres banques de faire des propositions. Pour l'*equity* c'est pareil. On nous demande de mettre en concurrence des gens qui fournissent de l'*equity*. »

  Un banquier senior, grande banque française spécialisée dans le financement de projet des PPP et des concessions, 2006

  La mission de conseil au groupement privé est payée sur la base d'une composante fixe, pour couvrir un minimum de frais administratifs, et, au cas où le groupement l'emporte (et donc la solution de financement élaborée par le "conseil"), par un "*success fee*", part variable proportionnelle au montant des financements mobilisés, qui constitue un puissant vecteur d'incitation à emporter le projet

  Cette description abstraite d'une double mission "intellectuelle" de structuration et de mise en concurrence des financements fait peu de cas du fait que les "sponsors" industriels du projet, dès leur travail de préparation de la réponse aux appels d'offres ou dialogues compétitifs, ont déjà souvent à leurs côtés des partenaires financiers pressentis, prêteurs et investisseurs. Il est bien possible que ces derniers mèneront le même travail d'évaluation et de modélisation en interne… au point de proposer d'endosser eux-mêmes cette fonction de conseiller chargé de "structurer" et "d'arranger" le financement du groupement. Il y a là, selon les points de vue, un « mélange des genres » dans la division du travail financier au sein des groupements, spontanément dénoncé par certains des acteurs que nous avons rencontrés[363].

- La troisième dimension de la fonction "intellectuelle" des intervenants financiers est la revue indépendante de modèle. Elle peut être menée par un cabinet spécialisé, ou une banque non

partie prenante au montage financier, et est parfois exigée par un ou plusieurs des acteurs des groupements (constructeur, investisseur(s), prêteur(s) :

> « La technique de modélisation ce n'est pas seulement le fait de faire le modèle, le mec qui va programmer sur Excel le modèle, c'est aussi la revue du modèle, qui a été faite par le sponsor qui l'utilise pour répondre lors de l'appel d'offres. Là on a besoin d'un expert qui dit j'ai regardé le modèle, il n'y a pas de bug, pour dire les choses plus simple. Ça on ne le fait pas à Paris. On le sous-traite, soit à des collègues américains, qui sont spécialistes, soit américains, soit anglais, qui sont spécialistes en financement de projet dans la revue de modèle de manière plus spécifique. Là il y a 40 personnes à Londres qui revoient des modèles toute la journée. »
>
> *Un associé d'un cabinet de type "Big 4", dirige une équipe spécialisée dans le conseil secteur public et secteur privé sur les PPP et les concessions, 2006*

- Il est à noter que cette fonction "intellectuelle" d'intervenants financiers dans les groupements, comprenant conseil comptable et fiscal, et/ou conseil dans le financement, et revue de modèle, menée pour des groupements privés candidats, est le pendant, plus rémunérateur, d'une fonction équivalente menée en assistance à la personne publique.

La seconde fonction des intervenants financiers dans les groupements tient évidemment du financement, c'est-à-dire de l'apport de liquidités pour pré-financer la conception, les travaux, les réserves et assurances nécessaires à la phase de construction, mais aussi un matelas de sécurité au projet.

Rappelons la nature de la société de projet :

> « La société de projet va assumer la responsabilité de toutes les obligations contractuelles qui sont prises au titre de ce contrat de partenariat. Ça peut être la construction d'un ouvrage, puis son entretien, puis éventuellement une série de services qui sont à rendre dans le long terme tout au long de ce contrat. Evidemment cette société de projet qui en général n'a pas de moyens propres, si ce n'est de gestion, elle contracte avec un certain nombre de prestataires qui vont fournir les prestations individuelles qui sont prévues par le contrat. »
>
> *Un banquier spécialiste du financement de projet en PPP, filiale immobilier d'une banque mutualiste, 2006*

… et comment elle se finance :

> « Cette société elle va devoir se financer parce qu'en général ce n'est pas seulement du service et donc il y a un gros investissement au départ. Et pour financer cet investissement, le montage classique, c'est que bon elle porte un petit volume de fonds propres, puis le gros complément c'est de la dette bancaire »
>
> *Un banquier spécialiste du financement de projet en PPP, 2006*

En raison de la structure des paiements, à la performance, qui incite à la livraison dans les délais, coûts, et niveau de qualité requis, puis à une bonne performance dans la prestation d'entretien-maintenance, à coûts maîtrisés, et donc théoriquement au meilleur arbitrage entre conception, coûts d'investissement, et prestation de service à l'équipement, les partenaires financiers jouent un rôle important de contrôle et validation de certains choix techniques. Ils sont une « force de rappel dont les intérêts sont alignés sur ceux de la personne publique » (IGD 2006).

Cet intérêt commun dans le succès à long terme de l'opération, est partagé par les deux acteurs de la fonction de financement, investisseurs en fonds propres et prêteurs. Banquiers et investisseurs insistent régulièrement sur le fait que pour eux, l'acteur le plus important du montage, c'est « l'exploitant » (le mainteneur), et que leur intérêt est plus proche de celui du client public que de celui du constructeur :

> « Pour nous dans le PPP, quand on fait le consortium, quel est l'acteur le plus important, ce n'est pas l'architecte, le constructeur, c'est l'exploitant, nous on est banquiers on a une dette sur 30 ans, celui avec qui on a à faire pour 30 ans c'est l'exploitant. Le constructeur, quand il aura construit, il ira construire ailleurs. Et en plus, vis-à-vis de nos clients collectivités c'est le plus important. Si on a une infra qui fonctionne mal, mal exploitée, c'est sur nous actionnaire que ça va retomber. On veut donc pouvoir choisir notre exploitant. On a un intérêt forcément divergent par rapport au constructeur, qui lui prend sa marge sur la construction. Donc une marge très court terme. Donc lui a intérêt à couler le plus possible de béton, à faire une autoroute avec des tunnels. Qui coûte le plus cher possible. Une marge de 3%, plus c'est cher, plus elle est importante. Alors que nous, en tant que financier, on n'a pas du tout le même intérêt. »
>
> *Un banquier spécialiste du financement de projet en PPP, banque mutualiste, 2006*

De par la durée de leur investissement, les investisseurs et prêteurs en PPP ne répètent pas la fonction économique du promoteur immobilier telle qu'analysée en termes marxistes par Topalov (1974) – maximiser à court terme un capital en l'immobilisant brièvement le temps de procéder au montage permettant un changement d'usage du foncier, et revendre le bien immeuble ainsi produit ou transformé. Leur intérêt serait au contraire celui d'une présence sur la longue durée, soucieuse du respect du contrat[364].

Investisseurs en fonds propres et prêteurs en dette ont toutefois des logiques différentes, qui tiennent davantage de la différence de nature que de degré.

- Les prêteurs, qui assurent la plus grande partie du financement (souvent 90% du montant d'investissement initial), sont prioritaires sur le remboursement. Ils visent à endosser le moins de risques possibles, en échange d'un coût de mise à disposition de la liquidité – leur marge, qui vient s'ajouter au coût de l'argent sur le "marché" des liquidités – faible.

  Les prêteurs vont toucher des intérêts et, à mesure que le contrat avance dans le temps, leur encours de dette sera amorti. La structure des paiements et de répartition des responsabilités d'un PPP est telle qu'il est très peu vraisemblable que les flux financiers nécessaires au remboursement de la dette et des intérêts soient affectés. En particulier, en cas de défaillance répétée de la société de projet dans l'exécution de ses obligations, les prêteurs peuvent exproprier les investisseurs et/ou renégocier ou résilier les sous contrats d'entretien-maintenance ou de construction (*step-in rights*). Ce cas théorique extrême illustre leur part dans la gouvernance au cours de la vie du projet. L'intervention des prêteurs a surtout lieu lors du montage, puisqu'ils pourront être en mesure d'imposer certaines conditions pour participer au projet.

- La fonction – et l'horizon temporel – des investisseurs en fonds propres sont différents. Les versements de dividendes (rémunération du capital/des fonds propres) sont subordonnés au

[364] Ces assertions sont théoriques, en tout cas dépendantes de la présence sur longue durée, et nous aurons l'occasion de montrer comment elles peuvent être contradictoires avec certaines exigences et pratiques des mêmes acteurs.

service de la dette – intérêt et principal, ce dernier étant amorti (remboursé) progressivement. Les premiers versements n'interviennent qu'à compter de la confirmation de la bonne santé du projet, marqué par le dépassement de "ratios" financiers indiquant que l'opération dégage les liquidités prévues pour couvrir le service de la dette.

> « L'equity, c'est junior par rapport à la dette. Donc on ne commence pas à rembourser l'equity, ni même à payer des dividendes, tout de suite. On ne paie des dividendes, généralement, qu'une fois qu'un certain nombre de ratios financiers sont atteints. Pour avoir une bonne sécurité de paiement des dettes… par exemple, on pourrait dire, le jour où le DSCR[365] dépasse 1,5, parce qu'on a une bonne visibilité sur le *cash flow*, que des choses semblent remboursées – quand la construction est finie – là on peut commencer à verser des dividendes. Mais clairement, le capital est là en sécurité financière, donc il est anti-prioritaire. Le remboursement de la dette, principal et intérêts, est évidemment prioritaire par rapport au capital. C'est pour ça d'ailleurs que le ROE demandé pour le capital est plus important que le taux d'intérêt et que la marge de la dette. c'est ce qu'on appelle la prime de risque, et c'est aussi vrai pour le marché boursier que pour le marché financier, que la prime de risque de l'equity par rapport à la dette »
>
> *Un banquier spécialiste du financement de projet en PPP, banque universelle anglo-saxonne, Paris, 2006*

Quant au capital, il ne sera restitué aux investisseurs qu'à terminaison du contrat. C'est que la fonction des fonds propres (qui représentent 10% environ du montant des financements) n'est pas la même que celles des prêts. Tandis que les prêts suivent peu ou prou la dépréciation comptable de l'équipement, le capital investi vise à constituer un matelas destiné à amortir les risques résiduels, jusqu'à terminaison de la société de projet et du contrat. Schématiquement, les prêteurs financent plutôt le "dur", tandis que les investisseurs, financent la société de projet en tant qu'entité potentiellement mortelle, et donc la responsabilité de la réussite du projet.

> « Le bétonneur, il est intéressé à refourguer son béton, à construire, puis quand il construit il s'en fout de savoir comment ça va marcher sur 25 ans. Le prêteur, si jamais ça foire, il va quand même être remboursé de l'essentiel de son crédit. Il va perdre un petit peu, 5-10% de *l'outstanding*, de la dette, mais ça il le met dans le prix. C'est un risque statistique qu'il va prendre, comme tout prêteur. Tout prêteur regarde statistiquement le risque de défaut. Et à combien s'élève son risque en cas de défaut. Mais l'investisseur, lui, s'il y a défaut, il a tout perdu. »
>
> *Un banquier d'un fonds d'investissement anglo-saxon spécialisé dans les infrastructures et les PPP, Paris, 2006*

En contrepartie, les investisseurs en fonds propres organisent la gouvernance du projet au travers du pacte d'actionnaires.

On comprend que les investisseurs sont prêts à assumer un certain niveau de risque, en échange d'une espérance de rentabilité relativement élevée, tandis que les prêteurs, banquiers, cherchent à se prémunir au maximum du risque (**nous aborderons ce point au regard de la théorie financière dans le chapitre 5 qui suit**). Pour reprendre les termes du rapport du groupe financement de l'IGD (2006), « les différents acteurs ont des motivations, réflexes, une capacité d'absorption des risques et des exigences de rentabilité, des contraintes commerciales, comptables, réglementaires, déontologiques, variés ».

[365] Debt service covering ratio : ratio de cuverture du service de la dette.

Au terme de ce passage en revue assez abstrait des fonctions des intervenants financiers dans les montages en PPP, sont donc identifiés les acteurs de la fonction de financement (rattachée par ailleurs à la gouvernance / surveillance) : prêteurs et investisseurs en fonds propres. Ces protagonistes ont un intérêt commun forgé par leur mise de fonds – la réussite à long terme du projet – mais un horizon temporel et de rentabilité différent. Quant aux "conseils", consultants financiers et/ou banques d'affaires[366], ils sont censés jouer un rôle de conseiller neutre, optimisant la structure financière du groupement. Assez spontanément, lors d'entretiens conduits en 2006-07, des banquiers ou consultants ont évoqué, sur le ton de la désapprobation, ou au contraire de la mise en avant d'un avantage comparatif, le cumul de certains rôles – conseiller et prêteur, conseiller et investisseur, investisseur et prêteur, voire conseiller, investisseur, et prêteur. Considérant les intérêts alignés, mais légèrement décalés dans le temps, de l'investisseur et du prêteur, voire le confit d'intérêt apparent entre le fait d'investir et de prêter d'une part, et celui de structurer "de manière neutre" le financement d'autre part, nous interrogerons dans l'étude des stratégies d'entrée des acteurs financiers menée ultérieurement (**chapitre 6**), la géométrie variable et les contradictions de la division du travail financier dans les groupements.

2.4.4. Tableau récapitulatif : des intérêts et temporalités différentes

Le tableau ci-dessous résume les fonctions, intérêts et temporalités différents voire divergents des principaux intervenants dans les montages en PPP.

[366] Le métier de banque d'affaires ou banquier d'affaires a un périmètre variable selon les interlocuteurs. Il est constitué, dans l'acception la plus courante, des missions de conseil liées au "haut de bilan", c'est-à-dire l'*equity*/fonds propres, qui concernent donc le contrôle des entités économiques, mais déclenchent souvent des opérations où il faut faire appel aux marchés, ou utiliser des techniques des marchés (fusions et acquisitions, structuration financière, introductions en bourse…). Par extension, elles concernent aussi le montage des levées de fonds bancaires ou obligataires nécessaires au financement de ces opérations. Certains intervenants du financement des infrastructures et des PPP décrivent alors leur rôle comme celui de « banquier d'affaires".

Tableau des intérêts et temporalités différentes

Schématiquement, il en ressort que derrière l'unité apparente des groupements, la logique du constructeur, qui est de réaliser une marge concentrée en phase de construction et suppose une forte maîtrise technique sur ces quelques années, diverge de celles de l'exploitant/mainteneur et des banquiers et investisseurs, dont les bénéfices sont étalés sur toute la durée du contrat, et représentent des montants faibles mais récurrents.

	Produit	**Rémunération / objectif de rentabilité**	**Horizon théorique et réel**	**Risques pesant sur la rentabilité**	**Levier de réconciliation des intérêts divergents et leurs limites**	**Intervention temporelle dans la gouvernance** (montage, construction, vie du projet, terminaison)
Concepteur - Constructeur	Bâtiment / équipement à prix et délais fixés	Paiement cash des travaux par la société de projet (donc les prêteurs et investisseurs), à la date d'acceptation du bâtiment. Très gros montant, parfois la moitié du coût du contrat sur cycle de vie.	Phase de construction 2-3 ans puis éventuellement un équivalent de la garantie décennale, dont la durée est à négocier. Déconnexion d'avec la longueur du contrat. Premier partenaire à être payé et réaliser sa marge bénéficiaire	Dépassement des coûts, livraison hors délais, équipement livré non-conforme nécessitant des travaux additionnels et/ou déclenchant des pénalités.	- intégration CC-FM – mais est-elle réellement effective ? - prise de participation au capital : mais *swap* d'actifs avec la firme d'entretien maintenance et surtout problème de consolidation donc prise au capital est minime - la solution technique est une conception-construction optimisée pour l'exploitation. - exige une surveillance et une expertise des financiers qui sont censés avoir l'oeil sur la longue durée. Mais cette surveillance en phase de montage est-elle si efficace ?	Acteur principal du montage (technique, souvent leader car "sponsor"); dispose du monopole technique en période de construction, mais normalement sous surveillance des créanciers; désengagement après livraison (sinon part minoritaire au capital)
FM (et éventuellement une partie de l'exploitation-maintenance + recettes annexes)	Entretien maintenance à objectif de performance (qualité et délai des interventions)	Petits montants mais récurrents sur longue durée, risque de performance	Phase d'exploitation : selon la nature de l'équipement et la durée du contrat (15, 20, 30 ans…). Schématiquement 2-3 ans pour la réalisation avant acceptation de l'équipement, puis le reste en exploitation.	- Risque d'insuffisance du mainteneur. - Risque non maîtrisé d'interface concepteur/constructeur: Mauvaise conception impactant sur les coûts (mauvaise conception de l'équipement par rapport aux exigences de l'EM, qualité insuffisante). - Risque de mauvaise conception contractuelle délimitant mal le périmètre d'intervention et provoquant des pénalités (ou des pertes opérationnelles)		Participe au montage de l'offre technique (c'est une avancée) mais n'en est pas l'acteur principal; peu d'influence en phase de construction (sinon bonne intégration avec constructeur) ; opérateur technique en phase d'exploitation: responsable de l'entretien maintenance et des GER, voire d'une partie de l'exploitation au cours de la vie du projet. Gouvernance : part minoritaire au capital (souvent reprise des parts de SPV du constructeur)

	Produit	**Rémunération / objectif de rentabilité**	**Horizon théorique et réel**	**Risques pesant sur la rentabilité**	**Levier de réconciliation des intérêts divergents et leurs limites**	**Intervention temporelle dans la gouvernance** (montage, construction, vie du projet, terminaison)
Investisseur(s) en fonds propres	Capital fractionné ou en bloc (schématiquement 90% de 10% des besoins de financement de la SPV. Correspondent en pratique à la constitution d'un matelas de réserves de sécurité pour protéger la société de projet: en d'autres termes, correspondent au "financement" des risques d'exploitation)	Objectif de rentabilité (de l'ordre de 10% de retour sur fonds propres) : combinaison de dividendes "planifiés" et, éventuellement, plus value. Investissement risqué avec possibilité de pertes mais bien rémunérés. Possibilité de cession.	Versement de dividendes (souvent planifiés et limités en montant) possible à partir du moment où certains niveaux de ratios de couverture de dette sont atteints : plusieurs années après entrée en exploitation. Remboursement des fonds propres à échéance du contrat. Horizon lointain, intérêt à bonne performance du contrat jusqu'à terminaison.	- Risques portés par la SPV : défaillance systémique, "éclaboussure" de la défaillance d'un exécutant technique, conception de l'équipement non conforme à l'usage ou aux exigences d'EM et exploitation, entraînant des pénalités à répétition ou des surcoûts par rapport aux besoins - d'où risque de non versement de dividendes voire d'utilisation du matelas de réserves, contrepartie des fonds propres, et, en cas extrême, résiliation ou expropriation	- Solution technique est une conception-construction optimisée pour l'exploitation : les investisseurs doivent y veiller - Montage financier impliquant le constructeur au capital de la SPV	Censé s'impliquer fortement en phase de montage et surveiller la phase de construction. Part majoritaire de la société de projet, donc autorité hiérarchique sur *facilities maanger*. Présent jusqu'à la fin du contrat.
Banques	Prêts bancaires (ou obligataires) : 90% des besoins de financement pris par une ou plusieurs banques. Schématiquement, couvrent les coûts de conception-construction	Amortissement régulier du principal de la dette ; taux d'intérêt (faible). Regarde la bancabilité : risques minimisés pour rémunération faible	L'engagement court jusqu'à la dernière année horizon final mais décroissance de l'en-cours de prêt	Risque en cas de très grave défaillance mais serait le dernier impacté (après les intervenants techniques : report des risques; après les investisseurs)	"Pression" sur les constructeurs et mainteneurs en phase de montage pour concevoir un projet viable sur longue durée	Phase de montage : pression passive (prêts si et seulement si projet "bancable"). Phase de construction: surveillance passive (limites sur le tirage de dette). Phase d'exploitation: en cas de défaillance massive et répétée, droits de substitution (*step-in rights*): intervention dans la gouvernance pouvant aller jusqu'à l'expropriation des actionnaires.

Source: notre synthèse

NB : chaque contrat, et même chaque montage de projet lors d'un dialogue compétitif étant unique en son genre, il est difficile de faire des généralisations. Les réflexions résumées ici demeurent schématiques. En particulier, les schémas de gouvernance dépendent largement des protocoles de groupement, et l'implication et le poids réels des différents intervenants en phase de montage est lié à chaque configuration et aux caractéristiques des acteurs.

2.5. Conclusion : les PPP comme montages en financement de projet

Nous avons montré dans ce chapitre que les montages en PPP reposent sur les principes des opérations en financement sur projet, où le pré-financement et ses mécanismes économiques sont construits autour du projet et non sur les caractéristiques de ses commanditaires ou exécutants :

- Le tirage de fonds (combinaison de différents produits de dette et de fonds propres) est adapté au projet et le profil de dette sculpté sur mesure…
- … afin de pouvoir être remboursé par un flux de revenus prévisible à l'avance sur la durée de vie du projet…
- … même si celui-ci (et au-delà, l'équilibre général du plan de déboursements et de remboursement) est susceptible d'être affecté par des évènements non souhaitables mais possibles, appréhendés comme des risques.
- Ce flux de revenus prévisibles – et derrière lui, le bon déroulement du projet et la bonne exécution du contrat – constitue en réalité la principale, sinon l'unique garantie des prêteurs et investisseurs…
- …ce qui explique l'important travail de montage (sur lequel nous reviendrons) qui institue ces mécanismes lors de la phase de préparation des offres puis de contractualisation.

Le montage n'est pas à entendre uniquement comme processus mais aussi comme dispositif – plusieurs de ces édifices économiques et contractuels sont possibles en fonction des caractéristiques des projets : le montage avec société de projet (SPV) *ah hoc* en est l'archétype, mais il existe également des montages plus simples, moins onéreux, proches du crédit-bail immobilier, pour certains projets de type "bâtimentaire".

Ces montages voient se déployer des acteurs aux intérêts et temporalités différentes. Intervenants techniques et financiers, ils se constituent en groupements pour concourir aux appels d'offres lancés par la personne publique et, le cas échéant, contracter avec elle.

- Côté technique, firmes de BTP et *facilities managers* – qui ont des poids économiques, des intérêts, et des temporalités différents... mais parfois appartiennent aux mêmes groupes industriels…
- Côté financier, oeuvrent sur des prestations "intellectuelles" des intervenants extérieurs aux groupements et d'autres (banques prêteuses, investisseurs en fonds propres), qui engagent leur bilan (fonction de financement).

Cette multiplicité d'acteurs pose des questions par rapport aux montages – leur processus d'institution et leur résultat :

- Comment le montage est-il construit, et notamment, comment se matérialisent les rapports de force autour des intérêts contradictoires ? Y a-t-il prédominance d'un acteur ? Le sens commun est de constater au premier abord le poids des firmes de BTP dans les PPP, alors que "l'esprit du PPP" pourrait être de réduire le poids du "béton" face aux enjeux de long terme, portés par la

qualité de l'entretien-maintenance – que défendraient des financiers aux intérêts alignés sur ceux de la personne publique... Mais certains dénoncent le rôle de régulateur discret des banques, qui contrôleraient le tout (Penalva-Icher et al. 2012).

- Comment se manifeste la tension entre la nécessité d'obtenir le coût d'offre le plus bas possible – en contenant autant que possible les coûts de construction, d'entretien-maintenance, et les coûts de financement, ce qui implique de contenir les différentes composantes au sein du coût de financement, tout en faisant courir au groupement pris dans son ensemble et à chacun de ses membres le moins de risques possibles, ou du moins des risques justement rémunérés ? D'où la concurrence intra-consortium et entre financiers.

Se posent également des questions par rapport aux intervenants financiers : qui sont-ils, quelles sont leurs fonctions, assiste-t-on à des formes d'hybridation des rôles, pourtant pas prévue dans la théorie ? Ces points seront abordés en **chapitre 6**.

Avant cela toutefois, nous ne nous arrêtons pas aux montages comme simples solutions de financement pour rendre des opérations possibles, autour desquelles se déploient des acteurs : en nous penchant d'abord sur les outils financiers mobilisés – différents produits de dette, fonds propres – nous allons inverser la perspective et considérer les PPP comme des produits de placement, relais d'exigence des marchés.

Chapitre 5

Quand les équipements publics deviennent des "actifs publics" : relier les PPP aux circuits financiers

Où l'on verra…

- *Qu'il y a une première manière de parler des outils de financement des PPP : considérer que ces montages comprennent fonds propres et dette – cette dernière, représentant souvent 90% du financement, étant elle-même très majoritairement composée de dispositifs de cessions de créances qui, s'apparentant à des garanties sur la personne publique, contribuent à réduire substantiellement le coût de la dette. Ce premier découpage d'un projet en différentes catégories de produits de financement, possédant chacun leur propre couple rendement risque, procède d'un premier étage de titrisation*
- *Que ces produits de financement sont ensuite "refinancés", recyclés dans le système bancaire et financier, ce qui constitue un second niveau de titrisation*
- *Que ces techniques contribuent à relier les PPP aux exigences et besoins des "marchés financiers"*
- *Que la crise financière a grippé nombre de ces mécanismes, conduisant à des interventions publiques pour sauver les circuits de financement privé*

Après avoir abordé les PPP comme des opérations de financement de projet, c'est-à-dire avoir considéré essentiellement le mécanisme économique et les parties prenantes de ces montages, cette sous-partie de chapitre renverse la perspective en analysant le PPP non comme un outil de financement, mais comme un outil de découpage des projets d'équipements publics en différentes catégories d'actifs financiers, et en montrant leurs liens ultimes avec les marchés financiers, via les différentes étapes de l'intermédiation.

Nombre d'ouvrages pratiques et publications sur le financement des PPP[367] s'arrêtent en effet aux montages, à leurs acteurs, et aux deux grandes catégories d'outils de financement – dette, fonds propres – sans parler de leur connexion aux marchés financiers finaux (qui demeure présente par différentes insinuations mais n'est pas abordée comme un élément cardinal).

Préalablement aux paragraphes suivants, il faut se rappeler l'idée essentielle – quoique moins exprimée en France que dans les pays anglo-saxons – que pour mettre à disposition des projets d'équipement public des liquidités supplémentaires permettant de financer, plus vite, et simultanément, davantage de projets, il faut attirer les capitaux privés[368,369]. Une des composantes de cette attractivité – outre le cadre juridique stabilisé – c'est que les PPP soient reliés aux marchés financiers, ce qui implique qu'ils soient connectés aux exigences génériques de la finance : c'est à la fois une conséquence, mais aussi une exigence. Nous montrons ici comment.

De manière un peu provocatrice, nous soutenons que les PPP soumettent les infrastructures et les équipements à un double niveau de titrisation : au niveau du projet, en le découpant en différentes tranches de produits financiers ; puis par le recyclage dans les circuits financiers afin de diversifier et d'alléger les bilans des banques, ou par la circulation des fonds propres investis dans les projets pour constituer des portefeuilles d'actifs publics. Ces opérations seront (sommairement) décryptées à l'aide des théories – et exigences – cardinales de la finance.

La plupart des données présentées ici proviennent d'entretiens, de textes, ou de propos tenus en colloques vers 2006-07, lors de nos premiers terrains sur le sujet. Si les techniques n'ont pas fondamentalement changé, les conditions sur les marchés de dette et de capitaux ont évidemment été bouleversées à plusieurs reprises depuis lors. Nous ne manquerons pas de relever l'impact que les

---

[367] Lavit d'Hautefort (2007, *op. cit.*), Marty, Voisin, Trosa (2006a, *op. cit.*), Marty, Voisin (2006c, *op. cit.*), Marty, Christophe, Voisin (2007, *op. cit.*), Lyonnet du Moutier (2006, *op. cit.*). Plus récemment, Marty, Dupas, Voisin (2010, 2013, *op. cit.*) ont abordé les liens entre la crise financière et le financement des PPP. A notre connaissance toutefois, personne n'a représenté le circuit qui conduit des montages de financement en PPP aux marchés financiers.

[368] Il est parfois évoqué à propos des "PPP" que l'enjeu était d'attirer des capitaux privés là où ils n'allaient pas spontanément. Mais dans cette analyse le flou demeure sur la nature de PPP : tantôt il s'agit de la définition très restreinte de commande publique innovante, parfois de rénovation urbaine au sens large.

[369] Comme souligné plus haut, nous ne nous attardons pas sur la question des subventions directes à l'investissement. Permises pour les grands projets d'Etat par la loi du 28 juillet 2008, elles prennent une part de plus en plus importante dans le financement des grands projets… en permettant d'éviter les surcoûts de financement, et en concentrant le risque, donc la responsabilisation des groupements, sur une tranche de financement privé ne couvrant qu'une partie de l'investissement. Par conséquent, établissements publics, collectivités, et Etat, doivent s'endetter directement Notre interprétation personnelle est que ce dispositif pervertit quelque peu le principe pour lesquels les PPP avaient été créés : entre autres, permettre d'offrir des solutions de financement "débloquantes" à la commande publique. Or les subventions publiques à l'investissement viennent elles-mêmes "débloquer" le financement privé des projets... D'un autre côté, la quête de subventions d'investissement, venues des collectivités et de l'UE (quand il s'agit d'un projet mené par l'Etat ou un de ses établissements publics. Ex. : une LGV), venues de l'UE et de l'Etat (quand le projet est mené par une collectivité), devient une nécessité tellement prégnante qu'elle vient rappeler qu'en fin de compte, c'est toujours le client public qui paie les équipements.

différentes phases de la crise ont eu sur ces dispositifs et les niveaux de marge des établissements financiers – ou comment la crise financière est mobilisée pour faire évoluer la réglementation sur le financement des PPP.

1. Titrisation 1 : la répartition dette fonds propres et les dispositifs de financement, partie émergée du découpage des actifs publics en produits financiers

En ce qui concerne le découpage du financement des opérations en PPP – donc, dans les cas les plus significatifs, des sociétés de projet – il est évidemment difficile de généraliser car tous les montages sont uniques dans leurs caractéristiques – part relative de dette et de fonds propres, dispositifs intermédiaires entre dette et fonds propres, ou encore différents types de fonds propres. Comme le rappellent Marty, Christophe, et Voisin, (2007, *op.cit.*), divers déterminants viennent expliquer la structure de financement de chaque projet de PPP : les caractéristiques élémentaires de sa nature (taille, durée, secteur, caractère inédit ou non), les modalités de partage des risques, la solidité financière des parties publique et privée(s) présentes au projet. Nous décrivons ici néanmoins les outils constituant la partie "émergée", visible, du découpage du financement des projets publics : fonds propres, et outils de dette – et la logique qui les sous-tend : conventionnellement, ils sont présentés comme des outils de financement (Marty, Christophe, Voisin, 2007, Lyonnet du Moutiers, 2006, Lavit d'Hautefort, 2007) au bénéfice de la personne publique, plus que comme catégories d'actifs correspondant à diverses utilisations pour les fonds en quête de placements. Nous essayons d'adopter ce point de vue.

On rappelle que le financement des collectivités, non seulement ne fait pas de discrimination entre leurs projets, mais encore est essentiellement constitué, à la date où la collectivité contracte la dette, d'un bloc de mêmes caractéristiques (marge bancaire, maturité…).

A contrario, le financement en PPP est basé sur le financement des sociétés de projet, ou en tout cas des conditions du projet lui-même. A compter de la mise en service acceptée de l'équipement, la société de projet va percevoir des flux de paiement – les loyers (qui peuvent subir des pénalités). Ceux-ci doivent couvrir les coûts investis puis de fonctionnement (soumis à des risques de mauvaise maîtrise technique par le concepteur-constructeur et/ou l'exploitant). Les risques techniques sont censés avoir été reportés sur les opérateurs techniques. Ne restent donc que les risques résiduels, les risques systémiques, les risques résultant d'un débordement massif des risques techniques, et les risques propres à l'opération de calage des financements (promesse à date de remise de l'offre d'un taux fixe).

La société de projet se finance en faisant appel à un mélange de produits de financement de diverses sortes[370] : des formes très protégées de dette, des formes de dette intermédiaire, des fonds

[370] Ce cas ne s'applique pas pour les structures plus simples en cas de projet en crédit-bail

propres[371]. Tous ces outils de composition du financement sont associés à un niveau de risque et de rémunération adapté.

Ecoutons le point de vue "du financier" :

> « Il y a une distinction entre investisseur et prêteur : [pour le prêteur] il faut avoir une dette avec le moins de risques possibles, et concentrer sur l'investisseur le maximum de risques non reportés sur la personne publique ou les participants techniques de la société de projet. Ce qui nous convient, en tant qu'investisseur, ce sont des fonds propres peu importants, risqués mais bien rémunérés, une dette importante mais la moins risquée possible, avec pour celle-là un taux de rendement se rapprochant du prêt à la collectivité.
> Après on peut inventer toutes les formes entre l'*equity* [les fonds propres] et la dette garantie – entre equity et dette senior, il y a la dette mezzanine, la dette subordonnée, la dette junior, la rente d'actionnaire, le pacte anticipatif…
> Sur un gros projet ça vaut le coût de trancher le risque en petits morceaux – de 2 à 10 tranches. Et sur chaque tranche, il faut trouver le bon couple risque-rentabilité. ».
>
> *Un banquier d'un fonds d'investissement français, spécialisé dans les grands projets d'infrastructures en PPP, 2006.*

1.1. Les fonds propres (*equity*)

Un projet financé en société de projet comporte une petite dose de fonds propres – souvent de l'ordre de 10% des financements[372]. Schématiquement, comme dans les firmes de la sphère "productive", la détention de fonds propres confère des droits dans la gouvernance à ses détenteurs (pacte d'actionnaires), et une espérance de rentabilité élevée, mais ces fonds constituent le premier amortisseur de risques en cas de défaillance de la SPV (IGD 2006). Tout l'enjeu sera de définir un quantum de fonds propres suffisant pour amortir les risques sans altérer la compétitivité de l'ensemble (Lavit d'Hautefort, 2007).

L'équation de rendement des fonds propres est complexe : le TRI (taux de rendement interne), indicateur de rentabilité d'une opération, doit se mesurer sur la durée de vie d'un projet, du montage à la fin du contrat, et consiste en la en VAN (valeur actuelle nette) de la somme des gains réalisés par les détenteurs de fonds propres (dividendes et éventuelles plus values de cession, ou "*upside*", moins les coûts de montage, moins les pertes potentielles si elles se matérialisent) divisée par les montants investis. La rentabilité apparente des fonds propres dans certaines phases du projet (où le rendement des capitaux peut être bien plus élevé que la moyenne de 10-12% souvent mise en avant, et même davantage que les fameux 15% qui seraient la norme des actionnaires des grandes entreprises), n'est donc pas représentative de la rentabilité réelle des capitaux investis, d'autant que toutes les coûteuses

[371] Nous laissons de côté la question de l'achat de polices d'assurances par le groupement – qu'on pourrait aussi considérer comme une forme indirecte de financement, associant à la survenance de sinistres et risques probabilisables de la phase de construction puis d'exploitation des protections financières associant leur couverture.

[372] Sans entrer davantage dans les détails superflus pour notre réflexion, il faut noter qu'il existe quantité de titres "intermédiaires", hybrides, ou convertibles, permettant de mettre en place des montages de dette qui seront convertis en fonds propres à la livraison de l'équipement, afin de réduire les coûts.

réponses aux côtés de groupements dans les dialogues compétitifs ne se transforment pas en succès. Selon l'IGD (2006), la rentabilité des fonds propres s'établirait en moyenne à 10% après impôt[373].

Dans les entretiens, les responsables d'établissements financiers qui investissent en fonds propres illustrent les montants investis dans le montage, et la faible probabilité de remporter les projets, qui doit relativiser l'exigence de rendement des fonds propres associée au projet.

> « Si on pense qu'on a une bonne chance…. et donc on met 500k€ sur la table pour aller *bidder* sur le dossier. On s'engage à perdre potentiellement 500k€. Sur les gros dossiers, ça peut vite chiffrer. A mon avis, jusque 1M€ sur des dossiers, imaginez, qui peuvent faire 200M€ d'equity, vous dépensez 1M€ pour essayer de l'avoir. […]
> Le marché français fait n'importe quoi, comme il fallait s'y attendre, vu le nombre d'acteurs qui veulent y aller… ça devient extrêmement difficile de gagner sa vie sur un hôpital qui fait 100M€, sur l'equity puisque l'equity se *trade* entre 10 et 12%…
> Le marché français il débute à peine, depuis un an et demi. Donc aujourd'hui le niveau de TRI qu'il faut proposer pour avoir des chances de traiter un dossier, c'est on va dire entre 10 et 12%. Quand on sait que sur un hôpital de 100M€, vous allez avoir 6 ou 7 millions d'€ d'equity seulement, et quand rapproche ça du temps qu'il faut pour gagner des opérations de ce genre... on comprend que c'est relativement faible, et j'ai l'impression que la pression est encore à la baisse… »
>
> *Un banquier d'un fonds d'investissement anglo-saxon, spécialisé dans les grands projets d'infrastructures en PPP, 2006.*

> « Si le projet est trop petit, le travail d'analyse et de montage reste le même, ça ne présente pas d'intérêt. Nous ne sommes pas limités par le nombre de projets, mais par leur taille. 30k€ de revenus par an ça ne vaut pas le coup, on ne va pas payer avec ça le temps nécessaire pour structurer et suivre le projet. L'investisseur financier ne fait sa rémunération que sur les dividendes que va apporter la société de projet, et en étant très attentif parce que la société se porte caution pendant toute la durée du contrat.
> On préinvestit du capital, du temps, des hommes. Certes, ce qui coûte beaucoup, c'est l'étude technique, en grande partie supportée par sponsors industriels. Or répondre à une consultation de PPP ou de concession du projet, ça coûte bien 1-2% du montant du projet. Même sans payer l'étude technique il va nous falloir payer un conseil financier, en assurances, un expert comptable. Tout cela va vite grimper à quelques centaines de k€. Et j'ai aussi une équipe à payer tous les mois.
> C'est dans les frais de fonctionnement de [notre fonds d'investissement], alors il faut que la rentabilité des projets soit d'une part suffisante pour rémunérer correctement les fonds propres, d'autre part avoir rémunéré ce que ça nous a coûté comme argent de répondre aux consultations.
> Un projet on a une chance sur 4-5 de le gagner. S'il est gagné on facture le temps à la SPV. Mais autrement… il faut voir le fonctionnement d'un fonds : il a des dépenses identifiées, il amasse de l'argent, et avec ça il doit payer l'équipe de gestion de fonds, les dépenses (avocats, projets perdus) et rémunérer ses fonds propres. En ressources on a les dividendes, et c'est ce truc d'ensemble qui donne le TRI, mais un TRI complet, y compris dépenses.
> D'où des rentabilités de 10-12%. C'est plus que de la dette, moins que du *private equity*.
> Le PPP est intermédiaire entre de l'OAT et du *private equity*, avec 10-15% pour les projets greenfield et 10-12% en brownfield puis 8% quand beaucoup de risques sont passés. Quand il y a moins de risques, la rentabilité moins élevée.
>
> *Un banquier d'un fonds d'investissement français, spécialisé dans les grands projets d'infrastructures en PPP, 2006.*

[373] Sans aller plus avant dans les détails, la fiscalité et les normes comptables retenues peuvent avoir un impact très important sur la rentabilité des fonds propres.

Ces discours ne disent évidemment pas comment est composée l'exigence de rendement ou de rentabilité – seule rémunération de l'investisseur (au contraire de l'industriel, qui prendra moins de 20% des fonds propres, mais réalisera sa marge sur la construction, ou un banque qui serait également conseiller et arrangeur de la dette, et peut prendre des commissions à la mise en place des financements). Ils ne disent rien non plus des modalités de comparaison avec d'autres compartiments du marché, et peu de choses de la diversité des fonds propres.

1.2. La dette et ses divers dispositifs : dette projet, cessions Dailly, obligations

La dette est soit intermédiée (dette bancaire), soit désintermédiée (dette obligataire, qui ne s'applique qu'à certains projets). Surtout, elle comprend tout un éventail de dispositifs permettant d'en moduler le niveau de risque et de rémunération – et donc le coût imposé au projet. Nous évoquons ci-dessous la dette bancaire et la modalité spécifique au cas français de la cession de créances, qui permet sur une fraction importante du montant d'investissement de rapprocher le coût de financement des projets du coût d'emprunt en direct par la personne publique. Nous évoquerons plus rapidement la dette obligataire, dont l'emploi demeure essentiellement théorique.

1.2.1. Dette bancaire "projet"

La dette bancaire, donc intermédiée par des banques, représente le gros du financement des projets en PPP : 90 % environ du passif des sociétés de projet – mais 100% en cas de montage en crédit-bail immobilier porté directement par une structure bancaire.

L'avantage de la dette bancaire est que le profil du crédit (montants, courbe de tirage selon les besoins de la construction, durée du prêt[374], échéancier de remboursement…)[375], peut être "sculpté" comme il est parfois entendu dans le parler imagé des banquiers pour s'ajuster aux besoins du projet. Cette dette est, par ailleurs, supposée facile à renégocier, puisque portée par des banques qui prêtent directement auprès de la société de projet (la suite du chapitre montrera que la réalité est plus complexe).

Dans la dette bancaire, la "dette projet" est celle qui porte les conditions de financement du projet tel qu'évalué sur ses propres caractéristiques, avant que n'interviennent des dispositifs de réduction du coût.

[374] Cet élément valait essentiellement avant les crises financières de 2008-09 (*subprimes* puis effondrement de la finance structurée, avec pour point d'orgue la faillite de Lehman Brothers) puis des dettes souveraines en zone Euro (2010-). Il est plus difficile désormais d'obtenir des maturités supérieures à 20-25 ans (Marty, Dupas, Voisin, 2013). De manière générale, les conditions ont changé avec la "crise", même limitée à sa dimension d'assèchement du crédit bancaire – et rien ne permet d'affirmer si et quand se produira un retour à la normale.

[375] Ces éléments sont rassemblés dans un document synthétique qui porte dans le jargon bancaire le nom de *term sheet*. Pour plus de détails le lecteur peut se référer à IGD 2006, MINEFI 2011, Lyonnet du Moutiers 2006.

Le prêteur encourt, outre les risques liés au projet et donc au remboursement intégral de la dette, intérêts et principal, des risques liés à l'engagement de fournir le montant de liquidité sur lequel il s'est engagé, au taux auquel il s'est engagé. Il porte donc un risque d'estimation du "marché" lié à cet engagement ferme sur le prix (quelle quantité de liquidités trouvera-t-il pour son projet, à quel taux). Ce risque est amplifié par le décalage temporaire entre l'attribution d'un contrat de PPP, sur la base de projets de contrats, et son "*closing*", c'est-à-dire l'affermissement, la rigidification définitive des conditions du contrat. Or, au cours de cette période, les conditions du marché peuvent évoluer, mais aussi certains éléments du contrat, qui peuvent modifier plus ou moins substantiellement le niveau de risque global porté par les prêteurs. Il faut enfin signaler qu'annuler le service de "fournisseur de dette" pour une certaine durée, n'est pas gratuit pour les banques prêteuses. Les clauses de résiliation du contrat doivent donc prévoir l'indemnisation des coûts de rupture[376].

La dette bancaire peut, suivant la complexité du projet et les besoins, être "tranchée" en différents niveaux de risque rémunérés par différents taux d'intérêts. La partie servie prioritairement dans les remboursements – et moins bien rémunérée – constitue la dette "senior" ; les outils de dette qui suivent dans l'ordre de remboursement sont mieux rémunérés mais plus risqués, et appelés dette "junior" (ou subordonnée).

Il est difficile d'identifier des conditions "standard" de taux d'intérêt applicables sur les projets, et ce pour plusieurs raisons :

1- Au taux d'intérêt peuvent s'ajouter diverses commissions – commission d'engagement et d'arrangement : ils devraient être pris en compte pour estimer le coût complet du financement ;

2- Les taux pratiqués ne sont jamais données en valeur absolue, mais en donnant la marge bancaire par rapport au taux de refinancement à date t – LIBOR (*London InterBank Offering Rate*) en Grande Bretagne, EURIBOR (*Euro InterBank Offering Rate*) en France[377]. Ainsi est-il question de financement à – par exemple – « LIBOR + 100bp » (LIBOR + 100 points de base, 1 point de base = 0,01%, 100 points de base = 1%). Du point de vue des banquiers, l'essentiel des conditions de financement – en tout cas l'espace de concurrence par le prix – semble essentiellement concentré autour de cette marge. Du point de vue des groupements qui se financent via la société de projet, et bien sûr des personnes publiques qui considéreront le loyer global, c'est bien le taux fixe qui est censé être arrêté à la date de signature du contrat qui retient l'attention. La "tenue" d'un taux fixe via l'achat d'un "swap"

[376] Ici pourra se trouver une explication à la réticence à revenir sur des "coups partis" de projets de PPP. Outre le travail de conception et de montage des offres, déjà très substantiel – souvent plusieurs % du montant total d'investissement dans les équipements, donc de quelques millions à dizaines de millions d'€ – menés par les groupements, qu'il est difficilement acceptable d'avoir dépensé en pure perte, une annulation de projet de PPP après sa signature signifie qu'il faut indemniser les banques prêteuses pour le coût des instruments de couverture de taux qu'elles ont acheté pour pouvoir fournir des prêts à taux fixe.

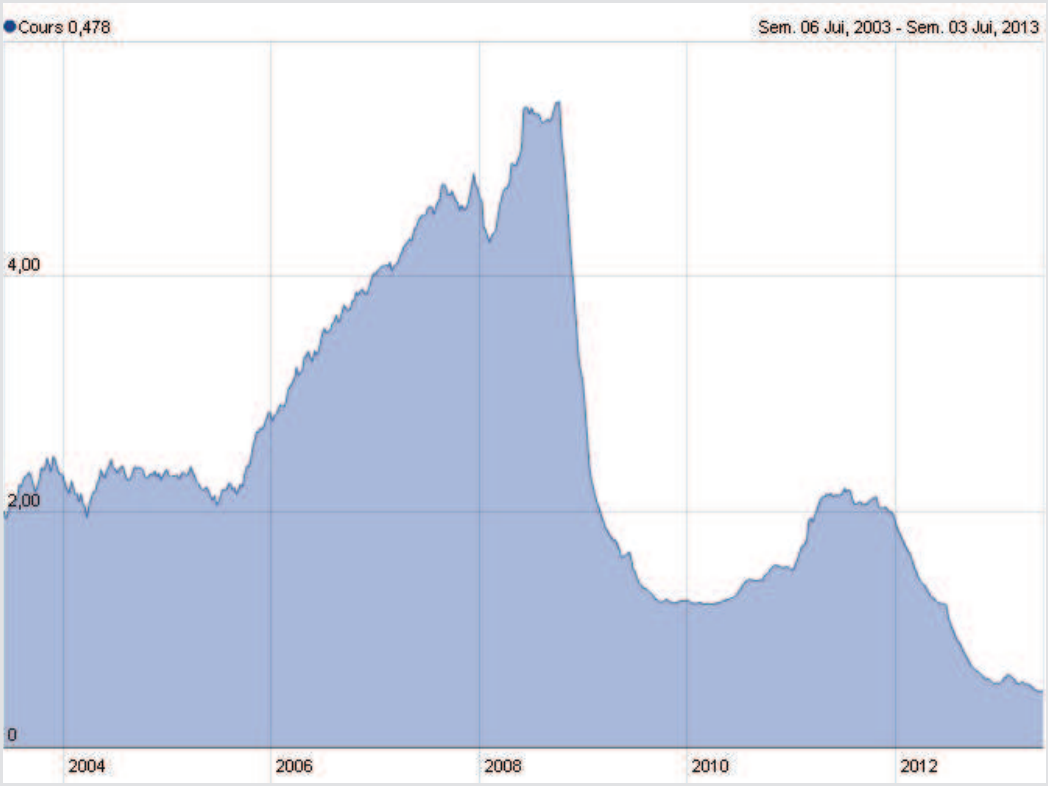
[377] Il s'agit du taux de refinancement interbancaire des banques, taux moyen et proche de la médiane auquel les banques prétendent pouvoir se refinancer au jour le jour. Ce taux existe pour différentes maturités. Le récent scandale du LIBOR (printemps 2012) a mis en lumière l'étonnante pratique autorégulatrice de construction de ce taux autour duquel TOUS les prêts sont construits sur la place londonienne : les principales banques de la place déclarent le matin à l'association des banques à quel taux elles estiment pouvoir emprunter à leurs consoeurs, et l'association interbancaire calcule un moyenne en évacuant le quartile supérieur extrême et le quartile inférieur extrême. Il en résulte un lissage qui donne ce taux moyen et médian considéré comme le coût de la liquidité pour les banques. Ce coût est faible quand la confiance (ou le "*business as usual*") règne sur les places financières. Il peut connaître de grandes embardées lors des périodes de crise de défiance interbancaire aiguë, comme lors de la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008.

(produit dérivé de taux permettant de convertir un taux variable fondé sur l'Euribor en taux fixe) de la date d'attribution du contrat à la date de "closing" (signature définitive) est d'ailleurs génératrice de risques et donc de surcoûts pour les banques, comme nous l'avons indiqué un peu plus haut.

3- A date t (donc coût de liquidité identique), et en période "normale" (c'est-à-dire avant la crise de 2008) la fourchette des taux bancaires appliqués aux PPP va pour la partie basse de projets à recours quasiment pur sur les PPP de type étatique à des recours sur collectivités pour des projets avec davantage de transfert de risques. Il n'y a donc pas un taux bancaire unique appliqué aux projets en PPP.

Néanmoins, les entretiens et les documents récoltés lors de certains colloques nous permettent de donner un ordre de grandeur… pour la période "normale" de 2006-07 : Euribor+60 à 180bp (colloque, décembre 2005), Euribor+50 à 90bp (entretien, mai 2006), Libor+100bp (entretien, Grande-Bretagne, été 2006), 70-120bp (IGD 2006)[378].

L'évolution de l'Euriobor à douze mois sur les 10 dernières années



Source : site Boursorama.com, 3 juin 2013

Les déterminants du taux de refinancement interbancaire sont multiples. Ils reflètent pour partie la confiance entre établissements mais surtout incorporent le niveau des taux directeurs impulsés par la BCE. On identifie ainsi plusieurs phases : les tours de vis progressifs de la banque centrale pour modérer la surchauffe de l'économie à crédit avant la crise de 2008, les premières mesures de relâche (fin 2007) immédiatement suivies par une reprise de la montée des taux, cette fois davantage en raison de la méfiance entre établissements bancaires, puis les baisses de taux massives et coordonnées des banques

[378] Ces taux de références sont à 12 mois. Par suite, les opérateurs bancaires doivent se prcurer des instruments de couverture (*swaps*) permettant de les échanger contre des taux fixes correspondant à la maturité du projet.

centrales à compter de la fin 2008, et de nouveau, quoique dans une moindre mesure, à la fin 2011. Les taux de refinancement interbancaires sont aujourd'hui à un niveau historiquement bas – mais pour connaître le coût de financement des projets il faut y intégrer la marge bancaire…

Si ces données ne sont pas au cœur de notre réflexion, elles ont néanmoins un double intérêt :

- donner des ordres de grandeur sur ce qui semble être, pour le monde financier, mais aussi pour ceux qui ont besoin de se financer auprès de lui, et éventuellement comparent avec le coût de financement public, l'état normal du monde – fortement bousculé par les crises financières des 5 dernières années, mais auquel chacun de ces acteurs se raccroche ;
- permettre de comparer le niveau de coût de la "dette projet" non seulement avec le coût de la "matière première" des banques que sont les liquidités qu'elles se procurent sur le marché interbancaire, mais aussi avec les conditions qui pourront être proposées sur une partie très importante du coût de financement une fois que lui aura été appliqué un dispositif propre au contexte français, les cessions de créances notifiées et acceptées, encore appelées "cessions Dailly".

Ces conditions de marge de ce qui est appelé "dette projet" sont en effet bien plus valables pour la Grande-Bretagne que pour le cas français, Cette dette-là n'est en réalité que marginale dans la plupart des projets de PPP ou assimilés en France, la plus grande partie de la dette sera une dette senior destinée à être sortie du circuit de la société de projet, sous forme de cessions de créances.

1.2.2. Cessions de créances

Depuis le lancement des Contrats de Partenariat et formes assimilées, il a été beaucoup question de cessions de créances ou cession Dailly. De quoi s'agit-il ?

Ce mécanisme issu du droit des affaires privé (institué dans le Code Monétaire et Financier) permet au détenteur de créances (un flux de revenus futurs lié à des prestations futures), le cédant (en l'occurrence la société de projet ou en tout cas le titulaire privé du contrat de PPP), de transférer à un cessionnaire (sa ou ses banque(s) prêteuse(s)) la propriété de ce flux de revenus futurs, que ce dernier percevra directement. Dans le cadre des PPP, la société de projet s'engage, dès la construction de son offre lors du dialogue compétitif, à transférer à ses prêteurs les engagements de paiement de la personne publique relatifs à une partie du remboursement de la dette, couvrant une fraction significative du montant de l'investissement. Cette cession doit être notifiée à la personne publique, qui pourra l'accepter. Pour reprendre les termes du rapport du groupe financier de l'IGD (2006), « la cession de créances n'influe pas sur le partage des risques mais soustrait une partie des financements des effets potentiels du partage. Par-là même, elle constitue un levier d'optimisation des coûts financiers ».

Nous reprenons ci-dessous la description technique exacte des cessions de créances dans le guide méthodologique des Contrats de Partenariat (MINEFI, 2011). Elle permettra de comprendre, dans les meilleurs termes possible, le subtil mais essentiel distinguo entre cessions notifiées et cessions acceptées.

« 7.2.1.3.1 Effet de la simple cession de créances

La cession de créances professionnelles, réalisée conformément aux articles L. 313.23 et suivants du

Code Monétaire et Financier peut se définir comme un acte, un bordereau, en vertu duquel un créancier (« le cédant ») transfère la propriété d'une créance, qu'il détient sur l'un de ses débiteurs (« le débiteur cédé »), à un ou plusieurs établissements de crédit (le « cessionnaire ») pour garantir un crédit ou à titre d'escompte.

Lorsque la cession intervient à titre d'escompte, il s'agit d'un achat, l'objet de l'achat étant une créance détenue, en l'espèce, sur une personne publique.

En vertu de cet acte de cession, le cessionnaire (celui qui a acquis la créance) aura droit au paiement par le payeur cédé (la personne publique).

L'objectif de ce mécanisme est d'apporter aux entreprises de la trésorerie quasi immédiatement et de leur rembourser les coûts d'investissement qu'elles ont engagé.

En matière de Contrat de Partenariat, la cession de créances peut porter sur l'intégralité de la rémunération versée par la personne publique.

7.2.1.3.2 Effet de la notification de la cession de créances

Par un acte de notification, l'établissement de crédit interdit au débiteur cédé, à savoir la personne publique, de payer entre les mains du cédant (le partenaire privé) les créances dues, celles-ci devant être versées directement à l'établissement de crédit.

La notification doit impérativement être faite par le cessionnaire auprès du comptable assignataire. Si elle était faite à la personne publique, elle serait de nul effet. Dans ces conditions, le comptable devrait continuer à payer le partenaire privé qui a cédé la créance.

Pour autant, la notification de la cession de créances n'interdit nullement à la personne publique d'appliquer les pénalités contractuellement dues par son cocontractant, dès lors qu'elle peut opposer à l'établissement de crédit toutes les exceptions d'inexécution qu'elle aurait pu opposer à son cocontractant.

En effet, le cessionnaire n'a pas plus de droit au titre d'une simple cession de créances que le cédant n'en dispose au titre du contrat de partenariat, il ne peut donc pas remettre en cause la déduction par la personne publique des pénalités.

Ainsi concrètement, même en cas de notification de la cession de créances, la personne publique n'est absolument pas tenue de payer à l'établissement de crédit les créances cédées dans l'hypothèse où le service n'a pas été exécuté correctement par le titulaire du contrat de partenariat.

7.2.1.3.3 Effet de l'acceptation de la cession de créances

Le cessionnaire peut obtenir des **garanties supplémentaires** quant au montant de la créance cédée. Pour cela, il peut demander à la personne publique, le débiteur cédé, d'accepter la cession conformément aux dispositions des articles L. 313-29 et L.313-29-1 et 2 du Code monétaire et financier.

Il s'agit d'une simple faculté offerte à la personne publique qui n'a nullement l'obligation d'accepter une telle cession.

En effet, par un engagement spécial du débiteur (ici, la personne publique) obligatoirement intitulé, à peine de nullité, « acte d'acceptation de la cession ou nantissement d'une créance professionnelle », celui-ci s'engage à payer directement le cessionnaire, et, surtout, à ne pas lui opposer les exceptions fondées sur ses rapports personnels avec le cédant (le titulaire du contrat).

[…] *La protection du cessionnaire en cas d'acceptation de la cession de créances est très importante.*

Un nouveau contrat se forme entre le débiteur et le cessionnaire, indépendant du contrat entre le débiteur et le cédant. L'acceptation de la cession contraint donc la personne publique à payer l'intégralité du montant de la créance au banquier concessionnaire sans pouvoir lui imposer des minorations en raison de la mauvaise exécution du contrat, en raison de malfaçons ou en règlement de pénalités de retard.

L'article L. 313-29-1 précise que l'annulation du contrat de partenariat n'a pas d'effet sur les engagements issus de l'acte d'acceptation, dès lors que l'ouvrage a été « réceptionné ». Cette règle ne

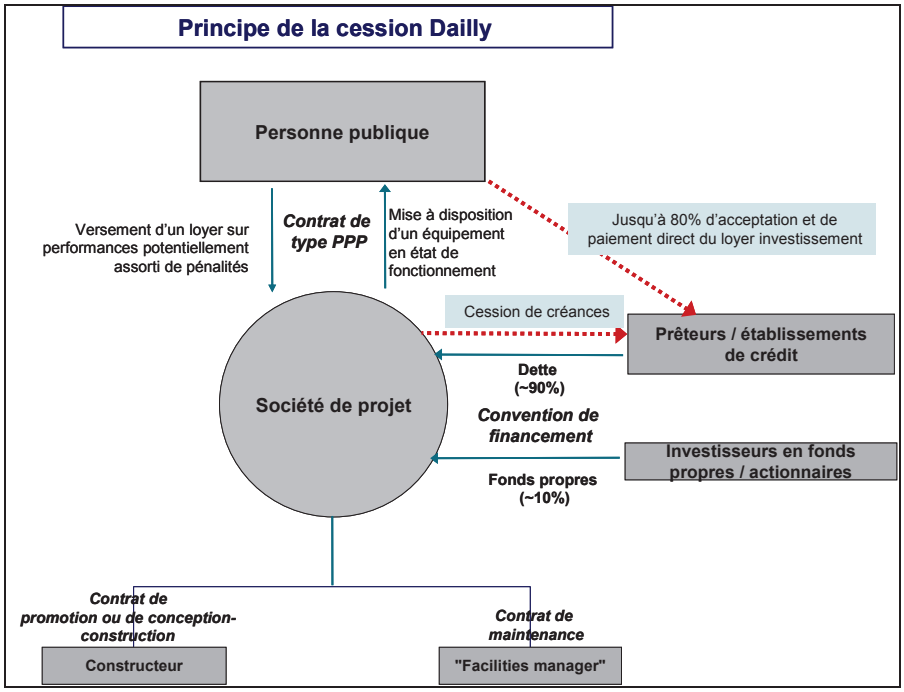
s'applique que pour les contrats de partenariat régis par l'ordonnance du 17 juin 2004 et les baux emphytéotiques hospitaliers régis par les articles L. 6148-2 et suivant du Code de la Santé Publique dont la procédure de passation aura été initiée postérieurement à la promulgation de la loi du 8 juillet 2008 »

(Minefi, 2011, p. 97-99)

Pour résumer, par la notification, l'établissement de crédit interdit à la personne publique de payer les créances (ou du moins une partie d'entre elles) à la société de projet : elles doivent être versées directement à la banque. Cette simple notification n'interdit pas à la personne publique d'appliquer les pénalités dues contractuellement si il y a inexécution de certaines obligations du titulaire. Une fois que la personne publique considère qu'elle n'aura pas de motif de s'opposer au paiement (une fois l'ouvrage réalisé et conforme et la performance contractuelle constatée), elle peut accepter irrévocablement la cession (par le bénéficiaire et au profit de l'institution finançant le projet) d'une partie des loyers du contrat. Elle s'engage à rembourser la fraction de l'investissement correspondant au montant des cessions de créances, sans pouvoir plus lui appliquer de pénalités. En d'autres termes, les prêteurs sont assurés, sur cette partie, d'être remboursés : le schéma de remboursement court-circuite, pour une bonne partie du montant, la société de projet. Le risque porté par la créance des prêteurs devient sur sa majeure partie, équivalent au risque de la personne publique. Quand bien même le contrat de partenariat serait annulé pour insuffisance du prestataire, la personne publique désormais détentrice de l'équipement finirait de le rembourser.

Du point de vue des prêteurs, le risque est considérablement réduit sur la partie de créances cédées acceptées : il devient équivalent au risque de défaut de la collectivité publique cliente.

Le schéma ci-dessous illustre le raccourcissement du circuit de remboursement d'une fraction importante de la dette une fois la livraison de l'équipement effective.



Source : MINEFI 2011, p.97

Mentionnons également qu'il existe deux types de cessions : cession à titre de garantie, et cession-escompte. Une attention soutenue aux termes de leur définition permet de mesurer la proximité d'avec les techniques de titrisation, dont nous discourrons plus bas :

> *« 7.2.1.3.5 Cession-escompte et cession garantie*
>
> 1 – Cession à titre de garantie : la cession constitue une sûreté du prêt, elle est un accessoire du financement. Deux opérations sont ainsi liées : un prêt + une sûreté d'autant plus forte qu'elle est acceptée et donc qu'elle garantit ainsi les flux de remboursement du prêt.
>
> C'est la cession la plus pratiquée (dans 90% des dossiers de contrat de partenariat).
>
> 2 – Cession-escompte : la cession-escompte est une opération de crédit en elle-même. La banque achète au titulaire sa créance auprès de la personne publique et la paie en une fois sous la forme d'un prix de cession qui est la somme actualisée au taux du financement (taux de l'escompte) des rémunérations attendues au titre des investissements financés. Cette opération permet à la société de projet d'alléger son bilan à l'actif comme au passif.
>
> […] En pratique la cession-escompte a été réservée aux petits dossiers de PPP et est souvent pratiquée sur les BEA »
>
> (Minefi, 2011, p. 100)

Lors des entretiens, la plupart des personnes interrogées – banquiers prêteurs, investisseurs, consultants – ont tenu à expliquer avec soin, mais de façon concrète, les modalités et conséquences de la cession de créances.

> « La collectivité locale peut positionner le curseur sur le niveau de risque de contrepartie qu'elle va bien vouloir donner à la dette, et ça, ça se fait au travers de ce qu'on appelle la cession de créances. Le partenaire privé va avoir une cession de créances qui va être représentée par le flux de redevance, de loyer, et cette créance va être sur la personne publique. Ce terme investissement, qui va être bien identifié, la collectivité publique va accepter de s'engager irrévocablement sur son paiement, à hauteur d'une certaine proportion de ce terme. Qui peut être 70 ou 80%. Ça veut dire qu'à partir du moment où le bâtiment sera livré, la collectivité va s'engager irrévocablement à verser 80% par exemple, de l'investissement. Même si elle n'est pas contente. Ça veut dire que la collectivité conservera un levier, à la fois sur 20% du terme investissement, et puis également sur la totalité du terme entretien-maintenance, donc ça représente un levier important, en terme de motivation, d'incitation, et sur les 80%, ça va permettre à la collectivité locale de bénéficier d'un coût très proche des conditions qu'elle aurait si elle se finançait en direct. Donc ça va permettre à la collectivité, libre de positionner le curseur où elle veut, d'avoir une véritable incitation, et en même temps une dette qui ne sera pas consolidée dans son budget, et pour laquelle elle aura un coût assez proche d'un coût de financement public ».
>
> *Un banquier spécialiste des PPP, grande banque universelle française, 2006*

[Le recours aux cessions de créances est ouvert tant aux collectivités qu'à l'Etat et ses établissements publics].

> « Donc le banquier il regarde tout ça, et après il va dire moi je suis d'accord pour tel montant, et pour la partie qui est en risque, la dette projet, il va dire je suis d'accord pour 90 centimes [financement dette projet à Euribor + 90bp], et vous avez la fameuse tranche Dailly, sur laquelle il va être décidé qu'une fois que l'Etat a constaté que l'équipement est fait, il va dire « écoutez, sur un flux qui fait 100, je n'ai pas tellement de raison de contester 55, et donc 55 je vous garantis que quoi qu'il arrive, je vous paierai, non plus à la société de projet, mais au prêteur. La société de projet délègue ce flux au prêteur, et la personne publique l'accepte. Ça veut dire que la personne publique le garantit..

> Ça a deux conséquences : c'est le prêteur qui recevra directement cet argent là, sans transiter par la société, c'est le délégué (le side, en anglais), et comme la personne publique l'a accepté, elle s'interdit de le contester. Ça veut dire que ça devient, pour le prêteur, une tranche pratiquement en plein recours sur la personne publique. Et ça, bien entendu, pssshhh, la marge elle descend très bas. Et la marge elle dépend de l'agressivité, elle dépend de la contrepartie publique, parce que si c'est le ministère de la justice, c'est l'Etat central, très peu risqué ; si c'est une collectivité locale, c'est un peu moins un bon risque ; si c'est une collectivité locale AAA, c'est pas loin de l'Etat ; si c'est un hôpital, c'est assez bien classé, etc., etc. Et donc, la marge descend, elle va passer de 80 à 20, 15, 10, même parfois un peu moins ».
>
> *Un banquier spécialiste des PPP, grande banque universelle anglo-saxonne, 2006*

Dans tous les contrats de partenariat et formes assimilées, il a été possible de mettre en œuvre des dispositifs de cession de créances qui en la rendant pour partie irrévocable, viennent transformer la dette en quasi coût de financement public. Pour reprendre les chiffres du rapport du groupe "financement" de l'IGD de 2006, les marges bancaires étaient alors de 70 à 120bp pour la partie "dette projet" et de 10 à 20bp pour la partie "dette immunisée". La marge de la dette sécurisée est fonction (au-delà du coût des liquidités – Euribor) de la qualité de la signature publique (l'Etat est mieux traité que les collectivités, mais le niveau dépend également de diverses considérations : relation commerciale, niveau de concurrence…).

Il est intéressant de savoir que la faculté d'utiliser le dispositif de cessions de créances dans le cadre des PPP aura vraisemblablement été un des éléments fondamentaux du succès de la procédure. Nous n'avons pas délibérément enquêté sur la généalogie de l'ouverture à la commande publique du dispositif de cessions de créances[379], mais relatons le témoignage d'un des banquiers les plus en vue de la place – il était membre de tous les groupes de travail sur les PPP. En 2006, alors qu'il travaillait à la préparation du rapport de l'IGD dont il est l'un des principaux signataires, il nous précisait en entretien :

> « Pour être précis, c'est amusant, parce que peu de temps avant que l'ordonnance ne sorte, il a été dit que la personne publique avait le droit d'accepter une cession Dailly. En général. Vous avez le mécanisme de cession Dailly général, et après ils ont fait un codicille pour dire « dans le cadre des PPP aussi c'est possible »
>
> GD : *parce que auparavant… ?*
>
> Auparavant c'était interdit, car la personne publique n'avait pas le droit de s'exonérer du droit de compensation, de garantir des paiements. Peu de temps avant que l'ordonnance ne sorte, il y a eu un revirement du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat avait pensé qu'il n'avait pas le droit de supprimer un droit essentiel de protection des deniers publics, après il y a eu un revirement du Conseil d'Etat, un an avant, qui a dit ben non, finalement, si la personne publique a de bonnes raisons pour le faire, elle peut le faire, ça avant même que l'ordonnance ne sorte, et l'ordonnance a fait un petit codicille pour dire, « et pour les PPP aussi » c'est l'article je ne sais plus combien du Code des Marchés Publics, et là d'éminents juristes glosent sur les avantages comparés, mais l'idée, c'est que ça permet d'avoir une garantie de l'Etat. »[380].

[379] Nous n'avions pas à l'époque des entretiens, qui était aussi celle de la montée en puissance du "marché", pris la mesure de l'importance qu'aurait ce dispositif, auquel il serait systématiquement fait recours, et donc de l'importance d'enquêter sur sa genèse.

[380] Ce témoignage laisse donc ouverte une question intéressante : considérant l'importance cruciale qu'aura eue ce dispositif dans le recours aux PPP, la concomitance de l'évolution favorable de la

Un banquier spécialiste des PPP, grande banque universelle anglo-saxonne, 2006

Les premières années du marché furent chaotiques en ce qui concerne le niveau de dette qui pouvait être sécurisée par les dispositifs de cessions de créances. En 2006 déjà, l'IGD recommandait que la part de dette immunisée demeurât inférieure à 100%, afin de « maintenir les partenaires en risque ». Menés en 2006-07, nos entretiens laissent d'ailleurs comprendre que les acteurs cherchent leurs marques avec ces dispositifs, dans un contexte de liquidités abondantes et bon marché et de concurrence exacerbée par l'effort de création de positions sur le marché des PPP alors émergent. Ainsi un des banquiers les plus en vue de la place – il était membre de tous les groupes de travail sur les PPP – nous affirmait :

> « Il n'est pas conseillé de garantir 100% de la construction plus les frais financiers qui correspondent. On dit au public : gardez un ticket modérateur du risque, d'ailleurs la construction elle peut porter un jour un vice caché, donc il y a certainement la garantie décennale pendant la construction, même s'il y a les mêmes garanties physiques, que pour une construction classique, mais, quand même, s'il y avait un problème, vous seriez totalement privé de capacité de retenir un paiement… Alors faut réfléchir, parce qu'entre retenir tout et ne rien retenir, il faut réfléchir un peu. Donc souvent, notamment ce que font les *lawyers*, qui recommandent ça, ils disent écoutez, gardez un peu votre banquier en risque sur 10 ou 15%, souvent on fait ça. Sur la part de remboursement du crédit qui est liée à cela, la marge elle va passer de 90 centimes à 15. Ce n'est pas une très bonne affaire pour le privé, pour être franc, mais simplement il y a un crédit moins risqué et moins margé ».

Un banquier spécialiste des PPP, grande banque universelle anglo-saxonne, 2006

Certains contrats furent d'ailleurs signés avec des cessions de créances notifiées sur 100% du financement. Dès lors, l'encadrement du dispositif devint un des "sujets" à traiter dans le toilettage de la procédure. Depuis la loi du 18 juillet 2008, la part de dette qu'il est possible de rendre irrévocable par le dispositif de cession de créances est plafonnée à 80% du loyer de redevance financière (investissement + coût de financement)[381]. Nous n'avons pas d'éléments sur les discussions qui ont conduit à retenir ce chiffre. L'observation d'un cas de comparaison d'offres, côté assistance à la personne publique montrera néanmoins que la pratique tant du secteur de l'offre que des consultants pouvait déboucher sur un consensus autour de ce chiffre symbolique. Les offres à 100% étaient sans doute imprudentes pour certains opérations ; *a contrario,* les équipements financés sur certains montages permettaient peut-être de dépasser sans trop de risque le seuil de 80%, qui possède les défauts de tous les seuils fixant une loi générale pour des cas différents.

1.2.3. Emissions obligataires

Pour clore cette revue des différents instruments, fonds propres et différents outils de dette, servant à structurer les montages financiers dans les PPP, nous évoquons pour finir les émissions obligataires. Si, au XIX^{ème} siècle, nombre de grandes infrastructures ferroviaires furent financées par

jurisprudence du Conseil d'Etat et de l'introduction des PPP est-elle le résultat du "hasard" ou une manœuvre délibérée ?

[381] La délimitation exacte du coût de financement n'est pas elle-même univoque : la rémunération des sociétés de projet relève d'une des trois composantes de la loi : financement, investissement, fonctionnement. Les coûts d'investissement comprennent études et frais financiers intercalaires ; les coûts de fonctionnement les services récurrents, année après année ; les coûts de financement, le reste, dont les coûts d'assurance et d'émission des fonds propres.

les marchés et notamment des titres de dette de très long terme et cotés[382], le recours à de la dette obligataire, a également été pratiqué en Grande-Bretagne sur de très gros projets au début de la décennie 2000, et quoique mentionné dans les articles et ouvrages techniques sur le financement des PPP, est resté sur les projets menés en France purement théorique.

En dépit des avantages apparents de la dette obligataire – appel à un marché plus liquide et profond permettant d'obtenir des montants plus importants que les prêts bancaires, pour des niveaux de taux légèrement plus faibles et des maturités potentiellement très longues (tous avantages relevés par le groupe finance de l'IGD en 2006) – diverses raisons elles aussi liées à la technicité des obligations peuvent expliquer cet "insuccès" : la rigidité en cas de besoin de procéder à un remboursement anticipé, le profil de paiement à terme ("*bullet*" dans le jargon bancaire : le principal est remboursé en une fois, à maturité) bien moins adapté aux paiements publics que de la dette progressivement amortie, et enfin la restructuration de la dette plus difficile que dans le cas de prêts bancaires en raison de la diffusion des titres sur les marchés[383]. Plus conjoncturellement, l'émission d'obligation, quoique procédant du financement désintermédié, fait appel à toute une chaîne d'acteurs financiers, comme nous le rappelle un banquier des PPP interrogé à Londres… avant la crise financière.

> « Les obligations, ça se fait avec un assureur *monoline* et des techniques de "*project wrapping*" ou rehaussement de crédit. L'assureur fournit une assurance, transforme le BBB en AAA. On paie une prime d'assurance à l'assureur qui met sa garantie derrière. Les *public bonds* sont revendus comme AAA. Les assureurs sont des compagnies comme Ambac, FSA, CIFG (CIC). La plupart des obligations publiques sont garanties par ces gens-là.
> Les investisseurs institutionnels sont habitués à acheter du papier AAA. Ils ont un portefeuille de projets et paient une commission aux rehausseurs, et cela améliore le rating du projet. Les obligations doivent être notées par une agence de *rating* notation. Une obligation AAA, c'est du LIBOR + 60bp, mais il faut ajouter 20bp de commission à l'assureur monoline, donc ça nous ramène dans les 80bp. Les banques sont plus flexibles pour le refinancement. Les obligations sont moins flexibles.
> Le recours aux obligations se fait seulement au-delà de 20M£. Ça améliore alors le coût du capital. Mais il faut une masse critique à offrir aux investisseurs institutionnels. En Grande-Bretagne, 80% de la dette provient des banques commerciales, 10-20% des marchés ».
>
> *Un banquier spécialiste des PPP d'un fonds d'investissement anglo-saxon, Londres, 2005*

Le lecteur averti de la technicité de la crise financière reconnaîtra derrière les techniques ici décrites (rehaussement de crédit, *project wrapping*)[384] certains des rouages de transmission de la crise de la finance structurée apparue en 2007-08. Quant aux acteurs, leur rôle a été remis en question (et les limites de leur rationalité subtilement analysées)[385]. Rétrospectivement, les propos explicatifs du rapport de l'IGD semblent bien datés « l'agence de notation de notation est garante de la tranquillité d'esprit de l'investisseur et prête une grande attention à la probabilité d'occurrence d'une situation de défaut ». Quant aux assureurs "*monoline*" (ainsi appelés car spécialisés dans une ligne de métier, en l'occurrence le rehaussement de crédit, par lequel ils apportent une garantie inconditionnelle aux obligations émises contre commission, leur conférant une notation AAA) ont purement et

[382] Voir les travaux de l'historien-économiste David Le Bris sur le financement des infrastructures par les marchés financiers. Voir aussi Arbulu, Vaslin, (1999)

[383] Restructuration qui n'est que théoriquement plus facile dans le cas de la dette bancaire, comme nous le verrons par suite : cette opération supposerait que les prêts restent dans les livres des banques ayant participé au montage… La réalité est différente.

simplement disparu à l'occasion de celle-ci (Marty, Dupas, Voisin, 2013, *op. cit.*, et propos tenus en colloques).

Rarement appropriées pour le financement de PPP, sinon les très grands projets (et encore, elle n'ont pas été mobilisées pour les Contrats de Partenariat portant sur des LGV passés en 2010-2011), les émissions obligataires n'ont pas encore, à notre connaissance, été utilisées en France pour financer des projets en PPP – au contraire de la Grande-Bretagne[386]. Nous reviendrons néanmoins sur cette technique mobilisée non en direct sur les opérations, mais pour le refinancement des portefeuilles bancaires (**abordé en 2.3 de ce chapitre**).

1.3. Effet de levier et tranchage du financement :

Le plan de financement d'une société de projet, comme celui de toute *société*, associe donc à un certain niveau de fonds propres et des tranches de dette plus ou moins prioritaires.

Dans le jargon financier, le rapport entre quantité de dette et fonds propres, ou *gearing*, a pour résultat un "effet de levier" ou "*leverage*" qui augmente la rentabilité des capitaux (fonds propres) investis. Le ratio fonds propres sur total de bilan est un des ratios fondamentaux en finance, et chaque type d'opération financière a ses "ratios types" constatés, destinés à répondre à la tension entre "robustesse" d'un montage et coût de financement. Plus un montage financier comporte de fonds propres, plus il est solide ; *a contrario*, plus il est "*leveragé*", c'est-à-dire comporte une part importante de dette, plus il pourra être sensible aux aléas – les fonds propres constituant un matelas à même d'encaisser des difficultés, tandis que des menaces sur le service de la dette risquera de conduire à des restructurations. Ce constat est vrai tant pour le monde des entreprises que pour le financement sur projet. Cependant, en raison des risques supérieurs encourus, les détenteurs de fonds propres exigent une rémunération largement supérieure à celle de la dette. Un montage financier composant une part importante de fonds propres sera relativement plus onéreux. Le bon montage doit donc trouver le bon équilibre entre robustesse intrinsèque et coût.

Pour nous en tenir au financement sur projet en PPP, le *gearing* est un des plus élevés que l'on puisse rencontrer en finance, compris entre 5 et 20, ce qui signifie que les fonds propres représentent entre 5 % (1/20) et 20% (1/5) du coût de financement des projets.

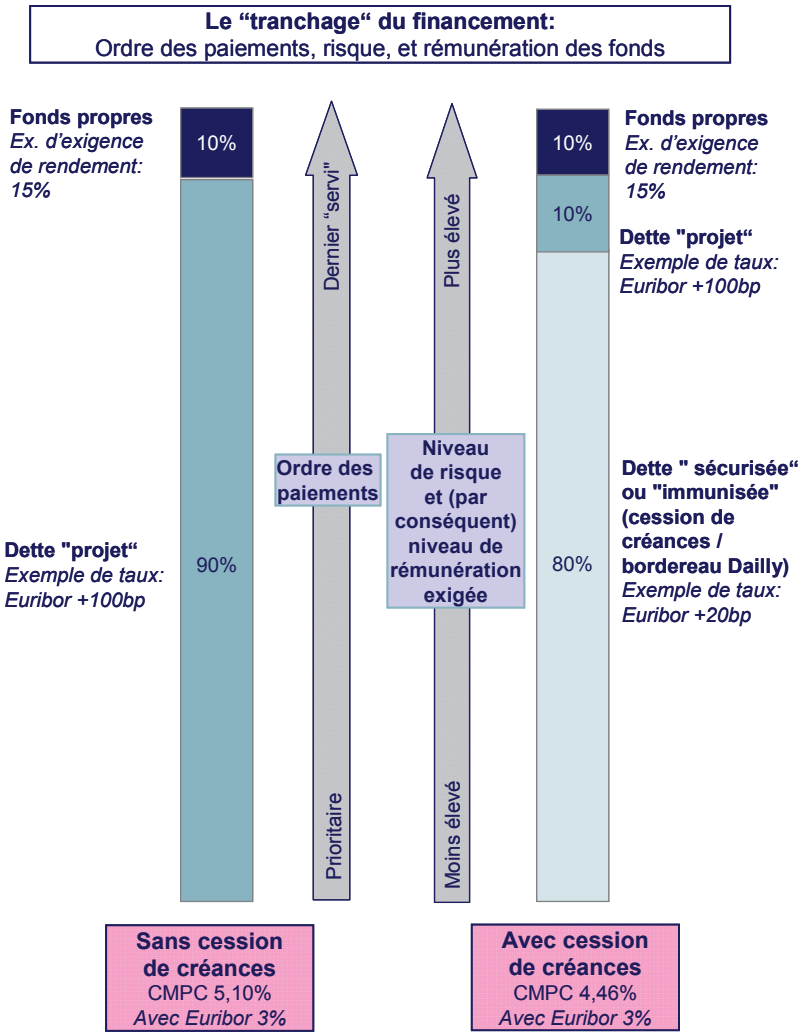
Du point de vue de l'investisseur, le *gearing* permet d'envisager le montant total du portefeuille de projets dans lequel un fonds d'investissement peut investir à partir des capitaux qu'il a levés, ainsi que nous l'expliquait un banquier à la tête d'un fonds d'investissement (de taille moyenne) de la place parisienne :

> « Nous avons structuré le seul fonds d'investissement purement français dans les PPP, qui s'appelle […], un fonds de €200m, qui a donc une capacité, considérant l'effet de levier de 1 à 10, donc si je prends 40% de l'equity de la SPV ça permet de financer en tout €5mds d'investissements ».
>
> *Un banquier spécialiste des PPP d'une banque mutualiste française, Paris, 2006*

[386] Les coûts de transaction significatifs des émissions obligataires les limitent structurellement aux marchés les plus matures et profonds, et aux grands contrats : seule la Grande-Bretagne répond réellement à ces critères en Europe ; par ailleurs, pour le cas français, les dispositifs de cessions de créances maintiennent les taux bas ce qui empêche les financements obligataires d'être attractifs (Marty, Dupas, Voisin, 2013, p.117)

Du point de vue du "projet" à financer – société de projet (derrière elle opérateurs industriels), collectivité publique cliente, qui souhaitent obtenir le coût de financement le plus bas possible – jouer sur l'effet de levier, *a fortiori* en appliquant à une partie de la dette le mécanisme de la cession de créances, permet de réduire le coût de financement et de l'optimiser.

Le schéma ci-dessus illustre un exemple de "tranchage" du financement avec fonds propres, dette projet, et éventuellement dette immunisée par cession de créances. Il rappelle que le taux de rendement exigé est fonction de l'ordre de remboursement et donc de risque porté.



Le coût de financement global de l'opération se calcule en faisant appel au coût moyen pondéré du capital (CMPC). Ainsi, par exemple, à côté de fonds propres avec une exigence de rendement de 12%, la part importante d'endettement permettra de réduire substantiellement le coût de financement. Par exemple :

- un montage avec 10% de fonds propres et une exigence de rentabilité de 15% + 90% de dette projet à (Euribor+100bp, pour un Euribor à 3% – taux constaté à la mi-2006)
  = 10% * 12% + 90% * (3% + 1,00%) = **5,1%**

- avec 10% de fonds propres et une exigence de rentabilité de 15% + 10% de dette projet à (Euribor+100bp, pour un Euribor à 3% – taux constaté à la mi-2006) + 80% de dette cédée à (Euribor+20bp, pour un Euribor à 3% – taux constaté à la mi-2006)
  = 10% * 12% + 10% * (3% + 1,00%) + 80% * (3%+0.20%) = **4,46%**

Ce type de calcul donné à titre d'exemple n'est pas complètement fantaisiste : en 2006, un banquier nous apprenait qu'une importante opération de BEH financée par sa banque avait été montée avec un taux de 5,3% sans cession de créances, 4,8% avec cession de créances – dès la signature du contrat, les taux variables indexés sur l'Euribor sont "swappés" sur les taux fixes du moment. Comme nous l'avons illustré plus haut, le taux de refinancement sur le marché interbancaire évolue en fonction de la conjoncture ; le coût réel de financement des projets en découle et peut lui-même fortement évoluer. Les conditions de 2006 (un Euribor à 1 an proche de 3% en moyenne sur l'année) étaient très favorables (nous évoquerons en **4. de ce chapitre** les effets de la crise financière sur le financement des PPP).

Le recours à de forts taux d'endettement (au sens d'excessifs) a été un trait constitutif des premières années du "marché" – et, en contexte concurrentiel, c'est naturellement une tentation d'autant plus forte qu'elle ravit le client public et les industriels sponsors du projet – au point que de nombreux textes mettent en garde contre les risques de fragilité financière liés à des « montages trop agressifs » et des « ratios dégradés »[387]. La concurrence sur les coûts de financement se fait en effet moins par une baisse des exigences de rentabilité que par le changement de la structure de financement par une part d'endettement supérieure. Or ce sont les réserves (contrepartie des fonds propres) qui peuvent assurer la solvabilité des sociétés de projet en cas d'à-coups dans les paiements. En 2006, le rapport du groupe finance de l'IGD signalait ainsi que des ratios de fonds propres inférieurs à 10% augmentaient la fragilité financière des montages.

1.4. Une analyse comme un premier niveau de titrisation

A ce stade, nous prenons la liberté d'interpréter le financement des PPP comme un premier niveau de titrisation.

La crise financière a constitué l'occasion de jeter un regard[388] sur la titrisation, qui plus qu'un outil est un phénomène protéiforme, sans nul doute la grande révolution financière des 20 dernières années. Sous ce terme sont désignés l'ensemble des outils et techniques permettant de transformer des actifs financiers et autres créances en titres négociables et liquides sur les marchés[389]. Ces techniques ont

[387] Voisin, Marty (2006c, *op. cit.*). « L'évolution des montages financiers des PFI britanniques : la montée des risques » in *Revue Française de Finances Publiques,* n°94 mars avril 2006. Voir aussi IGD (2006).

[388] La thèse d'anthropologie de la finance de Horacio Ortiz (2008) y était pour partie consacrée. Nous ne menons pas de revue de littérature sur le sujet, mais invitons par exemple le lecteur à se référer aux descriptions techniques de Boissieu (2000) et Matherat et Troussard (2000), littéraires mais pédagogiques, d'autant qu'elles permettent, avec le recul, de repérer dans les outils présentés alors comme vertueux et prometteurs les véhicules dans lesquels se sont accumulés les mécanismes et la puissance de la crise de 2007-08.

[389] Définition du Conseil National du Crédit et du Titre, reprise par Boissieu, 2000. Ces opérations peuvent porter sur des créances de nature très variée (crédit hypothécaire, crédit à la consommation, prêts

leurs acteurs : certains compartiments des salles de marché, certains départements des agences de notation, et d'autres acteurs associés comme les rehausseurs de crédit. Dans la mesure où la financiarisation procède pour bonne partie de la transformation de toute activité économique en actifs financiers cotables et échangeables, nous pourrions même soutenir que la titrisation est l'essence même de la financiarisation, le vecteur technique d'une transformation économique et sociale de grande ampleur.

Pourtant la complexité de ce phénomène et des outils employés (techniques de la finance structurée) est telle que la titrisation échappe très largement au regard et à la compréhension – au contraire par exemple de la bourse où s'échangent les actions des entreprises cotées, lieu et phénomène plus aisé à identifier et matérialiser.

Nous prenons ici un minimum de recul d'avec les outils de structuration du financement des PPP présentés plus haut, pour soutenir qu'ils reproduisent, au moins pour partie, les caractéristiques attribuées aux techniques de titrisation :

- certaines opérations de titrisation sont destinées à procurer à l'avance des liquidités à une entité exécutrice d'une prestation : c'est clairement le cas des PPP, en particulier avec les dispositifs de cessions de créances ;

- autre manière de présenter la même chose, la première logique au cœur de la titrisation consiste à transformer un flux de paiement monobloc, flux lié à une prestation matérielle (et éventuellement sanctionnée pour qualité insuffisante, ce qui est potentiellement le cas dans le cadre des PPP) en multiples flux de revenus de diverses catégories. La hiérarchisation des paiements et le rendement différent, dans le financement des PPP, entre fonds propres, dette projet, et dette sécurisée par cession de créances (pour demeurer simple et schématique) procède exactement de ce principe d'émission de tranches de risques différenciées par la priorité des paiements en cas de défaut. (Les risques matériellement identifiables ont été attribués à un responsable technique[390]).

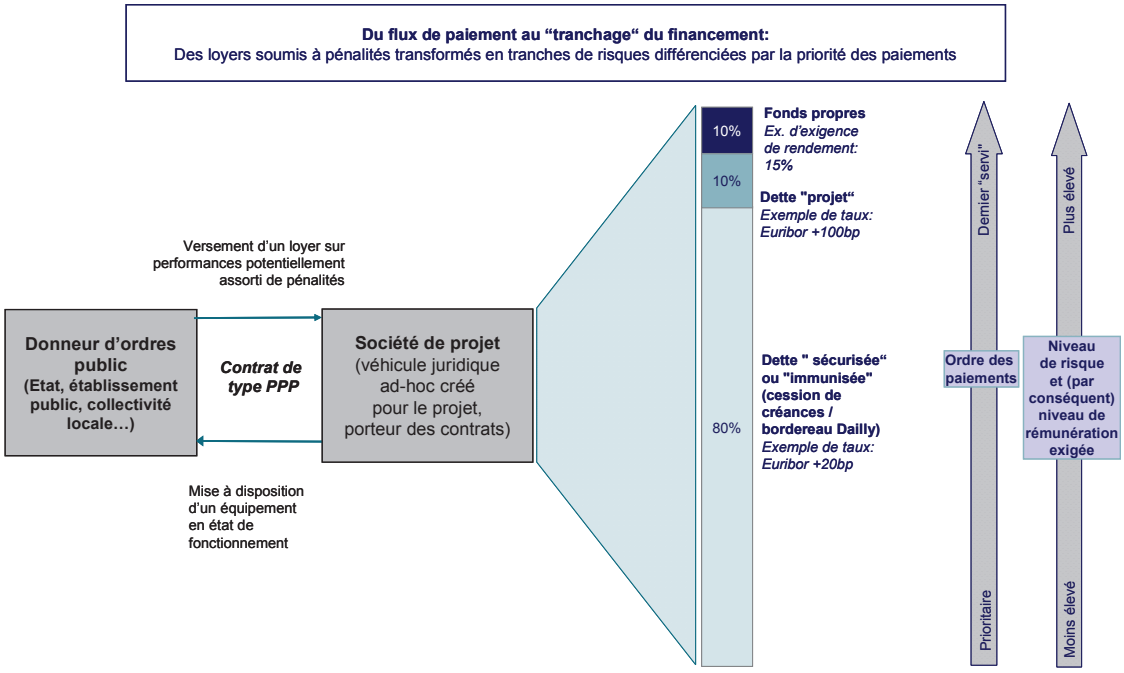
- Par ailleurs, et c'est l'une des techniques centrales dans les opérations de titrisation, elles organisent le transfert et la transformation des créances par un organisme créé à cet effet, qui ne porte d'autre nom que… *Special Purpose Vehicle*. Cette entité ad hoc, coquille vide, qui assure le risque de signature et bénéficie des flux de paiement engendrés par les créances titrisées, est financée par l'émission de titres. On rejoint ainsi la définition de la titrisation "hors-bilan" (celle qui ne porte pas sur les bilans des banques) par Boissieu (2000). Cet économiste ajoute qu'une autre caractéristique est l'indépendance de la SPV vis-à-vis de l'initiateur de l'opération : c'est bien le cas dans les PPP : la société de projet est un véhicule extérieur aux promoteurs industriels de l'opération.

Ainsi, si nous reprenons le schéma du financement à partir de la société de projet, mais en replaçant les loyers liés au service de mise à disposition d'un équipement en amont, nous voyons que deux des caractéristiques essentielles de la titrisation sont réunies dans les opérations de PPP : des flux de revenus "indifférenciés" transitant par un véhicule *ad hoc*, et transformées en tranches de risques différenciées par la priorité des paiements.

---

aux entreprises, créances futures (crédit bail), stocks en cours (Boissieu, 2000). On conçoit qu'on pourrait ajouter à la liste : créances futures des sociétés de projet.

[390] Dérive de coûts et délais dans la construction, préjudice lié à l'obtention de permis, exécution du service insuffisante, etc. – sans que cela évidemment ne supprime la question du partage des risques.



Pour résumer, et dire les choses de manière assez schématique, le financement d'équipements en PPP est en réalité (le plus souvent) le financement d'une société de projet qui investit dans cet équipement, et ce véhicule est financé par différents outils – fonds propres, et dette, découpée en dette projet "subordonnée" ou "junior" et dette "senior" "sécurisée" ou "immunisée" par des dispositifs de cessions de créances qui lui confèrent une qualité de risque proche de celle du client public en question. Décrivant cela, nous nous arrêtons aux outils qui constituent la partie "émergée", visible, du découpage du financement des projets publics. A l'exception notable du rapport du groupe finance de l'IGD (2006), la plupart des textes techniques et manuels consacrés aux PPP s'en tiennent là et n'explorent guère les liens avec les marchés de capitaux.

Nous soutenons également que ce découpage possède certaines des caractéristiques essentielles des opérations de titrisation. A ce stade cependant, la troisième composante essentielle des techniques de titrisation – la cessibilité de titres négociables voire cotés, est encore absente du schéma. Les paragraphes suivants tentent justement d'explorer cette partie immergée, masquée, du circuit de financement des PPP : toutes les opérations secondaires de redécoupage des tranches de financement, leur recyclage dans des opérations et des véhicules secondaires (**2. de ce chapitre**), bref ce qui les relie aux marchés financiers et les transforme en produits de placement "finaux". Ce lien permettra de faire la liaison avec les exigences génériques de la finance et des marchés (**3. de ce chapitre**) qui pèsent, *in fine*, sur les opérations très concrètes, souvent considérées isolément, comme le support d'équipements publics foncièrement matériels. Il permettra aussi de comprendre dans quelle mesure la crise financière a affecté le financement des PPP et les leviers à actionner pour éviter leur "grippage" complet, qui préoccupent banques et autorités publiques.

2. Titrisation 2 : le recyclage dans les circuits financiers (marché secondaire des fonds propres, syndication des prêts, refinancement de la dette et des bilans…)

Les pages suivantes de notre propos visent à dévoiler les circuits financiers cachés derrière chaque opération de financement d'une société de projet. En effet, banques et investisseurs en fonds propres jouent un rôle d'intermédiation entre chaque projet qu'elles financent, et les marchés financiers qui fournissent les liquidités. Nous livrons ici une interprétation de divers mécanismes, qui procèdent de pratiques habituelles dans le secteur financier, mais ne manquent pas de surprendre quand on considère qu'ils "recyclent'" les montages financiers liés à des équipements publics – dont on peine à penser, spontanément, qu'ils puissent être des actifs financiers comme les autres. Les mécanismes et phénomènes que nous décrirons composent un puzzle tellement vaste que nous ne pouvons en donner qu'un aperçu. Ils synthétisent les éléments recueillis en entretien, parfois coordonnés avec des points abordés dans le rapport du groupe finance de l'IGD (2006). Seule une expérience professionnelle longue et soutenue en "*middle office*" d'une banque nous aurait permis d'approfondir le sujet. Le point traité ici, quoique central dans le phénomène de financiarisation, n'est donc qu'une ouverture vers des enquêtes qui demeurent à mener.

Quatre techniques et pratiques sont abordées, qui tiennent d'un deuxième niveau de découpage des tranches du financement, du refinancement "en cours de vie" des projets, ou de la rotation des bilans des banques et investisseurs – mais bien souvent, ces logiques s'interpénètrent :

- la circulation des fonds propres et les différentes logiques des fonds d'investissements dans les "actifs publics" ;
- les pratiques de syndication des prêts ;
- les pratiques de refinancement des prêts (surtout observées en Grande-Bretagne) ;
- le refinancement des bilans des banques (et ses contraintes).

A divers titres, toutes ces techniques et pratiques propres à l'activité d'intermédiation , qui visent soit à partager les risques et les encours, soit à les retraiter et les transférer à d'autres entités, détentrices finales, constituent une étape supplémentaire de la transformation des équipements publics réalisés en PPP "actifs financiers".

Il est à noter qu'elles sont parfois catalogue d'intentions, horizon nécessaire et espéré, plus que des techniques parfaitement réalisables alors qu'elles nous furent exposées (2006-07) : preuve en est que depuis 2010, les banquiers et leurs "relais" dans la classe politique et la haute fonction publique en charge du dossier de la promotion des PPP et de l'évolution de leur réglementation, travaillent à obtenir des modifications réglementaires ciblant précisément la partie immergée du financement.

2.1. Fonctionnement des fonds d'investissements en infrastructures et circulation des fonds propres

En vertu de la théorie économique qui sous-tend les PPP, et dont la clef de voûte est l'engagement de long terme des parties prenantes via le financement, la présence d'investisseurs en fonds

propres[391], fut-ce avec un effet de levier très important, est un des garants de la tenue des performances sur la durée de vie du projet. Ces investisseurs suivent pourtant une logique de détention des actifs qui répond à des exigences différentes, sinon contradictoires, de la mécanique responsabilisante censée être portée par l'architecture des PPP.

En premier lieu les fonds propres (et le risque associé) sont rarement portés par un seul investisseur financier : outre le sponsor industriel (qui en porte de toute façon le plus souvent moins de 20% pour ne pas avoir à les consolider dans son bilan), le capital – de l'ordre de 10% du passif d'une société de projet, soit entre 5 M€[392] et 500M€ selon qu'il s'agit d'un projet d'immobilier complexe ou d'un méga-projet d'infrastructures – est souvent partagé entre deux investisseurs ou plus. Typiquement, un fonds d'investissement détiendra 40% des parts d'une SPV (s'il y a deux investisseurs financiers en sus du ou des industriels), 25-30% (s'ils sont trois), etc.

Mais le fait le plus remarquable est que les fonds d'investissement spécialisés dans les infrastructures et les actifs publics n'ont pas vocation à conserver en portefeuille le capital des sociétés de projet.

- Soit qu'il s'agit d'une très grosse opération, qu'il est possible de coter en bourse en tant que telle. Cela ne s'est plus vu en France depuis Eurotunnel[393], type d'opération qui présentait la surface financière suffisante pour se prêter à ce type d'opération. Dans pareil cas, comme nous l'expliquait un banquier issu d'une banque européenne pionnière dans les PPP, et possédant un réseau international très étendu, la banque d'affaires appartenant au groupe serait à même de "structurer" une opération complexe :

> « On vient de faire ça en Australie : une opération dans laquelle on arrive en disant on prend l'*equity*, et on garantit au consortium le prix ferme du niveau de l'*equity* qu'on met : TRI, etc. et derrière on met [notre banque d'affaires], qui va introduire en bourse la SPV, qui va placer le papier auprès de particuliers ou d'institutionnels qui achètent les actions de la SPV, on va garantir aux acheteurs un certain dividende, y compris pendant les premières années, pendant lesquelles le *cash flow* ne permettrait normalement pas d'en verser, et les actionnaires se rémunèrent ensuite en ayant un peu moins de dividendes que la normale dans la période dans laquelle ça tombe. Donc une opération comme celle-là, sur laquelle on vient d'être mandatés en Australie, je vois ça tout à fait faisable demain en France, avec [notre fonds d'investissement] dans son rôle de structureur d'une opération de projet en apportant pas mal d'*equity*, et [notre banque d'affaires], derrière, va backer cette opération-là par le biais d'une émission qu'il va lancer un petit peu plus tard, au closing par exemple, avec des nouveaux marchés qui ont été garantis préalablement. […]
> L'équipe de structurations d'opération de projet, pour la partie française cette équipe là a été constituée il n'y a pas très longtemps, elle est capable de créer un modèle financier et de vendre à la partie ECM [*equity capital* markets : le département origination actions]

[391] Précisons que nous parlons ici des investisseurs purement financiers, qui n'assurent pas de part d'exécution des travaux, contrairement aux investisseurs "sponsors" industriels, qui réalisent normalement leur marge sur la construction

[392] Il n'y a pas de règle absolue mais en dessous de 50M€ d'investissement initial, la mise en place d'une société de projet capitalisée est rarement compétitive avec le portage en crédit-bail direct par une banque. En première approximation, on peut donc dire que le montant de fonds propres minimum dans les opérations de PPP est d'environ 10% de ce montant d'investissement, soit 5M€.

[393] "L'échec" d'Eurotunnel, qui s'est traduit par la spoliation des petits actionnaires bernés par des prévisions irréalistes, au profit des banques, a sans doute "vacciné" le monde des petits épargnants. Pour autant, cette opération est à replacer dans son contexte : ce n'était justement pas un PPP (avec les garanties associées) et le monde de l'investissement en bourse a beaucoup changé, les investisseurs institutionnels ayant largement, en France en tout cas, remplacé les petits porteurs.

> une histoire, un projet, qui en fait consiste en un contrat de concession, PPP avec l'Etat, peu importe, sur la base duquel on construit un *business plan* et on a une structuration du risque construction, et du risque maintenance qui est fait de telle ou telle façon
> Quand effectivement l'équipe de structuration est capable de pricer le risque de projet de manière générale, il ne reste plus qu'à présenter cela aux équipes d'ECM, qui elles sont capables de dire à un instant T voilà comment on voit la capacité de placer sur ce genre de dossier si on devait le faire aujourd'hui. L'important, c'est d'abord de garantir le consortium du niveau de prix, parce que lui en a besoin pour construire son offre, mais après ça devient presque un aspect un peu plus politique qui est est-ce qu'on veut mettre auprès des particuliers tout ou partie de l'equity ou pas. »
>
> *Un banquier d'un fonds d'investissement anglo-saxon rattaché à une grande banque universelle, 2006*

Quand ce banquier nous décrit ce que ses équipes seraient capables de faire, il ne précise pas si ce type d'opération est, à ce moment-là, réglementairement possible en France. Pourtant, les grandes banques et grands fonds internationaux, structures très intégrées internationalement, ont des centres de compétence mondiaux (à Londres en particulier) pour ce type d'opération, ce qui prouve que les ressources existent. Ce qui a été essayé dans un pays pourra être répliqué ailleurs.

- Plus systématiquement pratiqué que la cotation d'une opération (qui constituerait une désintermédiation complète – quoique génératrice de substantiels honoraires pour la banque), il y a le transfert des fonds propres d'un fonds primaire, ou "*greenfield*", spécialisé dans les phases initiales des opérations, vers un fonds secondaire "*brownfield*"[394] spécialisé dans les opérations arrivées à un certain niveau de maturité.

> « On a des fonds à maturité successive, un fonds *greenfield*, qui porte le bien jusque je dirais, 5-7 ans, et après, des fonds *brownfield*, sur lesquels on est sponsors principal, qui porte le bien sur l'ensemble de la durée de vie. Le fonds *brownfield* étant coté, ont un horizon d'investissement qui est quasiment illimité. Mais on en reste sponsor principal »
>
> *Un banquier d'un fonds d'investissement rattaché à une banque mutualiste, Paris, 2006*
>
> « La Société Générale a créé un fonds sur les infrastructures spécialisé sur le marché secondaire, I², qui a vocation à investir une fois la construction de l'ouvrage achevée, typiquement au moment où l'industriel souhaitera sortir du capital de la société de projet afin de pouvoir réutiliser ses ressources financières sur d'autres projets. Ce fonds a déjà investi dans une quarantaine de projets au Royaume-Uni et investira en Europe continentale une fois que le marché aura mûri. »
>
> *Bertrand de La Borde, Société Générale, interview in le Magazine des Affaires, avril 2006, p31-47*

Pour prolonger les informations contenues dans ces témoignages :

  - Quand les projets sont arrivés à une certaine maturité – schématiquement 2-3 ans après la mise en service des équipements, acceptés et rôdés, et la confirmation que le service atteint le niveau de performance contractuel – ils sont débarrassés d'une composante

[394] Il y a deux significations différentes à *greenfield* et *brownfield* dans le cadre des PPP. En Grande-Bretagne il est parfois question d'opérations de PFI *greenfield* et *brownfield* : on fait alors référence à l'opération "matérielle", immobilière. Il s'agit de distinguer entre une construction neuve et une réhabilitation d'immeuble ou d'équipement. Du point de vue des investisseurs financiers, fonds *greenfield* signifie fonds qui investit dans des opérations neuves, avec participation au montage. Le fonds *brownfield* investit dans des opérations déjà matures, en rachetant les titres de fonds *greenfield*.

importante du risque. Dès lors, l'espérance de rentabilité des fonds augmente. Comme, bien souvent, le versement des dividendes (donc leur montant) est planifié, et qu'il est délicat aux yeux de la personne publique de verser des dividendes en forte croissance aux investisseurs, une solution pour le ou les investisseur(s) initial (initiaux), et les investisseurs "industriels", est de céder les titres à un fonds secondaire dont l'exigence de rendement global sera moindre. (En réalité, le fonds secondaire injecte la même somme pour racheter les actions, plus une prime versée aux investisseurs initiaux. Il a donc investi plus que le même montant des fonds propres, pour les mêmes dividendes espérés – mais des risques réduits. Le rendement global de ce portefeuille secondaire est donc inférieur, même si en apparence la rentabilité du capital de la SPV demeure la même).

- La cession peut aussi permettre une réduction de l'engagement de l'investisseur initial, qui garde toutefois la main sur le destin de la SPV en tant que principal actionnaire.
- Il peut être également possible de modifier le *gearing* (rapport dette/fonds propres) en accroissant l'effet de levier, voire de renégocier une partie de la dette.
- Une autre information importante est qu'il y a par ailleurs un problème de durée des fonds primaires, insuffisante pour la durée de vie des projets.
- La cession des parts des industriels et des monteurs primaires vers des investisseurs secondaire à horizon d'investissement plus éloigné, voire illimité, est une solution.

Ces considérations articulent encore le rôle des investisseurs en fonds propres avec la question technique du financement d'un projet en PPP.

- Il faut donc envisager que les investisseurs en fonds propres dans les actifs publics et infrastructures ont deux clients : d'un côté, la personne publique et les "sponsors" industriels, intéressés par l'apport de fonds propres au moindre coût possible pour permettre l'exécution des projets ; de l'autre, des investisseurs finaux. Ceux-ci sont soit des investisseurs de moyen terme (de l'ordre d'une dizaine d'années, qui vont accepter d'abonder un fonds non coté qui les aura démarchés en proposant une stratégie d'investissement dans une catégorie d'actifs – en l'occurrence les actifs publics et infrastructures, dans une zone géographique plus ou moins étendue), qui récupéreront leurs fonds à échéance, si possible avec un rendement global conforme à l'espérance de rentabilité qu'ils auraient pu escompter sur d'autres compartiment de marché ; soit des investisseurs dans des véhicules cotés, qui n'ont pas de limite d'utilisation dans le temps. Les premiers sont clairement adaptés aux investissements primaires, "*greenfield*" ; les seconds au rachat d'opérations matures ou "*brownfield*".

  Ecoutons donc un banquier de la "banque d'affaires" australienne McQuarie[395] : il articule bien ce lien fonds non coté – fonds non coté, et les exigences des gestionnaires d'actifs qui y investissent :

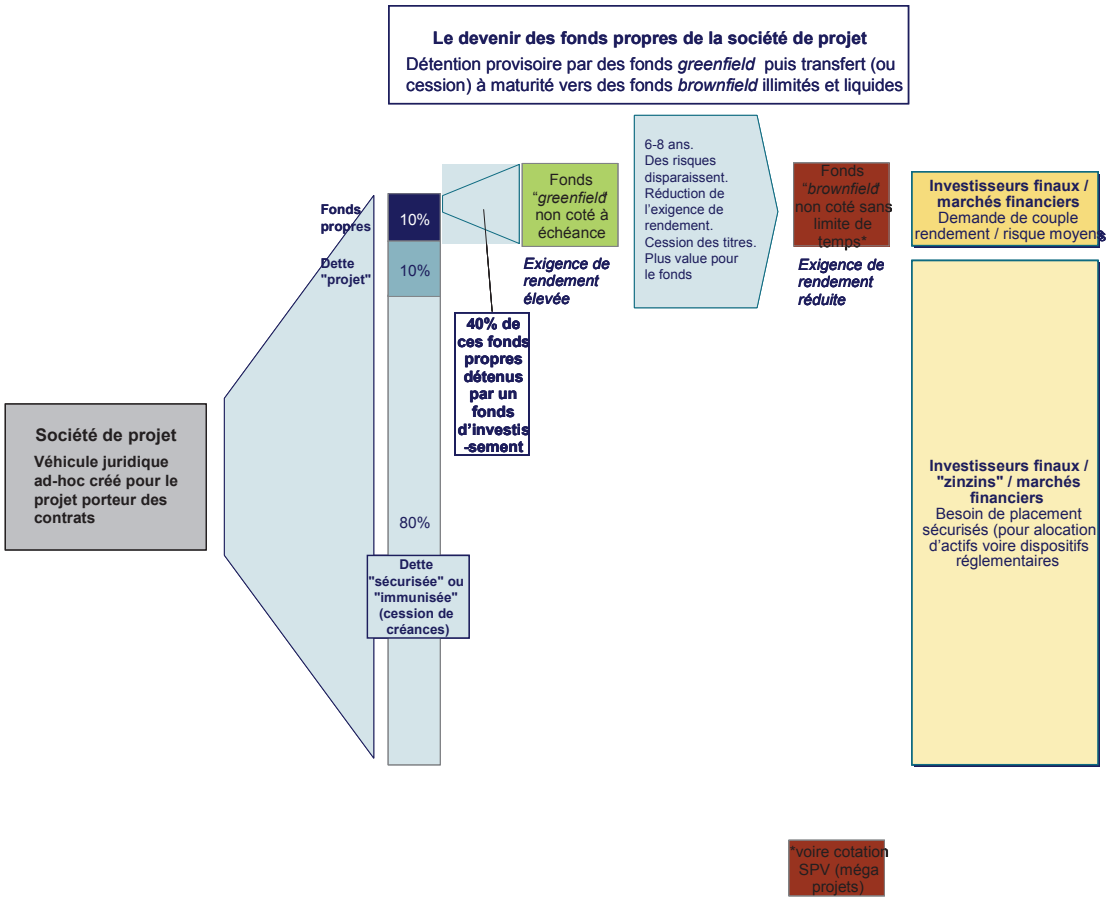
[395] Banque d'affaires est une appellation impropre mais la meilleure qui soit applicable à McQuarie. Cette banque australienne comprend en effet des activités de conseil, structuration des fonds propres, origination (introduction en bourse) de produit d'*equity*, ce qui est une partie de l'activité de banque d'affaires. Mais elle est exclusivement tournée vers le secteur des équipements publics, grandes infrastructures, immobiliers, et industries de réseau régulées. Une autre particularité de McQuarie est la

> « On a des fonds cotés. L'intérêt du fonds coté c'est qu'il est *evergreen*, sans horizon de temps. Un fonds non coté, lui, il ne peut investir que sur une durée fixe, inférieure à dix ans. Quand les gens qui ont de l'argent à placer vont voir un fonds, vous, fonds non coté vous leur dites « je prends votre argent, je vous retourne un rendement, ensuite je vous rend les fonds ». Mais les investisseurs veulent une porte de sortie : investir dans un fonds puis pouvoir revendre. Quand le fonds s'introduit en bourse, il devient un titre, liquide, et vous pouvez en sortir à n'importe quel moment. Ça déconnecte complètement le fonds de son horizon de temps, de le coter. Les investisseurs peuvent rentrer sans peur puisqu'ils peuvent céder leurs parts, ce qui veut dire que le fonds, lui, n'est pas obligé de vendre ses positions dans les actifs pour rendre leur argent aux actionnaires. Donc on peut prendre des très longues, très très longues. Ce qui convient très bien à l'Etat ».
> La structuration de nos fonds d'investissement, chez McQuarie : ces 20 fonds ont leur propre identité, sont parfois cotés, ont un *investment committee*, sont investis par des investisseurs institutionnels, des banques, des fonds de pension des individus riches, toute personne qui cherche un investissement dans ce genre d'actifs, longs, pas de rendement de folie, mais pas de risque de folie puisqu'il n'y a pas de risque de marché. C'est un retour d'un rendement relativement bon considérant le risque
> Nous MacQuarie, on ne cherche pas à sortir. On est pur rendement. On est structurés et calés pour, quand on fait un investissement, y rester pendant toute la durée de l'actif. Ce n'est pas un fond de LBO, mais plutôt comme une sicav obligataire. On fera du 10%/an. Sur chaque type de fond, on a une norme de rendement »
>
> *Un banquier de la banque d'affaires et fonds d'investissement McQuarie, Paris, 2006*

En vertu du modèle évoqué un peu plus haut, ce n'est pas une cession complète qu'envisagent nécessairement les investisseurs en fonds propres, mais plutôt la détention de tickets importants d'*equity* dans les montages primaires, puis la "structuration" du transfert de ces fonds propres de SPV dans un véhicule de maturité longue adapté aux caractéristiques du type d'actif, où leur part sera massivement diminuée. Le fait de contrôler au sein du même établissement financier des fonds primaires non cotés et des fonds secondaires cotés, permet de donner l'impression d'une continuité actionnariale aux SPV tout en faisant porter l'essentiel du capital à des investisseurs extérieurs.

Ces mécanismes peuvent être insérés dans notre schéma du découpage du financement des sociétés de projet : ils en prolongent le découpage en direction des marchés.

vingtaine de fonds transnationaux, cotés ou non, qui investissent, avec des stratégies différentes, dans des "actifs publics" dans le monde entier. Nous développons plus longuement le cas de McQuarie dans le **chapitre 7**. Le lecteur peut également se référer à Lorrain (2010) et au stimulant article de Torrance (2008) qui explore le cas MacQuarie à partir d'une concession routière dans la banlieue de Toronto. [Torrance, M., (2008) : "Forging glocal governance?Urban infrastructure as networked financial products" in International Journal of Urban and Regional Research, vol.32, n°1, pp. 1-21]



- Dans le rapport du groupe finance de l'IGD de 2006, qui vise à expliciter, sinon justifier, les contraintes et attentes des intervenants financiers dans les PPP, figure un plaidoyer en faveur de la possibilité de céder les fonds propres, à la fois car c'est une des composantes du rendement, mais aussi car la qualité du travail de l'investisseur serait en réalité concentrée dans la phase de montage du projet[396] :

> « Les rendements [des fonds propres] ne doivent pas être trop faibles car il n'y a pas d'*uspide*. Ces exigences peuvent choquer, de même que l'horizon de placement qui amène à vouloir sortir au bout de 6-8 ans après la construction et les premières années. Cette exigence est légitime, elle ne nuit pas à la qualité de la *due diligence* (ensemble des vérifications et démarches préalables au lancement d'un projet et à la mise en vigueur des financements) : il ne pourra céder qu'un projet en bonne santé et permet de disposer d'une base plus large d'investisseurs de qualité (mais la personne publique est légitime à souhaiter la stabilité et doit conserver un droit de regard). […] La question de la sortie en cours de projet des investisseurs financiers doit être traitée dans un esprit d'ouverture. [*nous soulignons*] C'est au stade du closing que la présence et la vigilance d'un investisseur expérimenté sont les plus utiles ».(IGD 2006)

- Au cours des entretiens, des colloques consacrés aux PPP, dans les articles de la presse professionnelle destinés à vulgariser les PPP, banquiers,

[396] ON retrouve très souvent cette exigence formulée, ainsi dans le texte de Lavit d'Hautefort (2007), de Du Marias (2007)…

> « Il faut trouver des solutions satisfaisantes pour l'ensemble des parties en ce qui concerne la liquidité des fonds propres. Nous ne pouvons pas rester toute la durée du partenariat, c'est un facteur d'illiquidité, donc de renchérissement des fonds propres » .
>
> *Dominique Maurel, banquier. Extrait du compte-rendu du colloque organisé à l'ambassade de Grande-Bretagne à paris le 7 mars 2005 sous l'égide de RBS*
>
> La mise en place d'un marché secondaire est effectivement une suite logique et nécessaire au développement d'un marché primaire de nouveaux projets.
>
> *Bertrand De La Borde, Société Générale, interview in le Magazine des Affaires, avril 2006, p31-47*

…avocats…

> « Il y a actuellement création de fonds dédiés. Une conséquence de cette tendance est que l'Etat et les collectivités sont contraints de réviser leur approche juridique des stipulations relatives à la stabilité à long terme de l'actionnariat des sociétés de projet, afin de permettre aux sponsors non industriels d'apporter des fonds propres dans un contexte où la liquidité de leur investissement est garantie. Du point de vue des sponsors industriels, la présence d'investisseurs financiers dans le capital des sociétés de projet constitue un facteur clé de non consolidation des projets et un moyen d'accroître la compétitivité des offres » .
>
> *Amir Jahanguiri, avocat spécialiste des PPP (2006)*[397]

consultants…

> « Il faut favoriser la revente. C'est un truc qui va arriver de plus en plus. Dans lequel on vendra les projets au fur et à mesure, donc on va créer des portefeuilles. Pourquoi, parce qu'on a des risques radicalement différents, des besoins radicalement différents, en phase de lancement de projet, en phase d'un projet stabilisé. Les projets stabilisés ça va payer vos retraites, il n'y a plus de risques ; les projets en cours de développement il y a beaucoup plus de risques. Donc nécessairement, une fois que le constructeur construira son bien, il va sortir. Ils peuvent décider de vendre leur part dans la SPV. Ils peuvent faire deux choses : soit de la recapitalisation, remettre de la dette, et diminuer le capital – changer le gearing, en fait, soit vendre tout bêtement leur participation »
>
> *Un associé d'un cabinet "Big 4" spécialisé dans les PPP, Paris, 2006*

mais aussi le directeur de la MAPPP…

> « *Le capital des sociétés de projet doit-il être ouvert aux acteurs financiers ?*
>
> Absolument. L'émergence d'un marché secondaire des investisseurs est nécessaire dans la mesure où les sponsors initiaux doivent pouvoir disposer de la souplesse nécessaire pour se dégager en temps utile du capital des SPV, une fois la construction terminée. Certaines banques comme ABN Amro, Dexia, ou Ixis ont déjà constitué des fonds dédiés »
>
> *François Bergère, directeur de la MAPPP, interview dans le Magazine des Affaires avril 2006*[398]

… font la promotion de la cession des fonds propres en cours de vie du contrat.

---

[397] **Jahanguiri, A.,** (2006) : « Les fonds propres au secours des dettes bancaires à faibles marges » in *Le Magazine des Affaires*, n°14, mai-juin 2006, p.47

[398] « Partenariats public-privé : l'heure de vérité », *Le Magazine des Affaires*, n°13, avril 2006, p31-45

Les arguments sont ceux de l'attraction des capitaux en offrant des possibilités de rentabilité globale (dividendes et cessions), de liquidité, pratiques qui ne devraient pas effrayer les clients publics. Comme nous le verrons cette légitimation de pratiques courantes dans la finance a également lieu dans les interactions entre client public et ses consultants juridiques et financiers lors de la procédure des dialogues compétitifs.

Sans entrer dans les détails, outre qu'ils semblent pour partie contradictoires avec la théorie de la responsabilisation par la détention de long terme des actifs et donc des risques associés, les mécanismes de cession et de circulation des fonds propres peuvent sembler comporter une dimension relativement déplaisante du point de vue de la personne publique, et une dimension d'intérêt pour la question de la gouvernance des infrastructures urbaines.

- Le premier risque est de permettre à un investisseur d'un fonds *greenfield* de réaliser une plus value extravagante – d'autant plus spectaculaire que le projet de PPP est d'importance. S'il n'existe pas à notre connaissance de cas en France, il y a eu au début des années 2000 un cas spectaculaire en Grande-Bretagne, dans le cadre de l'opération de transfert au privé, dans le cadre d'un PFI, de 1700 immeubles et implantations du *Department of Work and Pensions* au véhicule Trillium. Ce dernier était détenu et avait été structuré par la banque d'affaires[399] Goldman Sachs, qui en le cédant au gestionnaire d'actifs immobiliers land Securities, a réalisé une plus value de plusieurs centaines de M£.[400]

- Par ailleurs, et quoique ces considérations n'appartiennent naturellement pas aux préoccupations des investisseurs, ni des autorités promotrices des PPP en France, les phénomènes décrits peuvent être analysés en termes de gouvernance, globale et par la finance, de projets d'essence essentiellement locale (c'est par exemple la thèse de *splintering urbanism* de Graham et Marvin,[401], qui soulignent l'interconnexion croissante, par le biais du "capital", d'infrastructures et équipements à vocation locale et par ailleurs vouées à être *unbundled* – séparées comptablement et en gestion d'autres infrastructures, certes de nature différente, mais auparavant gérées localement). Pour Thorrance (2008, *op.cit.*), qui analyse la financiarisation comme la mondialisation des investissements financiers, les infrastructures deviennent par le biais de ces fonds des produits financiers. A ce stade, nous nous contentons de souligner que l'intervention d'investisseurs en fonds propres dans les PPP est conditionnée à la possibilité pour eux de "faire tourner" les actifs.

La restructuration globale du financement en cours de vie du projet complète, voire conditionne, la cession des fonds propres. Elle consiste à changer le *gearing*, c'est-à-dire d'augmenter le ratio dette/fonds propres, une fois la période risquée (construction et période de "calage" de l'exploitation) passée.

Si les pratiques qui concernent les fonds propres (cession, dilution des parts, transfert des encours d'un type de fonds vers un autre) sont les plus spectaculaires, elles ne concernent en réalité pas uniquement les fonds propres. Nous observons ci-dessous diverses techniques appliquées à la dette,

[399] Mais n'est-elle plutôt un *hedge fund* géant investissant pour compte propre ?
[400] Ce type de cession est souvent combiné avec un refinancement global, afin d'accroître l'effet de levier.
[401] **Graham, S., Marvin, S.,** (2001) : *Splintering urbanism: networked infrastucture, technological mobilities, ans the urban condition*, Routledge, London, xx p.

qui contribuent elles aussi à partager les encours et les risques, et sortir les prêts des bilans des banques pour les transférer vers des investisseurs à la recherche d'emplois longs et sécurisés.

2.2. "Le refinancement à l'anglaise" : renégociation de la dette en cours de contrat

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, de même que la validation de l'exploitation permet au bout de quelques années la cession des titres, la réduction du risque intervenant après la phase de construction ouvre à des possibilités de refinancement des prêts ou de renégociation à de meilleures conditions. Cette pratique, qui a surtout eu lieu en Grande-Bretagne, est l'occasion d'un mécanisme d'intermédiation vers les marchés, mais contribue, dans le cas britannique, par diverses techniques de rehaussement de crédit et d'ingénierie financière, à créer des produits financiers dérivés des projets des PPP.

> « Le refinancement à l'anglaise, c'est quoi ? Eh bien vous partez sur une société de projet à 90-10, 90% de dette, la dette est à 90 centimes de marge, qui inclut, pour l'ensemble du crédit, en dehors du capital, qui inclut le risque de construction, d'opération, etc., etc. alors vous y allez, hop, vous tirez on va dire 1 milliard d'€, le truc est construit, tout va très bien, l'exploitation commence pas mal, et là effectivement quelqu'un dit moi ce truc à 90 centimes, toujours 100% du crédit, on ne le tranche pas, il n'y a pas de Dailly, 100% du crédit est en risque, de façon homogène sur tout ce crédit, je peux vous le refinancer à 70 centimes, par exemple. Souvent, d'ailleurs, par des *bonds*. J'émets un *bond*, qui épouse bien la courbe de remboursement, la courbe de baisse de trésorerie par les loyers, et donc vous gagnez, vous passez d'une moyenne de 90 à une moyenne de 70, mais qui est homogène. »
>
> *Banquier spécialiste du financement de projet, banque universelle anglo-saxonne, Paris, 2006*

Les pratiques de refinancement de dette ont eu des répercussions politiques négatives, qui ont conduit à l'adoption de clauses de refinancements, établissant des bonnes pratiques de partage des gains, récompensant l'initiative de renégociation des prêts aux meilleures conditions de marché une fois les risques dissipés, mais limitant la surrentabilité des prêteurs et investisseurs[402].

De tels principes de partage des gains de refinancement ont été d'emblée envisagés en France, même si en réalité, le schéma de cession de créance rend difficilement envisageable des refinancements au sens de renégociation à la baisse du coût de la dette.

> « Alors qu'en France avec les cessions de créances d'une certaine façon vous allez aussi passer d'une moyenne de 90 à une moyenne beaucoup plus basse, mais par le jeu du tranchage. Donc pour vous donner mon sentiment personnel sur le sujet, c'est que la daillysation, d'une certaine façon, préempte le besoin de refinancement moins cher. Ma thèse, c'est que le Dailly tue le refinancement. Parce que c'est une forme de refinancement. Puisque la marge descend. »
>
> *Banquier spécialiste du financement de projet, banque universelle anglo-saxonne, Paris, 2006*

2.3. Syndication de la dette

[402] On peut en particulier se référer aux contributions de Marty et Voisin (2006b), Marty, Trosa, Voisin (2006), Marty, Dupas, Voisin (2013), dont l'un des apport est d'analyser les rapports de la cour des comptes britannique (*National Audit Office*) consacrés aux opérations de refinancement des PFI..

> « Pour les prêteurs, ça fait longtemps que la stabilité, même si l'emprunteur ne la voit pas, la stabilité n'existe plus – demandez à Eurotunnel, si c'est facile l'aller voir ses banques pour rehausser la dette, vous verrez que ça n'est pas très simple, parce que toute sa dette elle est vendue derrière
>
> *Banquier d'un fonds d'investissement anglo-saxon dans les PPP et spécialiste du financement, Paris, 2006*

La syndication des prêts est une autre pratique bancaire fréquente dans les financements de projet[403] dès que les montants engagés atteignent une certaine taille. En divisant les encours pour les disperser dans un groupe de banques, elle contribue à faciliter l'accès aux liquidités disponibles dans le système bancaire – il est plus facile de trouver des établissements prêts à engager quelques M€ ou dizaines de M€ sur un projet, que plusieurs centaines, voire 1md€ – mais elle a aussi pour résultat collatéral de réduire le lien entre la ou les banques prêteuses qui financent une société de projet, et le projet lui-même. Techniquement, la ou le groupe de banques qui a mis en place le financement partage très rapidement son "ticket" avec d'autres banques (un "*pool*"), intéressées par le projet mais qui n'ont pas participé à sa structuration, aux négociations, et à l'étude des risques.

Cette (ou ces) banque(s) chef de file, dite encore "arrangeur" ou "*underwriteur*" dans le jargon bancaire, prend un risque important en annonçant au groupement chargé du projet (et donc au client public) la prise ferme du prêt, aux conditions de financement négociées, puis en divise d'autant plus les parts que le projet est important en montant. Elle conservera une "*final take*" : soit la part qu'elle souhaitait idéalement conserver dans ses "livres" correspondant à ses règles d'engagement… soit la part qu'elle souhaitait conserver **plus** la part dont les autres banques n'ont pas voulu. Il s'agit donc d'une opération doublement risquée pour la banque "arrangeuse", d'abord parce qu'elle prend un risque sur un montant de crédit à certaines conditions (mais c'est là son métier normal) – mais aussi également car elle pourrait se retrouver à conserver des engagements supérieurs à ses souhaits. A la différence des banques qui ne font que participer à la syndication, la banque chef de file perçoit toutefois une commission d'arrangement (*arrangement fees*) proportionnelle au montant des prêts, qui vient rémunérer ce risque.

Il est à noter que l'opération de syndication, technique générique et non propre aux PPP, est menée dans les banques par des équipes dédiées, distinctes de celles qui ont mené le montage du projet en PPP. Cet exercice implique un important travail de mise en forme, de "*marketing*" du projet, au travers notamment d'un document de présentation commerciale au formalisme rigoureux, appelé "info mémo" ou "*memorandum of information*" – qui témoignera de la rigueur du travail de montage et d'évaluation des risques mené par la banque arrangeuse. Une conséquence, comme le suggère avec une certaine perfidie un banquier, c'est que les banques qui annoncent dans leurs documents commerciaux et sur leurs *tombstones*[404] avoir financé tel projet, n'ont rien fait d'autre en réalité que de prendre un ticket dans la syndication du crédit.

> « Vous verrez [banque universelle française] et [banque prêteuse anglo-saxonne] qui mettent sur leurs tombstones hôpital de [xxx], ils n'ont pas participé à une seule réunion sur la transaction elle-même, sur la structuration, y compris de la dette. C'est [notre banque universelle étrangère] qui était le leader et qui au final, décide d'ouvrir les 90M€ de dette au lieu de les prendre tout pour nous, et on fait 30-30-30 en les mettant

[403] Evoquée par exemple dans l'ouvrage sur le financement de projet et les PPP de Lyonnet du Moutiers (2006, *op. cit.*).

[404] Une des pratiques de communication des grandes banques de financement et d'investissement consiste à produire des objets appelés "*tombstones*", littéralement pierres tombales, présentant leur logo, celui du client, et quelques données chiffrées sur l'opération.

> comme *mandated lead-arranger* sur la dette, ce qui leur permet de le mettre sur leurs *tombstones*, mais ils n'ont pas participé à une seule réunion, ils n'ont jamais vu l'hôpital de [xxx], ils n'ont jamais rencontré l'hôpital de [xxx]. ».
>
> *Banquier spécialiste du financement de projet, banque universelle anglo-saxonne, Paris, 2006*

De manière significative, ce sont les banquiers prêteurs les plus expérimentés de la place parisienne sur le financement de projet et les PPP, travaillant sur les grandes opérations d'infrastructure, qui nous ont expliqué le mécanisme de la syndication :

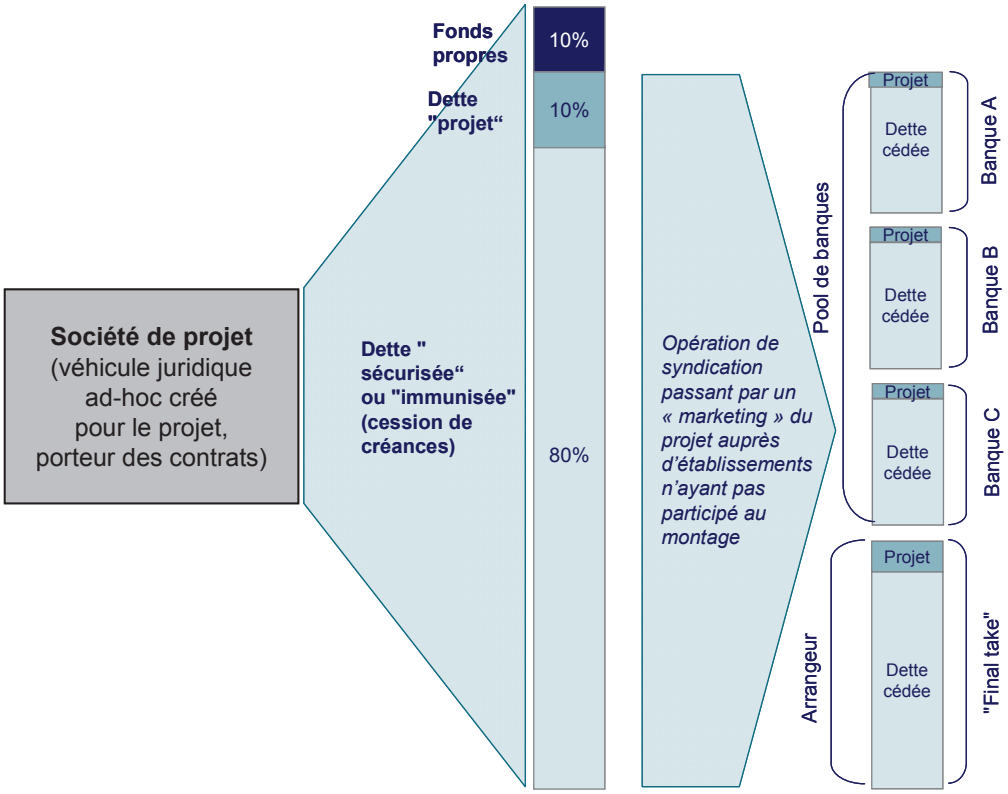
> « Dans les gros projets, il y a toujours une syndication. Aucune banque ne va garder une *final take*, un montant de participation dans un projet, supérieur à 100M€. Les banques ont des politiques de division de leur risque bien au-delà, qui vont avoir pour objectif 50M€. Un projet d'1 milliard d'€, vous le syndiquez. Celui qui est arrangeur, *underwriter*, prend le risque de la mauvaise syndication, dans le marché de l'opération, parce qu'il s'est trompé sur les marges, sur le profil de risques, la durée de dette… nous on *underwrite* mettons 1milliard d'€; i.e. on garantit à l'emprunteur qu'il aura bien 1 milliard le jour de la signature du contrat de financement. Avant, on s'efforce de syndiquer, de revendre ça à des banques. On a des équipes syndication, qui vont dire 1 milliard, pour t !el profil de projet, dans tel pays, c'est impossible à trouver, ou il faut que le financement ne dépasse pas telle durée, que le profil de risque soit celui-ci, que le pricing soit celui-là. Donc on travaille avec des équipes de syndication qui donnent un feu vert, et si le marché se dégrade, on va avoir une *final take* d'un montant supérieur à celle qu'on projetait. Au lieu d'avoir 100, ou 50 ou 70, on aura ce qu'on n'a pas réussi à vendre. Ça fait partie de notre risque. Le risque de crédit c'est toujours la capacité du projet à vous rembourser. Si vous n'arrivez pas à syndiquer, c'est que vous avez une mauvaise appréciation du risque, le marché va vous le dire. Donc vous aurez un montant final de participation sur un profil de risque qui est plus important que vous ne le pensiez. Et puis en matière de division des risques, les banques aiment qu'un problème sur une opération ne mettre pas en péril l'ensemble ».
>
> *Banquier spécialiste du financement de projet, banque universelle française, Paris, 2006*

> « La banque peut être aussi arrangeur underwriter, en français c'est la prise ferme, preneur ferme d'une part du financement, et en fonction de la taille de l'underwriting, il y a underwriter 2 ou 3, et après on syndique. On appelle les banques, on dit, voilà le résumé du projet, voilà l'information mémo, en puis on dit voilà pour dire des choses qui ne sont pas du tout secrètes, on a été un des deux ou trois mandated lead arranger et underwriter de la A41 (Annecy-Genève), et on a fait un info-mémo, expliqué le projet, les intervenant, les structures contractuelles, les risques, et tout, et puis on a fait des réunions ici, on a dit à des tas de banques est-ce que vous en voulez ? et on a cédé une partie de notre prise ferme, nous on a eu ce qu'on appelle un *final take*, une prise finale ».
>
> *Banquier spécialiste du financement de projet, banque universelle anglo-saxonne, Paris, 2006*

Puis suit un travail effectué sur le long terme par le *middle office* des banques : gestion du crédit long terme, suivi de la vie du crédit, des déclarations de l'emprunteur, des performances financières.

La syndication de la dette

La dette et ses caractérstiques sont mises en place par la banque chef de fille / arrangeur / underwriter. Un pool de banques, si elles sont attirées par les conditions proposées, vient se partager les prêts (sur les opérations d'un certain montant)



La syndication ne concerne toutefois que les projets menés en société de projet, à partir d'une certaine taille. Les prêts de faible montant, surtout dans les opérations de petit immobilier financés par crédit bail, les structures porteuses peuvent au contraire agréger dans leur livre différents prêts de petit montants – ce qui ne les empêche pas de recourir à diverses pratiques de refinancement bancaire, qui concernent tous les types d'engagements des banques.

2.4. Le refinancement par les banques de leurs engagements dans les PPP

Le dernier point technique exposé ici[405] n'est pas le moins important, il est pourtant le moins visible.

Un des principaux métiers des banques est la "gestion actif-passif" : sous contraintes de règles prudentielles portant sa composition de leur bilan, mais aussi pour ne pas mettre en péril leur stabilité, les banques doivent équilibrer leur portefeuille d'engagements à l'actif (prêts) avec la composition de leur passif.

[405] En dehors des entretiens menés au printemps 2006 et de quelques commentaires libres ou d'actualisation des données, ce paragraphe est développé à partir du document du groupe de financement de l'IGD (2006).

Quand bien même elles en auraient (toutes les banques prêteuses engagées dans les PPP n'ont pas forcément de réseau de banque de détail et donc les dépôts afférents), les banques ne peuvent affecter que partiellement les dépôts de leurs clients (ressource très peu onéreuse, mais très liquide) à leurs financements longs. Elles doivent par ailleurs affecter un certain niveau de capital, défini par des ratios de fonds propres et quasi fonds propres (les ratios prudentiels[406]), en face de la totalité des engagements à l'actif. (Il en résulte incidemment qu'il y a, indirectement du capital, dans tout financement bancaire, ce qui aura son importance une fois advenue la crise en particulier).

Il n'y a jamais "d'adossement" parfait entre les actifs (les prêts aux projets) et le passif (le financement de la banque), ni en montant, ni en durée, ni en taux : c'est là le risque financier pris par la banque, comme nous l'avions souligné plus haut[407]. Fournisseuses, dans le cadre des PPP, de prêts à long terme, les banques jouent le rôle de transformatrices de ressources courtes (dépôts, refinancements de marché) en financements longs : une activité extrêmement risquée[408]. Dès lors, et cela vaut en particulier pour les PPP : les banques ne conservent jamais longtemps en portefeuille leurs engagement de prêt à long terme. En réalité, elles ne font que transformer les créances liées aux dettes des sociétés de projets, qui ressortent rapidement de leur bilan pour trouver preneur parmi les investisseurs de long terme. Les banques ne sont que partiellement détentrices de ressources de long terme : ce rôle dans le monde financier est assuré par les investisseurs institutionnels (les "*zinzins*" : fonds de pension, gestionnaires d'actifs, compagnies d'assurance…).

A l'instar des fonds d'investissements en infrastructures qui convertissent *in fine* les fonds propres des sociétés de projet en actions de fonds cotés, les banques jouent un rôle d'intermédiation entre le projet qu'elles financent, et les investisseurs institutionnels en quête de placements liquides, faiblement rémunérés mais peu risqués. Divers dispositifs sont ici décrits, qui contribuent à refinancer auprès des investisseurs institutionnels, détenteurs des ressources longues, les créances des banques sur sociétés de projet en PPP. Ces dispositifs constituent la partie "immergée" du financement des PPP. Il ne s'agit plus de renégociation des conditions du financement liées à une opération, mais d'agrégation, de réorganisation, et de redécoupage, des créances sur un ensemble de portefeuille d'opérations en PPP, en vue de leur rachat par des zinzins, par des émissions d'obligations de long terme, par des opérations de titrisation de portefeuille, ou enfin par le transfert des véhicules émettant des obligations AAA (sociétés de crédit foncier / compagnies de financement foncier). Ces dispositifs sont techniques, ils constituent la face cachée du financement des PPP, ils

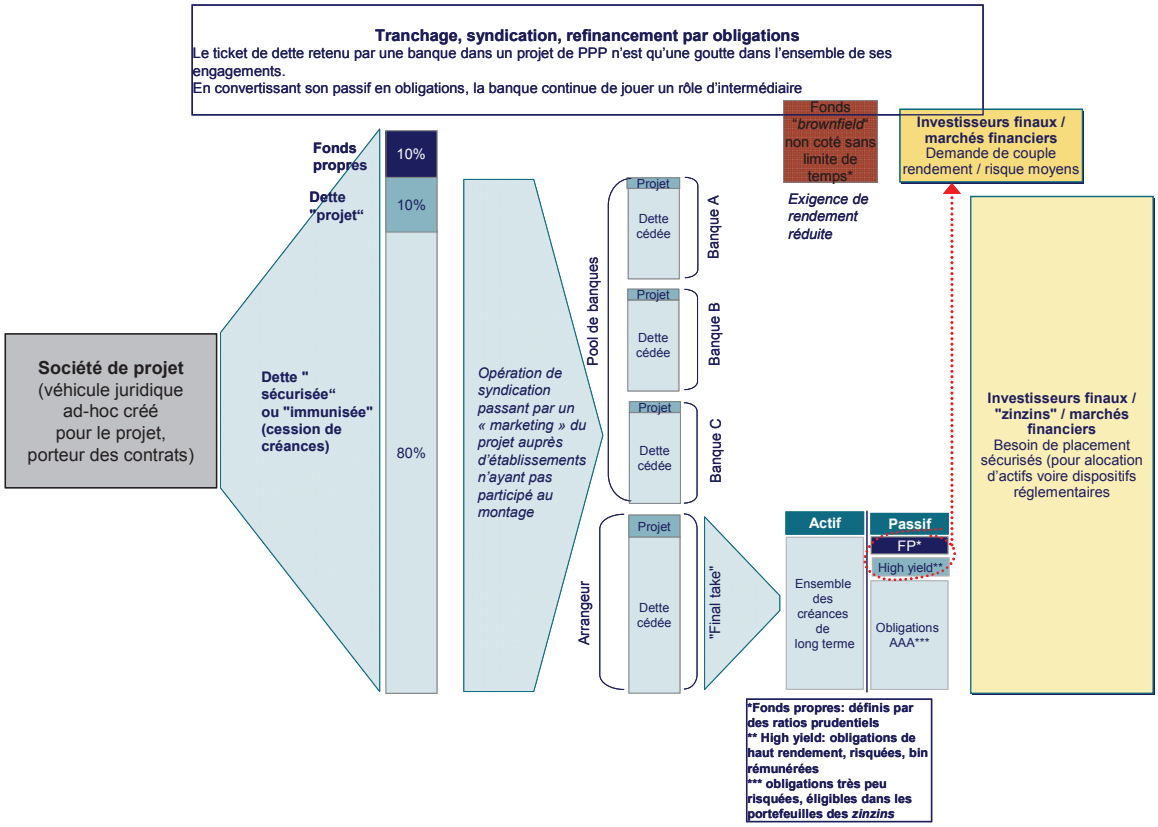
406 En 2006, ils portaient sur 4% de fonds propres et 4% de quasi fonds propres. La réglementation était en pleine évolution – dans le sens d'une complexification apparemment mieux adaptée aux besoins du marché, via une pondération des ratios de fonds propres en fonction de la qualité de notation des engagements. Bien que la question des ratios prudentiels ne fait pas partie de cette thèse, nous soulignons au passage que les réformes Bâle II visant à ajuster le niveau e fonds propres en fonction du montant et du profil de risques accentue la nature systémiquement instable de la finance (pour une première approche Aglietta, Rebérioux, 2004) et renforce le poids des agences de notation… qu'il est de bon ton de dénoncer par ailleurs.

407 La manière dont ce risque est estimé demeure une vraie boîte noire, qui dépasse largement le cadre des observations menées dans cette thèse.

408 En 2006 déjà, le rapport de l'IGD soulignait le danger inhérent à l'activité de transformation finançant des actifs longs par des passifs courts. La catastrophe bancaire de Dexia, ex-Crédit Local de France, a entre autres, pour origine, le jeu de refinancement par des produits de court terme des engagements longs auprès de ses clients traditionnels comme les collectivités. Le renchérissement brutal des conditions de marché de court terme avec la crise a eu raison de ce *business model.*

sont néanmoins d'une importance cruciale pour comprendre à quel niveau se joue le blocage du financement des PPP depuis le début de la crise financière.

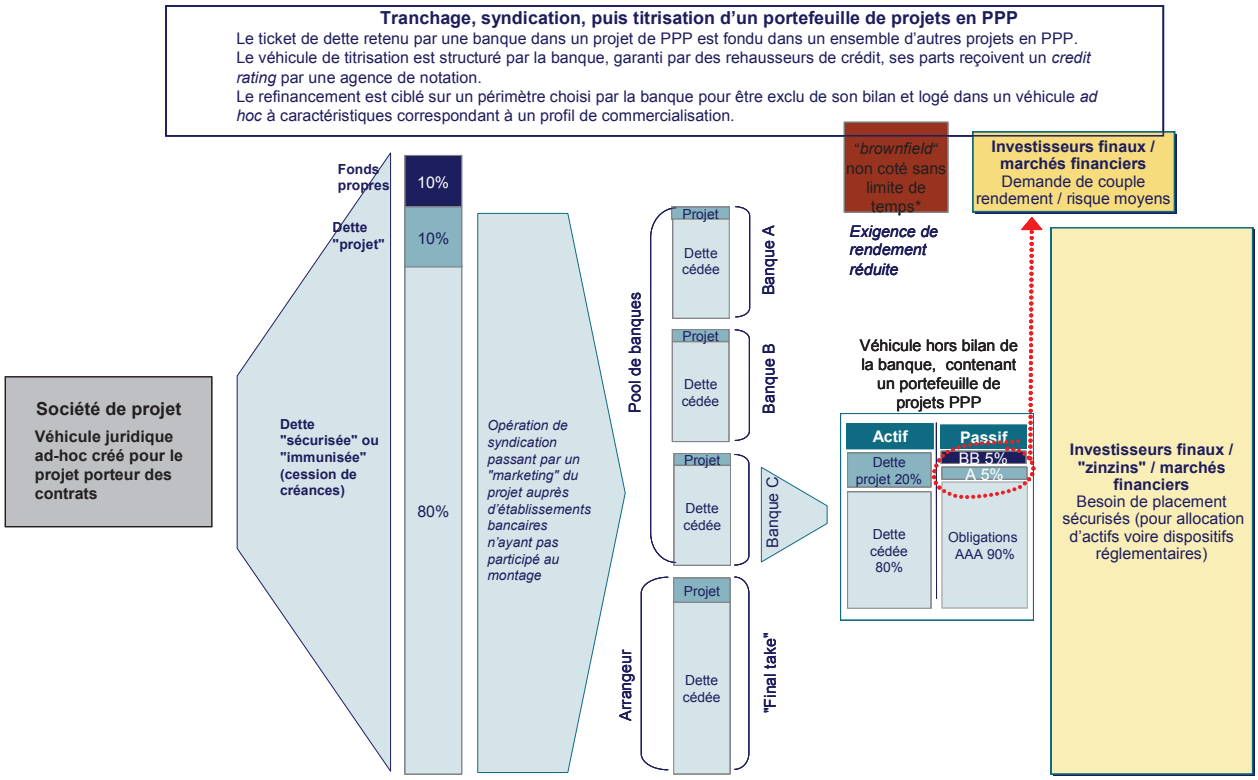
- Le **refinancement des actifs bancaires par des émissions obligataires de long terme** liées au niveau de *rating* de la banque constitue l'opération la plus classique. Elle confère encore son rôle d'opérateur intermédiaire à la banque, qui fait écran entre son portefeuille d'actifs et son mode de financement "sur les marchés". Le schéma ci-dessous illustre le refinancement d'un bilan bancaire (dont l'opération de PPP, et même les PPP en général, ne représentent qu'une petite ligne) par des émissions obligataires, éventuellement tranchées en "*high yield*" fortement rémunérées mais concentrant le risque des actifs, afin de produire des obligations de meilleure qualité notés AAA aptes à être accueillies dans les portefeuilles à la composition très réglementée des zinzins. Le mécanisme n'est décrit que grossièrement. La crise financière a évidemment révélé à quel point ces mécanismes de découpage des risques et de recomposition synthétique d'obligations, faisant intervenir divers acteurs extérieurs (agences de notation, rehausseurs de crédit) pouvaient être porteurs de risques pour l'ensemble du système



- La **titrisation** consiste à créer un portefeuille d'actifs possédant des caractéristiques liées (taille, "qualité" des créances contenues, diversification ou non…) logé dans un véhicule ad-hoc piloté par la banque, qui émettra les titres obligataires selon un tranchage adapté. ce principe est applicable à des portefeuilles de créances dans des projets de PPP (financés en société de projet ou par crédit bail). Dans le cas français, l'existence d'importantes de cessions de créances facilite la transformation des portefeuilles de créances sur opérations de PPP en obligations de haute qualité (AAA) pouvant intéresser les investisseurs institutionnels.

Comme toutes les opérations de titrisation, celles concernant les paniers d'actifs détenus en PPP sont complexes. Nous laissons le soin à un banquier d'une banque internationale spécialisée dans le financement des PPP et des collectivités locales, décrire le véhicule retenu :

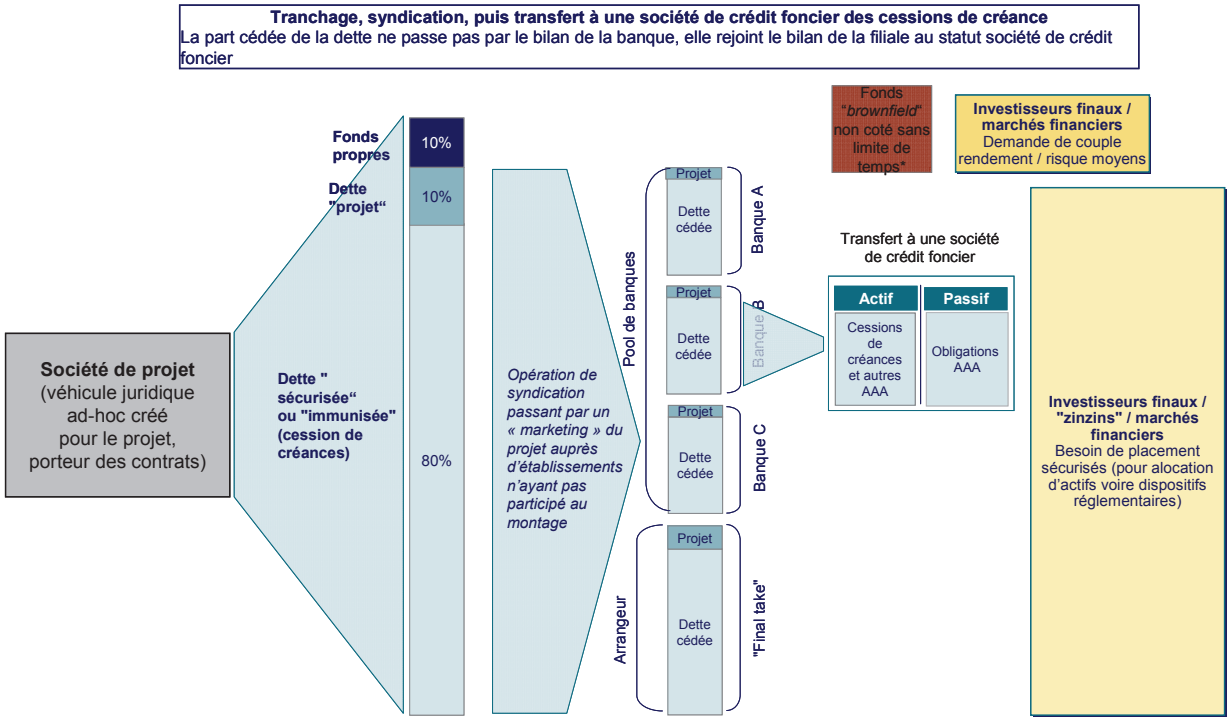
> « Une partie des financements sont sortis du bilan de [notre banque], de manière synthétique, par des titrisations, qu'on assigne dans le portefeuille de notre filiale, un fonds de titrisation qui s'appelle EPIC : *Essential Public infrastructure Capital*, dans lequel on revend finalement une partie du risque pour libérer une partie du capital et financer d'autres projets. Donc on reste – c'est de la titrisation synthétique – on reste nous-mêmes prêteurs vis-à-vis du client, ce qui est important pour nous ; on reste en risque… mais ça nous permet de réinvestir, de faire tourner les actifs, on transfère le risque à un véhicule, qui émet des notes à des investisseurs, à différents ratings, différents compartiments de dette. Et un rehausseur intervient aussi pour une partie de la structuration : vous payez une prime d'assurance à un rehausseur afin de pouvoir placer le titre en AAA. Et une grande partie des investisseurs sont en risque, c'est une partie BB dans laquelle ce sont les investisseurs qui prennent le risque lié au projet. . La titrisation actuelle [2006] porte sur une quarantaine de projets, un risque vraiment réparti et mutualisé finalement..
> En fait il y a des paniers de risques… des projets BB, BBB, A, AA, et les investisseurs prennent un risque, les risques des projets sont mutualisés, découpés en tranches, les notes ne sont pas individualisées par projet, c'est l'ensemble qui est mutualisé, et ensuite par tranche, une tranche BB, qui, oui, c'est du *high yield*, pour les investisseurs c'est de l'investissement relativement risqué, et qui prendront les premières pertes en subordination du projet, ensuite il y a d'autres investisseurs qui sont plus protégés
> C'est quoi les spread, enfin, le rendement, sur ces projets-là, c'est en cours de pricing, mais typiquement les BB ou les retrouve entre 300bp et 500bp au-dessus de Euribor. C'est la tranche *junior*, celle qui est en premières pertes. Ce qui ne veut pas dire que les projets individuels qui ont été financés, certains étaient BB+, font cette marge-là. Structurellement, c'est la marge qu'on retrouve dans l'émission parce qu'on est sur les marchés de CDO qui est pricé comme ça.
> Le rehaussement de crédit, on était co-arrangeur du refinancement du tunnel du Prado Carénage à Marseille, qui était financé avec de la dette rehaussée, donc de la dette garantie par un rehausseur qui s'appelle CIFG, qui a garanti le paiement de la dette des prêts aux banques. On l'a fait encore récemment au Canada, sur un projet qui s'appelle Golden Croissant, où là c'est plus de 500M$, où là aussi on a travaillé sur un financement par dette, qui a été rehaussé par Ipsos Capital. C'est un type de financement qui se développe beaucoup, notamment avec Bâle 2, qui notamment donnera un traitement plus favorable que ce qu'il n'est aujourd'hui à ce type de montage. ».
>
> *Un banquier spécialiste des PPP, banque anglo-saxonne spécialisée dans le financement public, Paris, 2006*



La structuration des véhicules de titrisation des portefeuilles de créances est évidemment menée par d'autres équipes que celles qui ont travaillé directement sur les projets.

- Enfin, spécificité française, certaines banques (groupe Caisse d'Epargne, Dexia) possèdent des filiales possédant le statut de "société de crédit foncier", notées AAA pour le refinancement, servant de réceptacle direct pour des créances comme les cessions Dailly

> « Notre établissement bancaire possède une société foncière notée AAA qui est capable de prendre la dette ferme, est rattachée au CFF, s'appelle Compagnie de Financement Foncier, et qui va sur les marchés internationaux ensuite chercher des financements – puisqu'on a un sous-jacent public, donc très bon sur les PPP, qui n'a aucun problème à trouver des financements à des conditions extrêmement tirées.
> Les obligations foncières émises par les sociétés de crédit foncier sont notées AAA par les trois agences, et évidemment ça donne accès à des ressources qui ont des conditions privilégiées. Toute la difficulté dans les montages, c'est que ce doit être des créances directes, et incontestables, et irrévocables.
> Cette partie de loyer cessible, nous pouvons nous, aux termes de textes récents parce que les récents sont sortis à la fin de l'année dernière, on peut céder directement les flux de loyers à notre société de crédit foncier. Pourquoi parce que ce loyer c'est une créance directe sur la collectivité, sur la personne publique, et plus une créance sur la société de projet, cette créance là ne serait pas éligible aux actifs de la société de crédit foncier, c'est une créance directe sur la personne publique. Et en tant que créance directe sur la personne publique, du coup on peut la céder à des conditions de refinancement qui sont les meilleures possibles – AAA
> On est capable de sortir des financements de projets à Euribor+15/20, ce qui est extrêmement compétitif grâce à cette société foncière »
>
> *Un banquier spécialiste des PPP d'une banque mutualiste française, Paris, 2006*



Que retenir au terme de ces descriptions des techniques de refinancement des bilans bancaires des établissements finançant les PPP ?

Similairement au partage des fonds propres entre plusieurs fonds d'investissements spécialisés, qui recyclent chacun ces fonds propres d'un fonds primaire, en général non coté, vers des fonds secondaires plus souvent cotés et sans échéance de temps, les banques se partagent les prêts dans les opérations de PPP, en fonction de la taille des opérations (syndication), puis déploient divers dispositifs pour agglomérer, réagencer, et au final sortir de leur bilan, les prêts aux sociétés de projet. Ces créances sont ensuite recyclées dans le système financier, le plus souvent via des véhicules de titrisation qui redécoupent le risque et présentent des tranches importantes d'obligations de très bonne qualité, éligibles aux portefeuilles des investisseurs institutionnels.

Comme le suggère plus bas le schéma d'ensemble qui regroupe les "sous-schémas" présentés ci-dessus, les PPP représentent donc une double opération de titrisation : une opération primaire, quand un flux de loyers rémunérant une prestation matérielle est découpée en tranches de financement via la société de projet, qui est par nature une opération hors bilan – hors bilan du donneur d'ordres publics, mais aussi des principaux "sponsors" industriels du projet ; une opération secondaire, quand les banques agrégent et découpent de nouveau les créances liées à un panier d'opération pour les loger dans des véhicules *ad hoc* qui ne restent pas dans leurs comptes.

Derrière le financement de projet "émergé" portant sur chaque opération, il y a donc tout un circuit "immergé" qui relie les opérations aux "marchés financiers", ici en réalité différentes catégories d'investisseurs en quêtes d'emplois longs plus ou moins risqués. Pour reprendre le mot de Matherat et Troussard (2000, *op. cit.*), dans les PPP comme dans d'autres opérations, les créances ne font donc que « traverser les bilans des banques » pour être transformées en titres négociables et liquides.

L'un des arguments majeurs pour le financement des projets d'équipements publics par les PPP – le verrouillage de la gouvernance des projets par des investisseurs et prêteurs de long terme responsabilisés – semble perdre un peu de sa force quand on constate que les banquiers (et investisseurs en fonds propres) sont en réalité davantage des monteurs d'opérations, qui ne conservent en direct qu'une part résiduelle des fonds propres et des en-cours de prêts de long terme. Tous les mécanismes bancaires et du refinancement semblent éclater le risque et la responsabilité.

Cette exploration permet également de comprendre comment les PPP sont recyclés dans les circuits financiers, et conduisent aux détenteurs finaux. Il n'y a là rien d'exceptionnel dans le capitalisme financier (d'autres sous-jacents très matériels, comme les entreprises ou les prêts à l'accession immobilière, sont eux aussi hachés menu, réagencés et dispersés pour circulation dans le système), mais c'est un aspect méconnu. Il nous conduit à réfléchir sur les liens entre les exigences génériques de la finance et des marchés, et notre objet PPP (**3. de ce chapitre, ci-dessous**).

Les mécanismes décrits, enfin, ne sont pas tous forcément entièrement opérationnels. Soit qu'ils nécessitent des modifications réglementaires ou quasi-réglementaires (des autorisations au cas par cas, dans les contrats pour la cession des fonds propres, des dispositifs spécifiques comme les sociétés de crédit foncier pour la dette cédée), soit que les projets n'étaient pas encore assez matures (à considérer que la plus grande part des projets en PPP, et en volume plus encore qu'en nombre de contrats, ont été signés à la fin de la décennie 2000, ils ne sont pas encore parvenus à maturité). En pratique, ces mécanismes, et d'abord le refinancement des bilans bancaires "globaux", ont été grippés, ou détruits, par la crise financière.

En cela, c'est à ce niveau de l'opération de financement que s'expliquent les difficultés de financement des PPP à partir de la crise, et l'intervention renouvelée de l'Etat pour permettre des mécanismes qui permettraient de garantir provisoirement la continuité du système (**4. de ce chapitre, ci-dessous**). A l'heure où nous écrivons[409], les techniciens et promoteurs des PPP (banques, MAPPP), travaillent encore à mettre en place des dispositifs visant à contourner les blocages du refinancement bancaire.

Selon une approche que nous pourrions qualifier d'orthodoxe, les mécanismes favorisant la circulation des fonds propres, la diffusion des créances dans le système bancaire, est nécessaire pour assurer la liquidité et donc de meilleures conditions de financement pour la personne publique sur ses projets en PPP[410]. Sans contester la logique économique qui sous-tend ces propos, nous tenons toutefois à les replacer à la fois dans le socle théorique qui constitue le contexte intellectuel, académique ou profane, des intervenants financiers des PPP. Nous souhaiterions aussi que notre interprétation puissent trouver sa place dans les analyses sur l'extension des mécanismes de titrisation à tout le système financier, un des phénomènes à l'origine de la crise systémique.

[409] Automne-hiver 2012-13

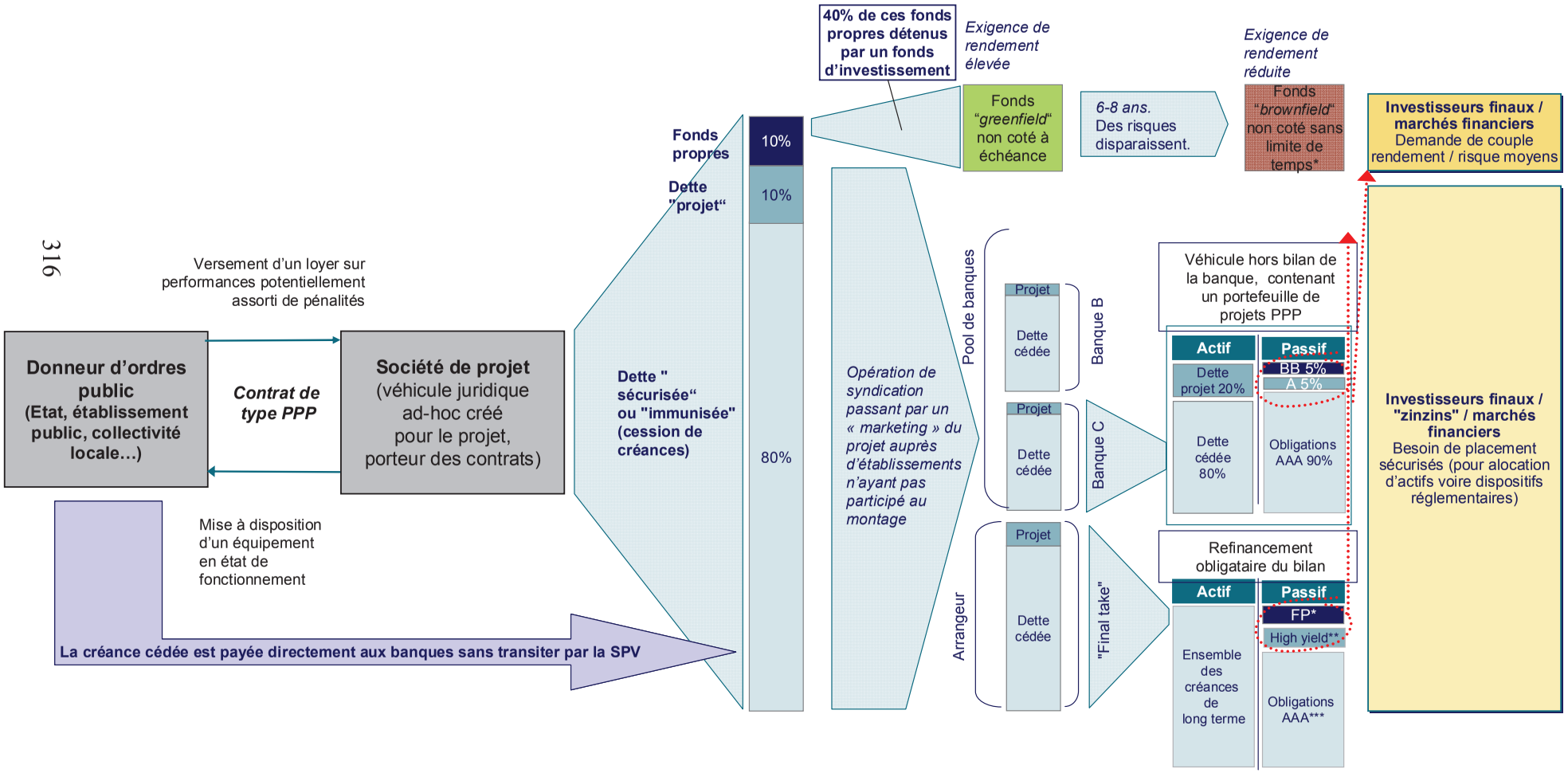
[410] Voir par exemple la contribution du conseiller d'Etat Bertrand du Marais au numéro dédié de la revue Pouvoirs Locaux : il insiste sur les dispositifs de circulation des contrats sur un marché secondaire et les modalités de titrisation, dont les effets sont bénéfiques sur les conditions de financement (Du Marais, 2007). La plupart des contributions du chercheur en gestion Frédéric Marty consacrées au financement des PPP comprennent également des analyses et préconisations qui vont dans ce sens.

Titrisation 1

Un flux de créances uniforme soumis à pénalités mais correspondant à un loyer financier unique versé à une société de projet, est perçu par un véhicule juridique ad hoc.
Parmi les tranches de financement, très peu de fonds propres, de la dette projet, et une forte proportion de dette sécurisée payée directement aux banques.
Le schéma reproduit le mécanisme de la titrisation

Titrisation 2: Recyclage et circulation des fonds propres; tranchage, syndication, puis titrisation d'un portefeuille de projets PPP

Les fonds propres sont partagés entre plusieurs investisseurs: le risque et les encours sont partagés. Puis ils sont retraités et reversés dans des fonds cotés en contact avec les marchés
La dette est partagée entre plusieurs établissements bancaires (syndication); chacun ensuite se refinance, en agrégeant et redécoupant les créances, pour en faire des titres AAA intéressant les investisseurs institutionnels, détenteurs des ressources longues



3. Relier les PPP aux exigences et besoins des "marchés financiers"

Nous avons donc observé les mécanismes de transformation des projets en PPP financés par des intermédiaires temporaires (fonds d'investissement non cotés "*greenfield*", banques), qui les assemblent en paniers d'actifs cessibles : actions dans des fonds d'investissement cotés porteur de risques modérés dans parmi les catégories d'*equity*, titres intermédiaires de dette, et surtout obligations *investment grade* possédant une très bonne qualité de notation, et donc théoriquement[411] éligibles au portefeuille de certains investisseurs institutionnels. Ces mécanismes de raccordement aux marchés financiers ne sont pas seulement des dispositifs de refinancement : ils sont le point de connexion entre les exigences génériques des marchés financiers et le monde du financement des PPP.

Les "marchés", dans ce cas, sont les demandeurs d'emplois longs : fonds de pension, compagnies d'assurance-vie, compagnies de gestion d'actifs, et autres investisseurs institutionnels[412], qui recherchent des actifs liquides de long terme, peu risqués, sécurisés, à même de générer des flux de revenus réguliers à long terme, dans une logique de rente liée aux retraites. Le refinancement des PPP doit donc également être lu dans une optique de création de classes d'actifs correspondant aux règles d'allocation des investisseurs institutionnels, voire aux ratios prudentiels auxquels ils sont, pour certains, réglementairement soumis, qui exigent qu'une très forte proportion des portefeuilles soit investie dans des actifs sans risques ou quasi-étatiques équivalents[413] (plutôt que dans des actions ou obligations d'entreprises, plus volatils et risqués, et souvent de maturité peu appropriée pour ces utilisations).

Dès lors, les dispositifs de refinancement peuvent se comprendre comme un ensemble de transformations destinés à transformer les PPP en produits standardisés, répondant aux exigences cardinales des marchés financiers : couple rendement-risque clairement identifié, liquidité et profondeur des classes d'actifs. Sans nous aventurer excessivement aux marges de notre sujet, nous relèverons que ce qui au départ procédait de l'étude académique factuelle des phénomènes a progressivement dérivé pour former des conventions qui sont autant d'exigences incontournables pour le monde financier[414].

---

411 Ces mécanismes, on le rappelle encore une fois, décrivent un idéal, parfois pas complètement possible.
412 A titre illustratif, l'hebdomadaire économique et financier l'AGEFI organisait le 22 novembre 2012 des "rencontres d'actualité" autour de l'investissement dans les infrastructures. Parmi les intervenants, on relève des représentants de JP Morgan Asset Management, de la Caisse de Retraite du Personnel Navigant, de La Banque Postale Asset Management, de CNP Assurances, de Aviva France (compagnie d'assurances), de Allianz, tous invités à débattre sur leur stratégie d'allocation d'actifs.
413 Contrairement à l'opinion répandue, les fonds de pension sont des détenteurs long terme, qui peuvent être des actionnaires ou des investisseurs actifs sinon activistes, mais ne placent qu'une très faible part des fonds qu'ils ont sous gestion dans des visées spéculatives de court terme.
414 L'étude de la performativité des "lois" découvertes scientifiquement par la recherche en finance, ensuite converties en normes, est au cœur de la partie des études sociales de la finance dérivées de la sociologie des sciences. Voir en particulier MacKenzie, D., Millo, Y., (2003) : "Constructing a market, performing theory: the historical sociology of a financial derivatives exchange" in *American Journal of Sociology*, vol. 109, n°1, pp. 107-145 ; et MacKenzie, D., (2006) : *An engine, not a camera: how financial models shape markets*, MIT Press, Cambridge, MA.

3.1. La cohérence rendement-risque

La première caractéristique recherchée par les détenteurs d'actifs longs est une bonne lisibilité du couple rendement-risque, indispensable pour composer des portefeuilles diversifiés en panachant les actifs en fonction de leur espérance de rentabilité (le rendement statistiquement attendu, modéré par les risques statistiquement prévisibles). Parfois plus encore que la connaissance de ce couple rendement-risque fondamental en finance, les contraintes réglementaires définissent la proportion d'actifs de chaque catégorie qui peuvent être détenus par les investisseurs institutionnels, le critère d'investissement étant le niveau de *rating* attribué par les agences de notation aux obligations des portefeuilles titrisés.

On comprend donc que la question ne réside plus dans la mesure de la rentabilité des fonds propres dans un projet en fonction des risques, ou du niveau de marge bancaire des prêts sur ce même projet : ceux-ci sont du ressort, et même le problème, des investisseurs en fonds propres dans les PPP et des banques prêteuses.

L'exigence de cohérence sur le couple rendement-risque se fait au niveau de chaque catégorie d'actif – fonds brownfield, obligations de véhicule de titrisation – qui refinance un panier de projets en PPP. La dimension est plus probabiliste, statistique, et requiert des produits financiers standardisés, des classes d'actifs associés à des caractéristiques facilement appréhendables. Si l'appréciation du risque dans les fonds voués aux infrastructures publiques demeure à l'appréciation des investisseurs finaux, en ce qui concerne les obligations dérivées des portefeuilles de PPP, les investisseurs doivent s'en remettre largement aux agences de notation qui qualifient d'*investment grade* ou pas les titres de dette cessible, et aux rehausseurs de crédit (assureurs "*monoline*" qui viennent garantir ce niveau de qualité). Il est vrai que dans le cas français, le dispositif de cessions de créances a déjà largement converti les projets de PPP en risque équivalent Etat ou de niveau quasi équivalent aux collectivités emprunteuses (avec deux bémols néanmoins : la qualité emprunt public recyclée dans le système financier ne vaudra pas forcément pour être acceptée parmi les actifs AAA de certains investisseurs institutionnels très réglementés ; il n'y a pas de qualité standard d'emprunt des collectivités, seuls les Etats (occidentaux) étaient, jusqu'il y a peu du moins, supposés être AAA).

3.2. Liquidité et profondeur

Au départ objet d'études parmi les caractéristiques des marchés financier, la liquidité et son corollaire la profondeur sont devenus sinon des exigences, du moins des qualités recherchées des investisseurs. La liquidité repose sur la liberté d'échanger les titres, à l'acquisition comme à la cession – c'est sa condition d'existence – mais elle n'est réellement appréciée des investisseurs que lorsque les marchés sont assez vastes pour qu'une telle manœuvre d'entrée ou de sortie soit possible à tout moment pour n'importe quel acteur. André Orléan (1999) a montré que cette liquidité est un construit social, toutes les transformations des marchés financiers ayant pour but une liquidité plus grande, permettant d'atténuer le risque lié à l'immobilisation du capital. La standardisation des qualités des produits financiers échangés sur un compartiment du marché est une condition pour la liquidité.

Le complément, et corollaire, de la liquidité attendue des marchés, c'est la "profondeur", c'est-à-dire leur capacité à absorber des ordres d'achat ou de vente sans décalage de prix.

Trois conditions sont requises pour la création de compartiments de marché liquides (et donc profonds) sur les produits de refinancement des PPP :

- l'évidente licéité des mécanismes permettant la liquidité. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine où les donneurs d'ordres peuvent intervenir : les fonds propres ;
- la construction de produits dérivés des financements de PPP, homogènes, aux caractéristiques déterminées,
- la taille globale du marché.

Nous ne creusons pas davantage les très vastes questions liées aux conditions d'existence, à la construction, et aux conséquences de la liquidité.

3.3. Attirer les capitaux sur les PPP

Attirer les capitaux sur les PPP suppose donc de satisfaire les exigences cardinales du monde financier : lisibilité du couple rendement-risque ; liquidité. Ces mots d'ordre valent quand il s'agit d'attirer les intervenants primaires sur les PPP (créer un flux de PPP continu et de taille suffisante pour permettre que se structure l'offre, offrir des possibilités de sortie via la cession des titres, bien encadrer les risques couverts *in fine* par la seule société de projet…). Mais leur pertinence est plus forte encore pour la partie secondaire du marché du financement des PPP.

Aussi les retrouve-t-on en filigrane dans de nombreuses interventions des institutions publiques de promotion et de construction du marché des PPP, comme la MAPPP, ou encore le rapport Besson sur les PPP (qui, en 2008, souligne l'existence d'un marché du refinancement des projets matures en Grande-Bretagne, recourant aux outils de titrisation), et bien sûr dans les interventions des banquiers :

> « On a besoin depuis 15 ans sur les marchés de liquidité pour nos actifs, quels qu'ils soient, on a besoin d'être certains qu'on n'a pas juridiquement la contrainte d'être collés avec tel ou tel actif. C'est essentiel pour les banques, pour n'importe quel investisseur, même un investisseur final comme un fonds de pension, et c'est pareil pour la dette. Plus le marché comprendra *[nous soulignons]* qu'on doit permettre la liquidité de ces actifs, plus nous serons à même d'être performants en matière de conditions financières. Néanmoins on comprend bien l'intérêt de la personne publique de se trouver avec des gens qu'elle connaît. Donc on peut imaginer de limiter dans le temps – pendant la période de construction par exemple – la possibilité de liquider les actifs. »
>
> *Un banquier d'un fonds d'investissement anglo-saxon dans les PPP, rattaché à une grande banque universelle, intervention publique au CSTB, 2006*
>
> « […] une dérive qu'on observe, que je combats et que je ne comprends pas, c'est la question du *lock up* des investisseurs financiers. A partir du moment où on demande aux investisseurs financiers de rester pendant la période de construction, un an après pour vérifier que tout va bien… mais l'investisseur financier a mis son argent au travail. Le fait de lui ajouter une non-liquidité supplémentaire, objectivement cela ne sert à rien et freine l'entrée d'alternative aux capitaux dans ce type de schéma. C'est une idée que je combats, nous sommes prêts à rester pendant le délai de construction, pendant un an, deux ans, sur le long terme, mais dire qu'on reste pendant 30 ans … je ne vois pas bien l'intérêt de cette dérive qu'on observe un peu partout et je trouve que cela serait bien qu'on la limite.
> Alors à la limite, que pour les gens qui ont un rôle d'exploitation les conditions de

> sortie soient plus dures… mais le financier met son argent au travail. Moi, ce que j'accepte volontiers, c'est de dire que si on doit transférer notre position financière à un autre financier, le financier successeur ait les mêmes caractéristiques de respectabilité, ce sont des choses tout à fait acceptables et acceptées. Mais qu'il y ait un agrément ou un *lock up* complet je pense que cela ne sert à rien. Cela n'apporte rien à la puissance publique et au contraire cela diminue la compétitivité de la position d'où l'accès aux capitaux et le coût. »
>
> *Vincent Lévita, dirigeant du fonds d'investissement français dans les infrastructures OFI Infravia, interview in revue* Magazine des Affaires, *n°67-68, janvier-février 2012*

Il est intéressant de voir repris le même vocable "marché" dans les propos de ce banquier (ce pourrait être n'importe quel autre, même si le propos est ici particulièrement direct) pour désigner deux des parties intéressées par les PPP. Dans le premier cas – les marchés qui ont "besoin de…" – il s'agit du monde du financement de projet, et derrière lui, des marchés financiers qui lui fournissent les liquidités. Dans le second, c'est le marché de la demande : les clients, mais aussi les autorité chargées de la réglementation, ce marché qui « doit comprendre », dans son intérêt, les besoins de la sphère financière. Cette citation est emblématique d'une tension qui parcourt notre travail : satisfaire les exigences des marchés – financiers s'entend – c'est obtenir de meilleures conditions de financement pour les projets en PPP ; c'est donc dans l'intérêt de la personne publique.

Nous reviendrons [**chapitre 6**] sur la co-construction des normes dans les PPP par les intervenants financiers.

Des suggestions (par exemple dans le rapport du groupe finance de l'IGD, 2006, ou dans certains entretiens) sont également formulées pour rappeler que l'allocation des fonds procède d'un rapport concurrentiel entre catégories d'actifs, en particulier pour les investissements dans les véhicules qui financent les fonds propres des projets, qui entrent en concurrence avec d'autres catégories d'*equity* non cotés ou peu liquides (*private equity*, *venture capital*). En théorie, le couple rendement risque sur ces types d'actifs n'est pas le même – l'investissement en fonds propres dans les projets en PPP, directement ou via des fonds non cotés – est moins risqué, et donc moins rémunéré, que l'investissement en fonds propres dans les entreprises matures (*Private Equity*) ou de croissance (*Venture Capital*). Les normes de rendement ont pourtant tendance à se diffuser indépendamment du niveau de risque. Au sujet des dérives du capitalisme financier ayant précédé la crise, Lordon (2009)[415] relève qu'en raison du « niveau extravagant des opportunités de profit » (les fameux 15% de *return on equity* exigés et obtenus sur les firmes industrielles, mais qui s'élevaient à 30% dans le cas des établissements financiers), la quête d'optimisation combinée du couple rendement risque, a eu tendance à reculer pour l'unique exigence de maximisation du rendement.

Le lecteur habitué aux réflexions sur les conditions de la montée en puissance du pouvoir de la finance (par exemple Aglietta, 2003, Aglietta, Réberioux, 2004, Boyer, 2009)[416] peut reconnaître derrière les arguments livrés par les acteurs et les promoteurs des PPP visant à améliorer l'efficacité du marché, la reprise des exigences de la finance – dont la mise en œuvre conduit à une

[415] **Lordon, F.,** (2009) : « Après la crise financière: "réguler" ou refondre? Les insuffisances des stratégies prudentielles. » in *Revue de la régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, n°5, 1er semestre 2009, mis en ligne le 8 juin 2009. URL: http://regulation.revues.org/index7461$.html

[416] **Aglietta, M.,** (2003). *Macroéconomie financière*, Repères La Découverte, Paris, 128p.
Boyer, R., (2009) : « Feu le régime d'accumulation tiré par la finance ? La crise des subprimes en perspective historique » in *Revue de la régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, n°5, 1er semestre 2009, mis en ligne le 10 avril 2009. URL: http://regulation.revues.org/index7367.html

financiarisation accrue. Pour attirer les actifs, il faut donc : des possibilités de diversification, des marchés profonds, liquides, des produits financiers assez standardisés, présentant une bonne lisibilité rendement-risque. La crise financière sera l'occasion de renouveler ces exigences – mais cette fois dans un tour plus désespéré, tant certains rouages du refinancement par les marchés, et donc du système du financement des PPP se sont retrouvés grippés.

4. Le financement des PPP, la crise financière, et les solutions envisagées : l'Etat à la rescousse

Il est évidemment impensable d'évoquer les PPP et leur financement en faisant abstraction du contexte économique et financier global, à savoir de la crise multiforme qui fait tanguer sinon chavirer les économies occidentales depuis bientôt 5 ans. Il nous semble possible de distinguer quatre grandes étapes dans l'évolution de ce contexte financier, son impact sur les PPP, et les réponses qui lui ont été données – réponses qui se heurtent à de nombreux obstacles techniques. Ces obstacles se comprennent à la lumière de ce que nous avons explicité plus haut sur le refinancement des PPP[417].

4.1. Le monde d'hier : avant 2008

Dans les jours suivant la faillite de la banque d'affaires new-yorkaise Lehman Brothers le 15 septembre 2008, une phrase un peu creuse revenait dans toutes les conversations des banquiers de la City « this is the end of the world as we know it ». De fait, les conditions qui étaient applicables au financement des PPP quand nous menions nos premières enquêtes de terrain en 2006-07, avant la crise, sont bien celles d'un monde disparu.

Ainsi le rapport de l'IGD (2006) évoquait la « surabondance de liquidités sur le marché de l'Euro, la solidité financière des banques, la capacité du marché à réaliser des syndications de grande ampleur, l'efficacité des mécanismes de refinancement », qui étaient telles qu'il n'y avait « pas de limite de capacité au niveau des montants ». Il vantait « une profondeur et une efficacité des marchés financiers et bancaires telles que les financements envisageables » s'inscrivaient « dans des limites larges en termes de durées et de montants » : là où il n'était classiquement pas possible de monter des financements de projet au-delà de 15-20 ans, les conditions financières de 2006 permettaient d'envisager des maturités de 30 ans, voire 50 pour les Etats.

Les taux étaient bas (le guide méthodologique du MINEFI de 2001 rappelle que le marges constatées atteignaient 70-120bp en risque projet et 10-20bp sur la partie dette cédée), les liquidités surabondantes : il fallait les utiliser pour mener des projets d'utilité économique et sociale[418]

[417] Encore une fois, par refinancement, nous ne parlons pas du refinancement en cours de contrat mais des dispositifs connectant les bilans bancaires aux marchés financiers.

[418] C'est le sens du rapport commandé par l'IGD *Les partenariats public-privé, leviers pour l'investissement, l'activité, et l'emploi* (Saint-Etienne Piron, 2006). Dans la partie qu'il y a rédigée, l'économiste préconisait explicitement de s'appuyer sur les facilités offertes par les conditions de financement pour lancer des projets censées accélérer la croissance et créer des facteurs de compétitivité.

Ces éléments de contexte semblent aujourd'hui très datés ; pour autant ils ne disent pas tout des mécanismes de refinancement alors opérationnels qui permettaient d'offrir de telles conditions aux PPP. A partir de la crise de 2007-08, ces mécanismes vont se retrouver brutalement gelés.

4.2. La crise de 2008 et les solutions apportées

Notre but n'est évidemment pas de disserter sur les origines[419], les causes et la signification de la crise financière entamée en 2007 et dont le "jeudi noir" symptomatique fut la faillite de la banque américaine Lehman Brothers le lundi 15 septembre 2008, quand elle fut lâchée par une administration américaine vraisemblablement débordée par les sauvetages d'établissements financiers à mettre en place (en particulier les entités garantissant les crédits immobiliers FMAC et FMAE, mais aussi l'assureur AIG) mais aussi animée du souci de "faire un exemple" assez idéologique afin de ne pas donner l'impression de récompenser l'aléa moral. La conséquence immédiate fut une coupure du refinancement interbancaire – qui est le sang de l'économie – qui aurait pu avoir des conséquences bien plus dramatiques (faillites accélérées et en chaîne d'établissements financiers) si les banques centrales n'étaient intervenues pour réinjecter des liquidités dans le système. Dans les semaines et les mois qui suivirent cet évènement, apparut un phénomène classique de *credit crunch* prenant néanmoins des proportions sans précédent depuis les années 1930, provoquant une chute brutale de données qui sont autant des indicateurs de l'état de l'économie que des composantes de sa croissance : volume des échanges internationaux, investissements productifs, notamment. Armés de l'expérience historique de la Grande Dépression, les gouvernements de divers pays et les institutions financières centrales mirent au point des plans de sauvetage des institutions financières parfois accompagnés d'exigences de réforme, et des plans de relance par les investissements publics, dès le début de l'année 2009. Ce résumé est évidemment extrêmement simplifié, il ne dit rien des débats théoriques et idéologiques qui ont accompagné la mise en en œuvre de ces plans.

En ce qui concerne le cas plus particulier des PPP, plusieurs points méritent l'attention :

- Le lecteur averti de la technicité de la crise financière avait reconnu, dès la description des mécanismes de refinancement (rehaussement de crédit, *project wrapping,* titrisation)[420] certains des mécanismes centraux d'accumulation des risques, et rouages de transmission de la crise de la finance structurée. Une des conséquences de la crise fut d'ailleurs la forte mortalité des assureurs "*monoline*" (ainsi appelés car spécialisés dans une ligne de produits, en l'occurrence le rehaussement de crédit) garants des opérations de titrisation et surtout d'émissions obligataires.
- La crise financière a immédiatement provoqué une grande inquiétude parmi les professionnels du financement de projet. Si les mécanismes de financement primaire ne sont pas atteints

[419] Origines de la crise : accumulation de déséquilibres macroéconomiques masquée par la financiarisation et un ensemble de dispositifs qui ont permis l'allocation de capital et la solvabilisation de besoins non solvables, essentiellement dans l'immobilier. Crise de certains des outils qui ont permis ces excès, par des problèmes cognitifs : l'impossibilité d'évaluer correctement la chaîne de risques. Quand le système a été érodé (augmentation prix du pétrole, retournement du marché immobilier, quand il a été trop poussé), "crise " financière par faillite de fonds liés aux produits dérivés sur les subprimes, l'effondrement du système, caractérisé par la faillite de Lehman Brothers mais concernant des établissements gigantesques (RBS, Freddie Mac et Fannie Mae),

[420] Voir par exemple, **Jorion, P.** (2008) *L'implosion*, Fayard, Paris, 332p.

directement, en revanche l'accès à la liquidité a été fortement restreint. Toutes les certitudes qui faisaient consensus sur les marchés financiers et interbancaires s'étant en quelques semaines évanouies, les banques se sont retrouvées confrontées à des difficultés de refinancement, ont inspecté les projets avec une aversion au risque accrue, et n'ont plus été capables et désireuses de s'engager que pour des montants limités en volume et en durée.

L'impact d'ampleur historique de la crise financière aurait bien pu avoir raison des PPP par blocage total des solutions de financement. Des établissements financiers actifs sur ce marché se sont alors retirés, voire ont fait faillite.

Mais, alors qu'ils étaient parfois vantés avant la crise comme un moyen de stimuler l'activité, voire de créer plus rapidement des structures à même de développer des facteurs de croissance, en profitant de conditions de financement favorables, les PPP sont devenus, avec la crise un des dispositifs privilégiés de la relance par la dépense publique d'investissement clairement affichée.

Dès janvier 2009, le projet de loi de finances rectificatives dit "plan de relance" comprenait un important volet PPP au travers de la loi 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés (LAPCIPP). Celle-ci prévoyait divers dispositifs très techniques destinés à lever certains obstacles administratifs dans l'obtention de permis par exemple, et donc rassurer les intervenants industriels et financiers afin qu'ils participent aux dialogues compétitifs[421].

- Le premier levier d'aide au financement des projets visait, à titre dérogatoire pour la période 2009-2010, à autoriser que les modalités de financement demeurent ajustables jusqu'au *closing* des projets – permettant que soient remises des offres non intégralement financées, le tour de table pouvant être complété au cours de la période courant du choix de l'attributaire à la signature définitive des contrats. La plupart des AAPC lancés à partir de 2009 ont prévu de faire appel à cette disposition dérogatoire, visant clairement à passer outre le problème de frilosité des établissements bancaires, voire le manque de liquidité.
- Le deuxième consistait en la mobilisation de fonds d'épargne de la CDC pour participer aux besoins de financement des "partenaires privés" pour un montant de 8mds€ sur la période 2009-13, sous forme de prêts à très long terme (40 ans), consentis à des taux favorables. Plusieurs projets ont profité de ces prêts préférentiels provenant d'une institution publique.

Mais le dispositif le plus lourd découlait de l'article 6 de la loi 2009-122 du 4 février 2009, par lequel l'Etat s'engageait à apporter, à titre onéreux certes, sa garantie sur la période 2009-2010, pour faciliter la mise en place de financements privés très long terme relatifs aux projets d'infrastructures publics jugés prioritaires. Il s'agissait donc d'une mesure de financement jouant non au niveau de la connexion entre les marchés et les banques, mais au niveau du financement des projets – des très grands projets en vérité, menés en CP ou en concession, à même d'exercer le plus fort effet sur

[421] La quantité d'articles du code de la construction, de l'urbanisme, des marchés publcs… modifiés par cette loi révèle à quel point le mot d'ordre de relance aura pu être mobilisé pour faire avancer d'autres "dossiers". Le Conseil Constitutionnel a d'ailleurs repoussé plusieurs articles de la loi. Mais c'est là un autre débat.

l'activité du secteur du BTP. Furent en effet jugés éligibles les LGV Tours-Bordeaux (SEA), Contournement Nîmes Montpellier (CNM), Bretagne-Pays de Loire (BPL), la liaison ferrée Charles de Gaulle-Express (CDG-E), le Tram-Train de la Réunion, le système d'information EcoTaxe Poids Lourds, et enfin le "Balardgone". La garantie, gérée par la MAPPP, et qui devait expirer au 31/12/2010, était dotée d'une enveloppe globale limitative de 10 milliards d'€, pouvant couvrir jusqu'à 80% de l'ensemble des prêts (ce qui est logique : c'est le niveau maximal des cessions de créances suite à la loi de juillet 2008)[422].

Au final, seuls les projets LGV SEA et Tram-Train Réunion (qui sera annulé à l'occasion du changement d'exécutif régional de 2010) auront demandé la mise en œuvre effective de ce mécanisme de garantie. Comme s'en félicite la MAPPP, le mécanisme bien que seulement partiellement utilisé « aura permis, par sa seule présence, de rassurer les acteurs privés sur la finançabilité de ces grands projets et de les inciter à participer jusqu'au bout aux procédures d'attribution programmées sur la période 2009-2010. Il aura ainsi assuré un niveau de concurrence satisfaisant et contribué, au travers du bouclage de ces investissements prioritaires, à l'objectif de relance par l'investissement public recherché par les pouvoirs publics »[423].

Par ces schémas, l'Etat a donc clairement pris à sa charge le surcoût du financement des PPP (en s'engageant à assumer une partie du risque projet), à la fois pour maintenir un flot de projets – dont a besoin "l'industrie" en cours de constitution – et pour maintenir à flot l'économie.

4.3. 2010 : regain d'espoir

Suite aux dispositifs instaurés par le plan de relance en 2009, le "marché" des PPP semble connaître un moment d'impesanteur en France. En effet, alors même que les marges bancaires d'après le pic de la crise ne sont pas revenues au point de départ, se stabilisant au contraire à un niveau nettement supérieur à celui d'avant crise (dans le guide méthodologique de 2011, le MINEFI rappelle que les marges atteignaient 70-120bp en risque projet et 10-20bp pour la partie cession de créances avant 2008, mais se situaient à 150-200bp et autour de 120bp, respectivement, début 2010)[424], les très grands projets soutenus par l'Etat (LGV notamment) font exploser en volume le "marché français" des PPP[425].

Le gigantisme des grands projets ne doit pas masquer le grands nombre de projets de taille plus modeste qui ont alimenté le "*pipeline*" – le flux d'opérations à même d'intéresser les industriels et financiers (de durée, de montant d'investissement, moindres, les projets portés par les collectivités

[422] Pourtant les 7 méga-projets mentionnés ici, dont aucun n'est très inférieur au milliard d'€ d'investissement initial (sinon EcoTaxe poids lourds, au système très complexe), ne représentaient qu'une dette à garantir de 3,5mds€. La raison en est que les montages économiques de ces projets comprennent désormais une très forte part de subvention initiale à l'investissement.

[423] Rapport annuel de la MAPPP pour 2010, p.13.

[424] D'après les acteurs du financement de projet – et dans leur jargon -- il semble néanmoins que les marges bancaires sont désormais fortement différenciées entre les bons et les mauvais projets. Ce qui, imperceptiblement, va condamner les projets qui ne convainquent pas le "marché". A ce jour, les sponsors industriels engagés sur les grands projets d'infrastructures Canal SNE et liaison CDG-E ne trouvent pas d'établissements bancaires pour financer leurs offres – et ce malgré le niveau très substantiel de subventions à l'investissement.

[425] Dans ce paysage, il est d'usage commun d'inscrire la LGV Sud Europe-Atlantique Tours-Bordeaux (près de 7 milliards d'€ de montant d'investissement) parmi les projets de PPP, même s'il s'agit, juridiquement, d'une concession.

désireuses d'employer l'outil PPP, adapté à certains types d'investissement – éclairage public, centres aquatiques[426] et autres infrastructures sportives et de loisir – ont été très nombreux, même si leur montant cumulé est très inférieur à celui de la poignée de méga-projets).

En dépit de cette embellie, les promoteurs du marché des PPP (MAPPP, établissements financiers, industriels du BTP) savent que la crise a vraisemblablement durablement affecté la marché bancaire – dans sa partie immergée de refinancement – et que les conditions de taux, de maturité, de volumes de liquidités disponibles, qui ont désormais cours vont menacer de nouveau les PPP. Pour reprendre la terminologie très contrôlée, mêlant langage technocratique et jargon financier, du directeur général de la MAPPP, François Bergère, « les grands projets ont été *closés* grâce à des guichets spécifiques » (la garantie d'Etat).

Ainsi s'explique l'initiative visant à "créer un outil de place" : un véhicule financier spécifiquement conçu pour soutenir, sinon largement remplacer, les financements longs provenant du système bancaire, et le rôle d'intermédiation de ce dernier entre les marchés financiers ou investisseurs institutionnels, et les projets à financer.

En juin 2010, un groupe de travail comprenant la MAPPP, des représentants des grands établissements financiers de la place parisienne – investisseurs institutionnels[427], banques prêteuses[428] – et des sponsors industriels[429], sous le parrainage de l'ancien ministre Alain Madelin, ont officiellement proposé à la Ministre de l'Economie et des Finances d'alors, Christine Lagarde, la mise en place de ce fonds commun de titrisation dédié aux projets PPP, sans garantie directe de l'Etat, mais permettant de refinancer en priorité les cessions de créances des grands projets de l'Etat et de ses établissements publics. (De nouveau, ce ciblage se comprend mieux en songeant à la part des volumes de financement que représentent les méga-projets, peu nombreux mais beaucoup plus conséquents en montant que les petits projets des collectivités locales, qui utilisent pourtant, bien souvent, le même outil de Contrat de Partenariat).

Le texte de la lettre d'introduction au document technique, cosigné par des cadres dirigeants des grandes banques impliquées, illustre on ne peut mieux

- la situation menaçante pour les PPP portée par la crise financière, alliée aux nouvelles réglementations alors en cours de préparation ;
- le travail coopératif mené par les milieux politiques, administratifs, industriels, et financiers, qui ont partie liée au développement des PPP,
- et enfin le lieu d'intervention du dispositif envisagé au point nodal des circuits financiers affecté par la crise :

---

[426] **Richet, C., Durand, Ch., Bourhis, M.,** (2010) : « Contrats de Partenariat et centres aquatiques : une rencontre incongrue ? » in *Politiques et Management Public*, vol.27, n°4, pp.25-51

[427] Fédération Française des Sociétés d'Assurances, Association Française des Investisseurs Institutionnels, Axa et Axa IM, Crédit Agricole AM, CDC, CNP, Groupama et Groupama AM, Générali, Predica

[428] Fédération Française des Banques, BPCE Natixis, BNP Paribas, Crédit Coopératif, Crédit Agricole CIB, Dexia, HSBC, Société Générale

[429] Bouygues, Eiffage, Vinci

> « Madame le Ministre,
> La crise financière apparue il y a dix-huit mois a entraîné des profonds changements sur le marché financier. Cette situation conjuguée avec l'impact possible des futures évolutions de la réglementation bancaire a entraîné des incertitudes sur la place des banques dans les financements de long terme.
> Suite à la demande faite par M. Devedjian [secrétaire d'Etat chargé de la Relance] à M. Madelin de réfléchir sur l'avenir du financement des PPP, nous, représentants de banques et du secteur du BTP, réunis en groupe de travail, avons établi un diagnostic dont il ressort que la mobilisation des ressources longues, adaptées aux durées contractuelles des PPP et à la couverture des passifs longs des assureurs, serait susceptible de faciliter le financement des PPP tant en coût qu'en volume, tout en créant des opportunités de placement intéressantes pour les assureurs, comme pour les investisseurs internationaux en général.
> Les réflexions que nous avons menées en commun avec la profession des assureurs et celle des investisseurs institutionnels, ont abouti à l'idée de créer, en complément aux offres de financement bancaire, un fonds commun de titrisation (FCT) pour les opérations de PPP afin d'émettre des obligations de long terme qui seraient acquises par les investisseurs institutionnels français et étrangers. Ce FCT aurait vocation à refinancer les créances bancaires sur la personne publique devenant irrévocables à la mise à disposition des ouvrages concernés »
> Groupe de travail du financement des PPP, 10 juin 2010

Techniquement, il s'agirait qu'un véhicule de titrisation détenu par un comité de banques et d'entreprises,

- rachète aux banques – en d'autres termes, refinance – la dette en cession de créances acceptée, donc assimilée à la qualité de notation du client public, sur les projets déjà existants[430] ;

- se porte directement acquéreur de la dette sur les projets nouveaux, dès la mise en vigueur du contrat, lors du bouclage financier, en offrant une source de financement complémentaire à celle des banques (chaque candidat pourrait y avoir recours). [Selon toute vraisemblance, seule la partie dette cédée serait concernée néanmoins

Face à ces actifs composés principalement de dette cédée dotée de la garantie Etat ou établissements publics de l'Etat, la structure bilancielle du FCT présenterait au passif des émissions obligataires auprès d'investisseurs institutionnels, français et étrangers.

Ceci permettrait de sortir du bilan des banques les créances liées en PPP – quand les véhicules de titrisation propres aux banques décrits plus hauts n'ont pas forcément obtenu les agréments réglementaires ou la surface nécessaires pour attirer les fonds de certains types d'investisseurs. Le montage néanmoins demeurerait aux mains des banques arrangeuses membres des groupements, qui prendraient encore, selon toute vraisemblance, la dette projet, voire porteraient, à l'exception des méga-projets, la dette le temps de la phase construction, jusqu'à l'acceptation des cessions de créances. Un dispositif de FCT unique créerait vraisemblablement un véhicule très visible, de large surface, donc un actif très liquide, très sécurisé, à même d'intéresser les investisseurs institutionnels détenteurs des ressources longues. Encore faut-il que les autorités concurrentielles n'y voient pas d'atteinte à la réglementation, et plus encore, que la réglementation prudentielle autorise les dits investisseurs institutionnels à remplir leurs portefeuilles avec ce type de produits obligataires. Il serait par la suite envisagé que les projets de certaines grandes collectivités locales puissent être éligibles aux concours de ce FCT.

[430] Les schémas idéaux présentés plus haut, on le rappelle, étaient essentiellement théoriques : la transmission des prêts bancaires aux investisseurs institutionnels n'était encore que partiellement effective.

Le mécanisme du fonds commun de créances proposé par les banques et la MAPPP
Le fonds se substitue aux banques pour fournir la liquidité à bon marché (dette cédée) aux projets.
Problèmes techniques latents::e
•Sur projets neufs: participation à la dette cédée avant qu'elle soit acceptée (i.e. avant fin de la phase de réalisation)? Est-ce possible?
•Les obligations émises au passif doivent être acceptables dans les portefeuilles des investisseurs institutionnels (réglementation prudentielle)
Investisseurs finaux / marchés financiers
Demande de couple rendement / risque moyens
Investisseurs finaux / "zinzins" / marchés financiers
Besoin de placement sécurisés (pour allocation d'actifs voire dispositifs réglementaires)
Achat d'obligations AAA... si la réglementation prudentielle le permet
Fonds "brownfield" non coté sans limite de temps*
Mécanismes de refinancement bancaire grippés
Fonds commun de titrisation mis en place par les banques de la place
Actif
Passif
A 5%
Dette cédée 100%
Obligations AAA 95%
Banque A
Projet
Projet
Projet
Pool de banques
"Final take"
Projet
Dette cédée 80%
Arrangeur
2nd cas (le plus simple): le FCT rachète les créances cédées au portefeuille des banques sur des projets en cours d'exploitation
Opération de syndication portant sur la dette projet
10%
10%
80%
Fonds propres
Dette "projet"
Dette "sécurisée" ou "immunisée" (cession de créances)
1er cas: Sollicité par les banques prêteuses soutenant les groupements le FCT peut souscrire à la plus grande partie de la dette cédée
Société de projet
Véhicule juridique ad-hoc créé pour le projet porteur des contrats

Simultanément, la BEI envisageait la mise en place d'un instrument de rehaussement des tranches obligataires subordonnées, dans la limite de 20% du montant de financement des projets éligibles (vraisemblablement, les projets identifiés au titre des réseaux transeuropéens TEN-T). Cette initiative "project bond" de la BEI, une garantie pour la tranche de dette obligataire subordonnée, permettrait d'améliorer la robustesse du financement et rendre "l'assise senior" des projets – la part de dette la moins risquée – plus attractive pour le marché. (Ce mécanisme concernerait des projets financés par obligations. Nous n'approfondissons pas davantage).

Ces dispositifs innovants semblaient à même d'assurer la pérennité du financement des projets publics, après les mécanismes d'urgence temporaires, portés par l'Etat, destinés tant à sauver les PPP que la croissance. Mais le poison lent de la crise de la dette continue de produire ses effets, étonnamment amplifiés par les remèdes destinés à "réguler" la finance.

4.4. Le regain de la crise financière en 2011 et les blocages du système de refinancement[431]

Nous développons quatre points ici :

- Où en est la crise financière et quels sont les mécanismes explicatifs du *credit crunch* qui touche particulièrement les collectivités locales ?
- Quel est l'impact plus spécifique sur le montage des PPP ?
- Où en est le développement des outils qui devaient prendre le relais du financement bancaire sur le financement des projets en PPP ?
- Que demandent les professionnels du financement de projet ?

4.4.1. 2011-2012 : l'évolution de la crise

Après l'illusoire euphorie de la détente des conditions de financement à la fin 2010, la crise financière a pris un tour nouveau :

- Le poison lent de la crise de l'Euro, régulièrement traitée comme une crise de liquidité affectant certains Etats, alors qu'elle est foncièrement une crise de solvabilité – ils n'ont plus la base fiscale suffisante pour faire face aux engagements contractés par eux et par les établissements bancaires privés pendant les années d'avant crise – continue à produire ses effets. Les mouvements de panique contribuent à imposer des taux de refinancement élevés aux Etats les plus fragiles ; les politiques d'austérité ont un effet récessif sur l'économie et donc la base fiscale. Tous ces phénomènes sont faciles à constater. Les Etats empruntent plus cher sur les marchés ;

[431] Les réflexions qui suivent ont été construites en nous appuyant sur l'actualité parue dans la presse (*Les Echos* notamment), mais aussi de cinq colloques consacrés aux PPP ces dernières années : Les rencontres internationales des PPP en octobre 2011 et 2012, organisées par Medica Contact Services et Com'Publics, les édition 2011 et 2012 du Forum des PPP organisé par Development Institute International, et une conférence consacrée au marché des infrastructures, spécifiquement axée sur le financement, organisée par *Le Magazine des Affaires,* dont nous avons récupéré la version papier. Dans tous ces colloques, il était perceptible que le nœud gordien de l'avenir des PPP, c'est le financement. La tonalité des intervenants banquiers était franchement pessimiste.

les agences de notation dégradent les notes. Dans le cas français, la perte du AAA attribué par S&P a une double conséquence : une vraisemblable augmentation des taux d'intérêt requis (or l'Etat est l'emprunteur de référence), mais surtout, de potentiels problèmes avec certains investisseurs institutionnels. La réglementation prudentielle qui régit les règles d'investissement des compagnies d'assurance, fonds de pension, etc., et les oblige à composer très largement leurs portefeuilles avec des actifs obligataires de catégorie AAA, s'appuie en effet sur les avis des agences de notation…

- La crise de confiance interbancaire de l'été 2011 a elle aussi concouru à l'augmentation des marges. Par ailleurs, des banques autrefois massivement présentes dans le financement des collectivités et de leurs projets (Dexia, DEPFA…) se sont pratiquement retirées de ce marché le temps d'être renflouées et restructurées. De manière plus générale, la plupart des banques procèdent toutes à une réduction de la taille de leur bilan, donc de leurs prêts.

- Des raisons plus techniques, expliquent le phénomène inquiétant, peut-être conjoncturel dans son intensité, mais vraisemblablement durable dans son orientation, de retrait des banques du financement de long terme de l'économie. Ce *credit crunch* qui affecte tout particulièrement les collectivités est pour partie lié aux nouvelles normes prudentielles, essentiellement les normes internationales Bâle III, celles-ci ont plusieurs effets imbriqués et ou exerçant des rétroactions en boucle les unes sur les autres :

    - d'une part les normes Bâle III imposent une augmentation des ratios de fonds propres des banques. Cela a plusieurs effets : réduction de taille du bilan donc moins de prêts ; par ailleurs, le renforcement des fonds propres ne procède pas que d'un appel aux investisseurs (parfois des fonds souverains), mais aussi d'une mise en réserve accrue de bénéfices, qui demande une augmentation de la rentabilité. Mécaniquement, les banques se retirent des marchés les moins rentables et les plus consommateurs de liquidités – au premier rang le financement local – et/ou y augmentent considérablement leurs marges ;

    - toujours dans le cadre de Bâle III, l'exigence, parfois peu nuancée, d'accroissement des ratios de solvabilité (ratio de fonds propres sur taille du bilan) et dans la structure des opérations de financement conduit à faire baisser l'effet de levier, d'où une hausse des coûts de financement – tant les sur les prêts que dans les montages pris en coûts de financement complets. (Indirectement, il y a du capital dans tout financement bancaire !)

  En somme les nouvelles normes de ratios de liquidité destinées à rendre les banques plus robustes et résilientes, et à les désinciter à prendre des risques inconsidérés, limitent leur capacité de transformation du court terme vers le long terme, les conduisant à se reporter vers des secteurs à maturités plus courtes et/ou plus rentables que les infrastructures et le financement local.

4.4.2. Les conséquences de la crise sur le financement des collectivités et des PPP

- Il résulte de cette raréfaction de l'offre bancaire, d'une aversion au risque exagérée, liée à la perte des repères conventionnels, mais aussi de la réduction, sous l'effet des nouvelles normes, de la capacité et de la volonté de prêter des banques, un ajustement "par les prix" pour le financement des collectivités et de leurs projets. A l'été 2011, les *spreads* sur les collectivités se situaient dans la zone des 120-200bp au-dessus de l'Euribor (contre 50 avant la crise). Les banquiers soulignaient

que la contraction du crédit était beaucoup plus violente qu'en 2008. En octobre 2012, banquiers, promoteurs des PPP, et collectivités donneuses d'ordres unanimement catastrophés annonçaient des coûts de financement dans les 320bp au-dessus de l'Euribor (soit, avec un Euribor légèrement supérieur à 3%, des taux d'intérêts de 6%, absolument insoutenables pour les finances publiques locales). L'endettement public est désormais, sinon pour l'Etat, plus cher que celui des "*corporate*".

- Les banques, qui sont toujours les acteurs naturels du financement des montages, ne font plus leur métier de transformation, et ne sont plus aptes ni désireuses de proposer les volumes de liquidités, les maturités longues, les niveaux de marges, adaptés aux projets en PPP. Les grands projets de 2010-2011 (les trois LGV et Balard notamment) ont par ailleurs phagocyté en volume les capacités bancaires, y compris de la BEI, sollicitée de toutes parts et pas seulement pour la France. L'indisponibilité des financements n'est peut-être qu'un phénomène passager, mais de l'avis des banquiers[432], l'augmentation du coût des financements est une donnée qui aura un impact réel sur le coût complet des projets nouveaux. Certains méga-projets "serpents de mer" – la liaison ferroviaire CDG-E, le canal Seine-Nord Europe – pourraient en être les premières victimes. Au niveau local, moins impressionnant en volume, le nombre de projets lancés subissait déjà une nette inflexion au premier semestre 2012[433] (sous l'effet de facteurs multiples sans doute : outre l'incertitude sur la disponibilité et le coût du financement, les projets les plus nécessaires, urgents, ou consensuels, ont logiquement été lancés les premiers).
- Il faudrait donc aller chercher directement l'argent chez les détenteurs de ressources longues – investisseurs institutionnels : compagnies d'assurance, fonds de pension – mais cette idée séduisante sur le papier se heurte à des obstacles techniques certains.

4.4.3. Pas de déblocage sur les outils

Un contexte d'élections nationales et de changement de majorité politique peut être, selon les cas, favorable au déblocage dans l'urgence voire en catimini de certains dossiers, ou au contraire conduire à un certain attentisme voire un gel des évolutions. En ce qui concerne les PPP et leur financement, l'année 2012 semble un peu être celle des attentes déçues, et pas seulement à cause de l'arrivée au pouvoir d'une majorité sinon hostile, du moins suspicieuse ou moins enthousiaste que la précédente vis-à-vis des PPP.

La garantie d'Etat sur les grands projets, outil "de guichet" qui a permis le lancement de méga-projets, n'a pas été pérennisée, on le rappelle, au-delà de son expiration fin 2010. Pour prendre le relais de cet outil provisoire reportant certains risques sur l'Etat, les espoirs des professionnels du financement de projet et des promoteurs des PPP reposaient sur trois avancées ou outils de substitution plus ou moins réalistes :

- La création d'une nouvelle banque des collectivités locales pour remplacer Dexia, appuyée sur la Banque Postale et la Caisse des dépôts et Consignations. Fin 2012, les contours et l'identité de cette institution ne semblent toujours pas figés ;

[432] Voir par exemple la retranscription de la conférence « Quel avenir pour le marché des infrastructures ? » organisée le 18 janvier 2012 par *Le magazine des affaires MdA* n°67/68 pp.21-39.
[433] Lors du forum PPP 2012 organisé par Development Institute International, Philippe Bamas, cadre dirigeant du groupe de BTP Spie Batignolles, relevait que le nombre d'appel d'offres pour des missions d'assistance à la personne publique, indicateur le plus "amont" de l'activité des PPP, avait été divisé par trois au premier semestre 2012 par rapport à la même période un an auparavant.

- Le financement en direct des projets par des émissions obligataires ;
- Et surtout, "l'initiative de place" pour la création d'un conduit de financement et refinancement obligataire des projets via le fonds commun de titrisation soutenu par la MAPPP et les établissements bancaires français.

Si les infrastructures (classe d'actifs de long terme à passifs longs, peu volatiles car décorrélés des fluctuations de marché, et à profil de risque robuste), semblent intéresser les investisseurs institutionnels, et que des initiatives sont espérées pour permettre l'accès de ces sources de liquidité aux projets, il semble bien que les obstacles techniques rendent illusoire le financement obligataire en direct des projets :

- Le profil de remboursement des obligations ("*bullet*" ou *in fine* : un coupon est versé chaque année mais il ne vient pas attaquer le principal, qui est remboursé en une seule fois à maturité) est peu adapté aux projets en PPP, qui requièrent un amortissement progressif du principal ;
- l'incompatibilité de la temporalité des risques, scindés en deux grandes phases (construction, exploitation) sur les projets de PPP, avec la structuration obligataire (il faut que les risques soient figés pour assurer un émission réussie sur les marchés) ;
- l'effondrement du système des assureurs *monoline*, rehausseurs de crédit, toujours en attente de recapitalisation en 2012 même si le marché guette impatiemment tout signe de renaissance.

Certains intervenants, représentants de fonds de pension ou de compagnies d'assurances (et donc potentiellement investisseurs en obligations émises sur des projets PPP), estiment ainsi que des émissions obligataires pour le financement primaire des projets conduiraient à mettre en place des « usines à gaz » posant des « problèmes techniques insurmontables » dont les investisseurs institutionnels ne veulent pas. Lors de la conférence sur le financement des infrastructures de janvier 2012, l'improbable possibilité d'un rehaussement par les assureurs *monoline*, suscite une réponse tranchée d'un représentant d'une association d'investisseurs institutionnels français :

> « Si on remet des *monoliners* au milieu alors l'investisseur institutionnel ne sera plus en train de financer un projet bien défini, un actif réel, il sera à nouveau en train d'acheter du papier. Or pourquoi voulons-nous avoir la possibilité de venir ? C'est bien pour financer des actifs réels et non du papier. Donc oubliez un développement éventuel à mon avis pour les investisseurs de long terme fonds de pension et autres qui soient à nouveau des montages financiers, de la titrisation et autre et que cela passe par des *monoliners* ou la BEI ou les pouvoirs publics français. On est là et on a envie de financer sur le long terme des infrastructures de nature sociale, on est là comme Vincent l'a très bien dit pour être rémunéré d'une liquidité qu'on abandonne car nous pouvons l'abandonner contre rémunération et donc on est là pour financer un actif réel mais encore une fois un véritable projet. Donc il y a je pense un vrai développement sur le financement par la dette, c'est intéressant, mais il faut que ce soit un risque réel d'un actif réel et que la rémunération de ce risque soit transmise à l'investisseur. Et alors en effet il y a des tuyaux à brancher et je pense qu'on devrait avoir des développements intéressants.. »
>
> *Vincent Ribuot, Union Mutualiste Retraite, lors de la conférence « Quel avenir pour le marché des infrastructures ? », organisée le 18 janvier 2012 par Le magazine des affaires, n°67/68, pp.21-39*

En dépit de sa dénomination provisoire, le "fonds commun de titrisation" soutenu par les banques parisiennes et la MAPPP pourrait offrir une forme intermédiaire entre le financement direct des projets par obligations (appelé de ses vœux par ce représentant des investisseurs institutionnels mais techniquement difficile à mettre en œuvre) et les obligations dans des véhicules de titrisation (avec rehaussement de crédit et notation par les agences de *rating,* soit la chaîne d'actions et d'acteurs qui a

contribué à créer des produits opaques pour partie à l'origine de la crise financière – et de ce fait rejeté[434]). Rappelons que cette solution qui semblait répondre le mieux possible aux difficultés techniques, en mettant en place un véhicule de refinancement (pour les projets matures) et de financement direct (pour les projets futurs) de la part de dette cédée, ciblé vers les projets étatiques (les plus consommateurs de liquidités, mais aussi ceux bénéficiant du meilleur *rating*), véhicule lui-même financé par émission de dette obligataire "*investment grade*" n'exigeant pas *a priori* d'être rehaussée, donc transparente, a été officiellement proposée au MINEFI en juin 2010. Séduisant (« L'avantage d'un véhicule de place sur des émissions individuelles par projet est qu'il donnera plus de visibilité » dit un investisseur), le dispositif est jugé par certains potentiellement trop lourd et complexe, puisqu'il devra canaliser des crédits de projets en phases très différentes. Nous nous ne appesantissons pas sur ce débat technique mais remarquons simplement qu'il était question d'un décret pour permettre aux assureurs de classer dans leur ratio les émissions émises, dont la signature était imminente en octobre 2011[435]. Lors du Forum PPP de Development Institute International, et des rencontres Internationales des PPP organisées à la mi-octobre 2012, il était encore question de faire avancer ce dossier.[436]

4.4.4. Les solutions avancées par les investisseurs institutionnels

Lors des derniers séminaires organisés sur les PPP, dans le contexte des grandes difficultés rencontrées dans le financement des PPP vers 2011-2012, banquiers et autres intervenants financiers (investisseurs institutionnels : fonds de retraite, assureurs-vie…) s'expriment et proposent leurs solutions, témoignant de ce que les enjeux se sont déplacés : il ne s'agit plus de faire évoluer les PPP eux-mêmes que de trouver les moyens d'amener directement l'épargne de long terme vers le financement des projets publics, et de développer le financement obligataire des PPP.

L'exemple du marché canadien, dominé non par les intermédiaires bancaires, mais par les investisseurs, fonds de pension, assureurs-vie, en quête de maturités longues, où les agences gouvernementales ont agi pour favoriser la liquidité, est cité en exemple.

Relevons, parmi les remarques et propositions (si tant est qu'elles soient sécables les unes des autres) :

- La séparation du financement et du montage des projets, qui est sous-entendue dans la suggestion d'accroître la compétitivité en relançant des appels d'offres pour le financement ;
- Il faudrait en finir avec l'exigence des personnes publiques que les taux soient figés au *closing* des offres, alors que les recours ne sont pas purgés et que demeurent donc des risques, difficilement contrôlables, sur la bonne exécution des contrats ;
- « Développer une classe d'actifs spécifiques » : il faudrait que se développent des dispositifs et institutions d'évaluation permettant de créer une catégorie d'actifs financiers estampillés "infrastructures publiques" aux caractéristiques clairement identifiées (Stéphane Rainard, du groupe BPCE, intervenant lors de la conférence DII d'octobre 2012 : « il faut lancer des

[434] Il n'est pas néanmoins à exclure que cette réaction soit fondée sur une connaissance encore imparfaite des enjeux techniques extrêmement pointus du dossier.
[435] « Infrastructures : le retrait des banques crée des vocations » et « Les Etats contraints d'entrer en scène »,*les Echos*, 27 otobre 2011
[436] Au regard de la temporalité et de l'impatience des opérateurs des marchés et des banquiers, qui ne sont pas celles du monde de la recherche, ce retard doit sembler long…

recherches sur la qualités des infrastructures, créer une classe d'actifs dont on connaîtrait mieux les caractéristiques : probabilité de défaut, taux de recouvrement, volatilité, actifs non corrélés, taux de rendement attendu, adaptablité aux portefeuilles gérés… »), avec si possible un "*deal flow*" conséquent (Daniel Benquis, Associé spécialiste PPP du cabinet Ernst & Young[437], « Il faut développer un flux d'infrastructures finançables, tous pays et secteurs confondus », « j'appelle à la création d'un portefeuille de base : on pourrait mettre les actifs de petite taille dans des portefeuilles homogènes »). L'idée sous-jacente est de permettre la structuration d'une offre qui répondrait à un marché profond, d'un volume important, présentant une certaine continuité en nombre et en volumes d'opérations d'une année sur l'autre (dans cette perspective le produit commun est le financement de projet, qu'importe que le domaine d'application et le pays changent). La liquidité serait une des conditions, et conséquences, de cette création d'un marché profond nécessaire pour attirer les acteurs.

- Les investisseurs se plaignent moins d'un couple rendement-risque qui ne leur conviendrait pas – celui-ci est théoriquement le produit du jeu de marché – que de l'illiquidité de l'investissement dans des obligations en infrastructures. D'où le mot d'ordre de « donner de la liquidité aux passifs » (des projets), insistant sur l'utilité du marché secondaire (permettre de rendre liquides les fonds propres), et le nécessaire assouplissement des contraintes de détention des investisseurs

Certaines relèvent à notre sens davantage de l'incantation, ou du passage rhétorique obligé :

- Il en va ainsi de la proposition de permettre aux obligations de financier du *greenfield* (des projets neufs) et de l'appel à mettre en place des *project bonds*. La référence à ces derniers a été à la mode en 2012 – c'était même devenu la martingale de certains politiques pour sortir l'Europe de la crise – or nous avons suggéré (**4.4.3 de ce chapitre 5** *cf supra*) que le profil des obligations est peu adapté au financement sur projet, quand bien même les dispositifs d'accompagnement (assureurs monobranche) seraient encore disponibles.

- « Rechercher des investisseurs hors de France » (c'est-à-dire dans les pays émergents et les pétro-monarchies, ou auprès des fonds souverains des mêmes Etats) n'est qu'une solution apparemment neuve : c'est déjà ce que pratiquent directement certains fonds d'investissement, qui vont lever des capitaux hors d'Europe, et quand bien même cela ne serait pas aussi visible, c'est également ce que produit le système financier international dans son ensemble[438]. L'appel à la BEI est une autre antienne, mais pourtant cette banque publique d'investissement est déjà très mobilisée sur des prêts, ou bonifications de taux, sur des grands projets, au point de voir ses capacités saturées.

- Un dernier exemple de proposition est symptomatique de la construction par les intervenants financiers d'un marché du financement des PPP adapté à leurs exigences – et qui peut nécessiter des modifications réglementaires intéressant des catégories d'acteurs privés, en mobilisant la rhétorique de l'intérêt général : c'est l'appel à modifier certains aspects du code des assurances

[437] Conférence « Quel avenir pour le marché des infrastructures ? », organisée le 18 janvier 2012 par *Le magazine des affaires*, n°67/68, janvier-février 2012, pp.21-39

[438] A titre personnel, nous nous permettons également de pointer une perversion discrète de tels mécanismes : ils signifieraient simplement que des pays comme la France n'ont plus les moyens de financer des infrastructures qu'ils estiment pourtant indispensables. les flux de remboursement comporteraient une part importante de rémunération du capital étranger : c'est un pas vers la servitude économique.

pour donner aux investisseurs institutionnels la possibilité d'investir dans des équipements publics en dépit de la norme *Solvency 2*.

> « […] la situation est relativement absurde quand on la regarde de loin. En fait il y a une disponibilité d'argent qui est prêt à s'investir sur du long terme et on sait où elle est aujourd'hui… Simplement aujourd'hui il y a un schéma réglementaire qui touche à l'absurde puisque l'argent long terme est là, pas mal de poches d'argent cherchent à s'investir à long terme avec des rendements qui rapportent aujourd'hui – je ne sais pas combien vous a rapporté l'assurance vie cette année mais ce n'est pas terrible – et en revanche les tuyaux pour relier cet argent là vers les financements de projets sont cassés. Avant c'était le tuyau bancaire qui faisait de la transformation, aujourd'hui Bâle III que je n'ai pas bien compris mais en tout cas, ce que j'en ai compris c'est que les investissements long terme sont pénalisés, on ne peut plus faire de transformation chez les banques, donc on dit "très bien" on va faire sans les banques mais en fait on ne peut pas car en France il y a un monopole bancaire, donc on va faire appel à des instruments obligataires mais il y a Solvency II qui va gêner les assureurs.. Donc finalement il y a une batterie de réglementations en gestation qui pour moi empêchent l'argent qui est prêt à s'investir en long terme sur des projets de financement.. »
>
> *Vincent Lévita, OFI Infravia, lors de la conférence « Quel avenir pour le marché des infrastructures ? », organisée le 18 janvier 2012 par Le magazine des affaires, n°67/68, pp.21-39*

A quoi fait référence ce directeur d'un fonds d'investissement spécialiste du marché secondaire, et ancien de Axa Investment Managers ? L'argent est disponible, dans les fonds d'assurance, pour des projets de long terme (le secteur des infrastructures est l'un des plus importants pour les fonds de pension et assureurs en Europe)… mais cet argent ne peut servir. Alors que Bâle III a pénalise le système de financement bancaire des PPP, il y a un également un problème avec la norme Solvency II et son impact sur les critères d'investissement. Sans entrer dans les détails, le problème se pose au niveau du décalage de maturité entre les actifs et les passifs des compagnies d'assurance… Or, dans le cas français, l'épargne privée pour les retraites se trouve largement stockée dans les produits d'assurance-vie. Il est donc suggéré de faire entrer les produits de financement des PPP dans des catégories d'actifs "*investment grade*" pour les compagnies d'assurance – afin que l'investissement dans des projets en PPP soit compatible avec Solvency II. Ce professionnel suggère donc la modification par décret du Code des Assurances, afin d'y créer une nouvelle catégories d'actifs assimilant les cessions de créances Dailly sur des projets publics à des OAT, et permettre ainsi aux compagnies d'assurance d'acquérir dans leurs portefeuilles ces titres de contrepartie Etat et assimilés[439].

Autorisons-nous quelques commentaires inspirés par ces ultimes solutions proposées par le secteur financier pour "sauver" le financement des PPP (et avec lui les PPP) :

- Il est remarquable que les solutions proposées ne se jouent pas au niveau des intervenants "frontaux" dans les PPP – ceux qui sont présents dans les montages – mais au niveau des acteurs du refinancement.. La plupart des préconisations vont dans le sens d'une "désimplication" des banques, qui n'interviendraient plus qu'au niveau du montage de projets – vu que ce sont d'autres qu'elles qui auraient vocation à détenir en portefeuille ces projets. Au risque de nous répéter, la circulation des passifs des projets nous semble contradictoire avec l'architecture économique des PPP.

[439] Source : compte-rendu de la conférence « Quel avenir pour le marché des infrastructures ? », organisée le 18 janvier 2012 par *Le magazine des affaires*, n°67/68, janvier-février 2012, pp.21-39

- L'une des principales requêtes du secteur financier au cours du temps aura été la levée des verrous à la mise en place d'un marché très large, profond, liquide, transparent, du financement des infrastructures.
- Même si le droit est stabilisé, le chantier des PPP ne semble donc jamais achevé.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre propose donc une analyse du financement des PPP qui court de la structuration des financements au refinancement : nous y interprétons le financement des PPP comme un tranchage en deux étapes.

- La première consiste à diviser un équipement public en outils de financement (fonds propres, dette projet, cessions de créances : dette "cédée" garantie par le client public) qui sont aussi des produits financiers, chacun caractérisé par un couple rendement-risque adapté ;
- La seconde montre comment ces produits financiers sont retraités par le système bancaire et financier pour être ultimement connectés, via les divers mécanismes plus ou moins directs de refinancement, aux marchés financiers.

Ce dispositif, nous l'avons montré, peut être interprété comme un double niveau de titrisation – tranchage du flux monobloc de revenus futurs associé à un projet en différents flux possédant chacun des caractéristiques de couple rendement-risque propre, puis nouvelle division de chacun de ces flux dans le système bancaire.

On retrouve derrière ces découpages les grandes conventions du monde financier : le niveau de rendement espéré est à rapprocher du niveau de risque estimé, mais aussi l'exigence de liquidité. De fait ces différentes étapes de l'ingénierie financière contribuent à en faire des équipements publics des actifs financiers – que les intervenants financiers anglo-saxons désignent, plus directement, sous le nom de *public assets*. Comment se pratique la construction du couple rendement-risque associée aux produits de financement est une des questions que nous aborderons en troisième partie,

un angle mort : ente la théorie financière et le bricolage parvenant aux coûts de financement : comment se pratique la construction ?Montage évaluation rendement risque ?

Au-delà des mécanismes fréquemment mentionnés qui apparentent les PPP à la technique du financement sur projet – les types de montage, du crédit bail aux sociétés de projet, financées par un mélange de fonds propres et de différents produits de dette – il apparaît que les mécanismes de refinancement des intervenants financiers directs dans les PPP sont essentiels à la bonne marche du système. C'est ce qu'a montré la crise financière, qui en atteignant ces mécanismes immergés a eu un impact sur les conditions de financement proposées par les établissements financiers. Nous avons à cet égard montré à quels niveaux les autorités publiques ont cherché à intervenir pour maintenir à flot le marché des PPP – mais aussi le rôle des initiatives privées, ou publiques-privées en ce sens.

A ce stade toutefois, nous avons considéré la fonction financière en contact avec les PPP comme un opérateur de la transformation des équipements publics en produit financier : des agents intermédiaires des marchés financiers et des exigences génériques de la finance. Nous dépassons maintenant cette approche abstraite pour prendre en considération les structures et l'identité de ces intervenants financiers – au rôle des banques et fonds d'investissements comme acteurs du financement des PPP.

Chapitre 6

Les intervenants financiers dans les PPP. Typologie d'un monde

Où l'on verra que…

- *S'est mise en place une offre, partie des banques, adaptée aux deux modalités de financement des PPP : prêt, et fonds propres*
- *Les deux déterminants principaux pour construire une typologie des banques prêteuses et des fonds d'investissement dans les PPP sont la taille des projets visés, et l'identité de l'institution financière : française ou étrangère (principalement anglo-saxonne), institution mutualiste à fort ancrage local ou banque ciblant un marché international*
- *Les banques universelles françaises, des mondes capitaliste comme mutualiste, ont développé une offre couvrant tous les types de projet, du petit immobilier au financement sur projet de grands chantiers à l'international dont les méga-projets de PPP ne sont qu'une composante, en passant par un* middle market *cœur du marché des PPP en France*
- *A l'exception des grandes disparitions (Dexia notamment), le paysage est relativement stabilisé, sinon pour les entrants étrangers*
- *Souvent initiés par des banques, les fonds d'investissement présentent un* business model *particulier et tendent à s'autonomiser de leurs maisons mères, parfois menés par des entrepreneurs institutionnels*
- *Dans les années de montée en puissance de l'offre observées (2006-07), les intervenants cherchant à développer leurs références ont mélangé des fonctions supposées incompatibles*
- *Un autre type d'intervenant financier, qui n'engage pas de fonds et n'apparaît donc pas dans les organigrammes, est indispensable : l'assistant juridique et financier à la personne publique. Souvent composé d'un attelage d'avocats et de consultants financiers, il encadre la personne publique lors des phases cruciales allant de l'évaluation préalable à la passation des appels d'offres et la finalisation des contrats*
- *Parcouru de hiérarchies matérielles et symboliques, le monde des intervenants financiers sur les PPP est néanmoins uni par un intérêt commun au bon développement du marché*

0. Introduction au chapitre et remarques méthodologiques

0.1. Introduction

Les chapitres de la **première partie** ont montré l'important travail de construction réglementaire et législative qui fut nécessaire en France – et n'est jamais complètement achevé – pour créer des modalités de commande publique correspondant à une forme idéal-typique d'outil PPP, cet outil mettant lui-même en application des justifications préalablement construites par la science économique (**chapitres 1, 2, 3**). A côté d'autres caractéristiques importantes, les PPP ont pour propriété de faire appel à des (pré)financements privés, tant dans l'objectif de mettre à disposition rapidement des fonds abondants que d'organiser des mécanismes de gouvernance adaptés des projets.

Les PPP ont dès lors constitué l'espace d'expansion naturel d'une technique financière, le financement sur projet, qui a proposé des montages adaptés, et se trouve être le point de rencontre entre divers acteurs techniques, industriels, et financiers, réunis dans des groupements en concurrence pour apporter la meilleure solution au client public. Ces acteurs ont des logiques, intérêts, et temporalités parfois convergents, parfois opposés (**chapitre 4**). Nous avons par ailleurs analysé les circuits de financement reliant en particulier les acteurs de premier rang du financement des projets (investisseurs en fonds propres et prêteurs, c'est-à-dire banques) aux marchés financiers fournisseurs de liquidités se trouvant en arrière-plan – mécanismes qui se trouvent, par conséquence de la grande crise financière initiée en 2007-08, grippés (**chapitre 5**).

Dans une perspective de "portraits de firmes" essentielle pour comprendre l'évolution des acteurs de l'urbain (Lorrain, 2008, 2010, Pollard, 2007a, 2007b)[440], mais aussi de la financiarisation de la ville (Barraud-Serfaty, 2008, 2011, Lorrain, 2011, Renard, 2008)[441], dans une perspective également, de compréhension de l'écosystème du financement des PPP en France depuis l'émergence de ce nouveau marché pour les acteurs financiers, dans une perspective de sociologie critique et de dévoilement du pouvoir de la finance, enfin, les paragraphes qui suivent visent à donner un peu de réalité concrète à ces nouveaux acteurs du financement des équipements publics et services publics urbains.

---

[440] **Lorrain, D.,** (2008) : « L'industrie de la finance et les infrastructures: les fonds privés d'investissement » in *Flux,* n°71, pp.78-91 et n°72, pp.138-151 ;
Lorrain, D., (2010) : « Portrait d'entreprise : MacQuarie, une banque dans les infrastructures » in *Flux,* n°81, pp.67-78
Pollard, J., (2007a) : « Les grands promoteurs immobiliers français » in *Flux,* n°69, 2007/03, pp.94-108
Pollard, J., (2007b) : « Les grands promoteurs immobiliers espagnols » in *Flux,* n°70, 2007/4, pp.74-87

[441] **Barraud-Serfaty, I.**, (2008) : « Capitales et capitaux: vers la ville financiarisée? » in *Le Débat*, n°148, pp.96-105
Barraud-Serfaty, I., (2011) : « La nouvelle privatisation des villes » in *Esprit*, n°2011/3, pp. 149-167
Lorrain, D., (2011) : « La main discète : la finance globale dans la ville » in *Revue Française de Sciences Politiques,* vol. 61, n°6, pp.1097-1122
Renard, V., (2008) : « La ville saisie par la finance » in *Le Débat*, n°148, pp. 106-117.
Voir aussi le numéro spécial de la revue *Urbanisme* (2012) *La Ville Financiarisée* , n°384, Mai-Juin 2012

Ce **chapitre 6** consacré aux acteurs économiques du financement de projet intervenant sur les PPP en France est alimenté par de nombreux questionnements et conduit à plusieurs niveaux de lecture :

- qui sont les acteurs de l'investissement en fonds propres et du prêt intervenant en France sur les PPP ? Quelles sont leurs caractéristiques, comment est-il possible de les classer en différents segments ou catégories ? Peut-on déceler des éléments de segmentation, voire de structuration, de ce monde ? (nous posons la question ici des institutions et organisations, pas des individus)

- comment ces acteurs sont-ils rentrés sur ce "marché" émergent ? En particulier, quels sont ou ont été les barrières limitatives à l'entrée, les éléments de distinction et de construction de références auprès des clients publics, les entorses à la division du travail théorique entre prêt et conseil, et surtout entre prêt et investissement en fonds propres ?

- quel est le rôle et quelle est la légitimité de l'intervention d'un autre type d'acteur venu du monde financier, mais non présent sur les organigrammes : les consultants financiers (et avocats d'affaires) qui interviennent en assistance à la personne publique recourant aux contrats de partenariat et formes assimilées, et font partie de l'écosystème des acteurs issus du capitalisme financier évoluant autour des PPP ?

- enfin, toutes ces caractéristiques tant statiques que dynamiques des acteurs invitent à s'interroger sur la grille de lecture la plus pertinente : hiérarchie et fragmentation, ou unité d'un quasi groupe professionnel ?

Le chapitre présente dès lors trois développements, passant de la description, à l'économie industrielle, puis à des éléments de sociologie critique.

- Le premier consiste en une proposition de typologie des acteurs, fournissant à la fois une grille de lecture des caractéristiques et une identification des principales institutions présentes sur le marché depuis 2006. Nous nous centrons sur les acteurs de "première ligne" (c'est-à-dire ceux qui sont présents sur les montages plus que sur le refinancement des portefeuilles de projets), en tant qu'organisations, à savoir les fonds et les banques, et non sur les individus qui y travaillent, évoqués en fin de chapitre. Quelques rapides portraits des fonds d'investissement et banques les plus archétypiques seront proposés. A cette cartographie un peu statique nous ajoutons des éléments de compréhension dynamique sur les leviers d'entrée dans le "marché" (**1. de ce chapitre 6**).

- Nous intercalons à ce niveau un extrait d'article publié en 2012 sur l'identité et les raisons de l'intervention, de consultants financiers comme assistants à la personne publique sur les PPP. S'ils ne sont pas parties prenantes en termes d'engagements financiers sur les projets, ces consultants appartiennent indiscutablement au monde du capitalisme financier et sont des acteurs charnière pour transmettre la raison de la finance au client public, et œuvrer au bon déroulement des évaluations préalables et plus encore des passations de dialogue compétitif. Intervenant aux côtés des clients publics donneurs d'ordres, ils servent le bon développement du "marché" des PPP (**2 de ce chapitre 6**).

- Le dernier point soutient qu'en dépit des différences de fonctions, et des hiérarchies symboliques fortes, qui structurent le (petit) monde parisien du financement de projet en PPP, et répliquent les caractéristiques d'autres compartiments de la finance, l'unité de parcours, d'intérêts, et de culture, des professionnels qui y travaillent, l'emporte : foncièrement, il s'agit du même *monde*, soudé par la nécessité d'un développement "durable" du marché des PPP (**3 de ce chapitre 6**).

0.2. Sources et méthodologie

Présenter les intervenants du financement sur projet dans les PPP pose des problèmes d'ordre méthodologique d'abord, des questions d'ordre épistémologique ensuite.

- Au niveau méthodologique, nous avons été confrontés à plusieurs types de difficultés : comment délimiter la population en question ? Comment recueillir des données sur elle ou auprès d'elle ? Quel type de données chiffrées n'a-t-il pas été possible de constituer ? Comment s'accommoder de la forte évolutivité des acteurs et de la rapide caducité des informations collectées ? Se pose également la question du statut des matériaux, en particulier du contenu des entretiens. Ces difficultés méthodologiques sont, bien souvent, imposées par les contingences, mais elles relèvent parfois aussi de *choix* à mener.

- Ces difficultés méthodologiques et d'accès aux données conditionnent pour partie les problèmes épistémologiques que soulève ce chapitre et le type de sociologie qu'on entend, à partir d'eux, mener, pour alimenter la réflexion sur la financiarisation de la commande publique. Fournissons-nous juste une description informative concernant le paysage des acteurs financiers et du financement des PPP, fut-ce en apportant une réflexion en termes d'écologie des firmes ? Ou faisons-nous de la sociologie (en ce sens que nous creusons la réflexion sur l'identité du monde financier impliqué dans les PPP) ?

0.2.1. Délimitation de la population étudiée

L'enquête menée auprès des intervenants financiers des PPP a été "construite" dès lors que nous avons décidé, en abordant le vaste ensemble de questions soulevées par les PPP, de nous intéresser plus particulièrement à ce type d'intervenants et aux logiques qu'ils portaient. Elle devait initialement porter sur la France et la Grande-Bretagne, mais les entretiens menés à Londres en 2005 ne furent qu'exploratoires. Ce n'est que progressivement à partir de colloques consacrés aux PPP qui eurent lieu en 2005-06, que nous avons compris que plusieurs types d'acteurs économiques issus du monde financier orbitaient autour des PPP : banques prêteuses, fonds d'investissement, cabinets d'avocats d'affaires, cabinets d'audit… A moins qu'il ne convienne de parler de *banquiers*, *professionnels du monde de l'investissement*, *avocats*, et *consultants financiers*… et dans ce cas non plus d'organisations mais d'individus, voire de professionnels.

- Premier élément de délimitation de la population, nous nous sommes intéressés aux institutions, pas aux "hommes". D'une part en considérant que ce sont les logiques de firme conduisant aux PPP et les caractéristiques de ces acteurs en tant qu'organisations économiques qui nous intéressaient le plus ; d'autre part, et plus prosaïquement, car il était déjà difficile d'identifier puis d'obtenir une entrevue avec un banquier ou consultant, nous nous sommes intéressés à ces individus en tant que représentants de l'organisation, banque, fonds, ou cabinet, qui les emploie. Les caractéristiques individuelles obtenues, de grand intérêt certes, sont donc un sous-produit de l'enquête menée auprès d'une population d'organisations, et non un résultat recherché de manière systématique. Cette démarche, qui tient tant des contraintes d'accès au terrain que d'un choix nécessaire pour simplifier les recherches, permet une relative compréhension de la manière dont ces acteurs économiques ont abordé les PPP. Les données concernant les individus seront nécessairement moins complètes. Nous ne pourrons fournir que des ordres de grandeur concernant le nombre de professionnels du secteur financier travaillant sur les PPP. La

cartographie des acteurs en tant qu'organisations fournira en revanche un tableau plus précis des forces en présence.

- Deuxième élément de délimitation, posant lui aussi une question d'ordre méthodologique qui ne peut être tenue sous silence : comment avons-nous pris connaissance de l'existence des institutions financières ou du monde financier intervenant sur les PPP auprès desquelles nous avons enquêté ? Le mode d'identification majeur de ces acteurs a consisté à repérer les intervenants dans les nombreux colloques consacrés au développement des PPP à partir de 2004-2005[442], ainsi que les publications procédant de la même démarche. De manière secondaire, nous avons supposé que les grandes banques et grands cabinets d'audit étaient présents sur les PPP, et exploré leur site internet en quête de contacts. Certains individus en vue sur le marché nous ont été recommandés ou indiqués lors d'entretiens, ou de salons professionnels organisés à l'Ecole des Ponts – parfois lors de libres propos, lorsque nous avons invité des banquiers rencontrés en entretien à commenter le paysage concurrentiel auquel ils étaient confrontés[443]. Enfin, quand les détails de certaines opérations ont été rendus publics, cela a permis d'identifier certains acteurs plus discrets. En ce qui concerne le cas particulier des investisseurs en fonds propres dans les PPP, nos données ont été mises à jour en exploitant un numéro de la revue *Monde des Affaires*[444] qui fournissait un paysage de ces acteurs – amalgamant toutefois investisseurs en PPP, en infrastructures, et en "énergies renouvelables". Nous avons systématiquement réduit l'échantillon aux investisseurs dans des projets en contrats de partenariat et assimilés. Investisseurs ou banquiers, dans tous les cas, il s'agit d'acteurs financiers de premier rang sur les PPP : ceux qui participent aux montages, ou au conseil sur les projets. Cette démarche explique que nous soyons quelque peu passés à côté, lors des entretiens, des acteurs secondaires, du refinancement, plus discrets[445], en tout cas lors des premières années de développement du "marché des PPP" – grossièrement, avant les plans de relance des PPP et par les PPP initiés à l'occasion de la crise financière : dès lors que sont apparus des blocages massifs dans les opérations de financement, ont commencé à s'exprimer dans divers colloques, publications, et dans la presse économique, les intervenants du refinancement.

- Un troisième élément de délimitation des "acteurs financiers" des PPP réside dans notre choix de nous intéresser aux organisations issues du monde bancaire et du capitalisme financier intervenant sur les PPP. *De facto*, se trouvent exclus deux types d'organisations où non seulement peuvent œuvrer des professionnels dotés d'une expertise parfois très solide en financement de projet : certains grands donneurs d'ordre publics (RFF, VNF, l'agence pour l'immobilier de la justice, le Ministère de la Défense, la direction des routes du ministère de l'équipement, et quelques collectivités locales), et les entreprises de BTP ou de *utilities* (et autres : services plus "technologiques" en particulier). Ni ces organisations, qui sont pourtant parties prenantes des projets en PPP, ni le point de vue des "financiers" qui y travaillent ne font partie du domaine de

[442] Ce matériau a été abordé dans le **chapitre 3**. Citons en particulier la 2ème conférence annuelle des *Echos* sur les PPP en mai 2005, le colloque organisé par RBS à l'ambassade de Grande-Bretagne en mars 2005, le colloque à l'ENA du 2 décembre 2005, qui ont donné les premiers éléments.

[443] ces propos subjectifs furent parfois instructifs, lorsque des banquiers ou consultants prenaient la liberté de relativiser l'importance sur le marché que se donnaient certains de leurs concurrents… « Oui, untel, bon, on le voit beaucoup sur les colloques. Mais je ne sais pas s'il travaille sur beaucoup de projets »… référence

[445] Il nous semble que l'intérêt porté par les acteurs secondaires du financement (investisseurs institutionnels, en particulier compagnies d'assurances, caisses de retraite professionnelles et d'épargne collective), s'est manifesté ostensiblement de manière plus récente, ce qui explique que nous n'avons pas, à l'époque, mené d'enquête auprès d'eux.

l'enquête. Dans certains types de montages pourtant, les entreprises "industrielles" ne sont pas seulement des partenaires des institutions financières, et leurs équipes PPP des interlocuteurs des professionnels qui y travaillent : elles peuvent participer financièrement à l'investissement, *voire* porter l'intégralité de cet investissement et du financement pendant quelques années. Nous sommes conscients d'avoir restreint peut-être arbitrairement la population étudiée en fonction de nos objectifs.

En un certain sens, notre démarche de délimitation de la population qui nous intéresse – essayer d'étudier chaque banque, fonds, cabinet, présent sur les PPP, et si possible rencontrer un professionnel qui y travaille, en donnant mécaniquement la prime à ceux qui interviennent publiquement sur la question – fait assez largement de cet échantillon un *artefact*. Notre enquête sur les intervenants financiers dans les PPP porte en effet essentiellement sur ceux qui se présentent comme tels. D'autres intervenants peuvent avoir une approche financière sans l'annoncer, ou se présenter sous cette étiquette lors d'évènements publics : ils ne sont pas traités dans ce chapitre. Par ailleurs, les individus et organisations (banques, fonds d'investissement, cabinets de conseil financier ou d'avocats, promoteurs immobiliers…) les plus visibles lors des évènements publics ne sont pas nécessairement les plus actifs en termes d'activité, ni forcément, dans le cas précis des individus, ceux qui travaillent concrètement sur les projets. En revanche, ou plutôt, en effet, la présence lors de manifestations publiques apporte également une information sur une technique d'entrée sur le marché.

En résumé, toutes les organisations labellisées "acteur financier", intervenant sur les PPP, qui sont visibles ou recommandées, ont été abordées ; tout ce qui n'est pas labellisé "financier" est gardé en dehors de l'observation. Cette réserve n'invalide pas à notre sens l'enquête et les résultats et réflexions présentées, qui présenteront l'essentiel des intervenants. Il nous fallait toutefois avertir sur ces limitations.

La question de l'évolutivité d'une population observée à un moment précis de l'histoire, est abordée plus bas.

0.2.2. Les données de terrain : matériau informatif et entretiens

Le matériau d'enquête sur lequel nous basons ce chapitre est en lien avec la population étudiée. Il possède deux composantes : les documents (et tout ce qui est assimilable à de l'information publique, y compris les notes que nous avons prises lors d'interventions comme des colloques sur les PPP), et les entretiens, qui revêtent un caractère plus confidentiel.

- En ce qui concerne l'information publique sur les intervenants financiers dans les PPP, nous aurons rapidement appris à nous méfier des sites internet des banques et cabinets de conseil. Ils ont une vocation commerciale et sont soit très peu diserts, soit mettent en scène une offre qui ne correspond pas forcément aux opérations menées. Il est bien plus intéressant de disposer des plaquettes de présentation des institutions, et plus encore des "planches" ou "*slides*" de présentation supports des interventions orales lors des colloques consacrés aux PPP. Ils comportent souvent une présentation générale de l'institution financière en question, une présentation de l'équipe et de l'approche du marché des PPP, un rappel des principales opérations menées (parfois sous forme de *tombstones*[446]), parfois des recommandations ou

[446] Dans le secteur financier, les *tombstones*, littéralement "pierres tombales", sont des vignettes, parfois insérées dans un bloc de plexiglas qui orne le bureau des banquiers, présentant le logo de la banque, du

appréciations d'ordre général ou normatif sur l'évolution du marché des PPP – ces libres propos étant bien plus développés à l'oral. Nous avons de surcroît mené une revue de presse systématique dans *Les Echos* sur les acteurs du financement de projet en PPP de 2005 à 2009 (nous ne ferons toutefois pas référence à tous les articles). Nous avons laissé de côté l'étude de la presse financière spécialisée sur ce segment du secteur financier (e.g. *Projet Finance* – il est plus aisé d'y avoir accès en travaillant dans une banque) et ignoré d'autres sources d'information ou évènements significatifs, comme les *PFI Awards*[447]. En matière de collecte d'information "ouverte" – presse, supports de présentations publiques, plaquettes commerciales, sites internet – nous n'avons pas mené un scrupuleux travail d'archiviste, et ne serons pas en mesure de lier chaque information fournie à une référence. Des informations provenant de documents récoltés sur plusieurs années – 2006-07 essentiellement, mais aussi les années suivantes – ont été compilées sans toute la rigueur qui pourrait être attendue. Nous revendiquons la touche parfois impressionniste du tableau des acteurs fournis.

- Une trentaine d'entretiens ont été menés en 2006-07 auprès des banquiers, investisseurs, et consultants financiers de la place parisienne intervenant sur les PPP. Nous estimons qu'ils nous ont permis de rencontrer la grande majorité des institutions financières actives à l'époque sur ce "marché". Comme il a été souligné plus haut, l'identification des personnes que nous souhaitions rencontrer a été relativement simple : il nous suffisait de nous référer aux intervenants venus des établissements financiers dans les colloques consacrés aux PPP. Ainsi que nous l'évoquions en **introduction** de cette thèse, enquêter sur les mondes de la finance n'est pas toujours facile : la méfiance est de rigueur vis-à-vis des personnes étrangères à ce milieu, *a fortiori* quand elle peuvent être suspectées de vouloir analyser de manière critique les PPP. Notre propre expérience professionnelle en banque d'affaires et en cabinet d'audit, tout autant que le fait de mener notre recherche depuis l'Ecole des Ponts, a permis de créer rapidement un espace de confiance nous permettant d'être reçus en entretien auprès de quasiment toutes les personnes contactées, avec la proximité due à ceux qui ont évolué dans le même secteur, voire chaleureusement. Pour autant, le niveau de langage de la plupart des banquiers interrogés, souvent de niveau "senior", était très maîtrisé. Cette propriété des propos tenus dans les entretiens sera analysée en cours de chapitre. En sus des entretiens, d'autres rencontres plus ponctuelles avec des banquiers, consultants financiers, ou investisseurs en fonds propres dans les PPP (lors de forums professionnels et colloques consacrés aux PPP, et même au cours d'entretiens d'embauche), ont pu apporter des renseignements additionnels pour compléter le paysage, ou mettre nos données à jour. Si on prend également en compte les interventions lors de colloques, nous pouvons considérer que nous avons rencontré ou recueilli le témoignage de pratiquement un représentant de chaque banque, fonds, ou cabinet de conseil financier intervenant sur les PPP. Nous fournirons en **3. de ce chapitre 6** des éléments sur les individus rencontrés, ainsi que quelques unes de leurs caractéristiques (parcours individuel, type d'institution financière les employant, origine professionnelle, éventuellement propos remarquables qu'ils ont pu tenir). Ceci permettra de disposer d'un panorama des professionnels de la finance intervenant sur les PPP à Paris. Nous ne prétendrons pas que cette image est parfaitement représentative des gens du métier, en particulier parce que ce sont des banquiers ou

client, et les principales caractéristiques de l'opération menée (dans le cas particulier des PPP : date, objet, montant de l'investissement, rôle – conseil, arrangeur de la dette, investisseur en fonds propres…)

[447] Evènement "récompensant" les institutions auteurs des opérations les plus remarquables de l'année, par secteur, taille, degré d'innovation, organisés par le fournisseur d'information financière Thomson Financial. Il s'agit évidemment d'un lieu de socialisation et d'auto-célébration professionnelle.

consultants "senior", souvent à la tête de l'équipe PPP de leur fonds ou de leur banque, que nous avons pu rencontrer. Par respect pour nos interlocuteurs, nous maintenons en revanche, autant que possible, l'anonymat autour des extraits d'entretien (sauf lorsque les propos mentionnés le furent en public, sur l'estrade d'une table ronde lors d'un colloque par exemple), tout en donnant des éléments permettant certes non pas d'identifier les individus, mais de comprendre de où ils parlent.

0.2.3. Nous ne menons pas d'étude statistique

Nous avions initialement envisagé de pouvoir mener une étude sinon statistique, du moins quantitative, des acteurs financiers des PPP. Au contraire d'une méthodologie d'enquête qui fait la part belle à "l'acteur" (qu'il soit institutionnel ou individuel) en recueillant ses explications et justifications sur son approche des PPP (à la fois en tant que marché en développement, sur la manière dont il compte aborder ce marché, et sur sa manière de travailler), une enquête plus quantitative aurait consisté à faire fi des propos des individus ou des stratégies institutionnelles telles qu'annoncées pour ne considérer que les propriétés des institutions déterminant leur approche du marché.

Une telle démarche aurait été surplombée par la figure tutélaire de Topalov, et ce à double titre. D'abord parce que ses grandes études menées au début des années 1970[448] portaient sur un type "d'acteurs" de l'urbain – les promoteurs immobiliers – somme toute relativement proches des intervenants financiers dans les PPP ; méthodologiquement car Topalov posait comme principe pour son étude de délibérément ignorer les discours – les entités sont "agies", reste à savoir par quoi – pour s'intéresser aux propriétés des promoteurs immobiliers, afin d'y trouver des déterminants objectifs des stratégies d'entrée sur le marché et positions dans le système de promotion[449]. Reprendre cette démarche – support par ailleurs d'un travail significatif et d'un abord rigoureux, voire austère, mais également très "daté" – aurait exigé, pour les acteurs financiers des PPP, de disposer d'un paysage doté d'une relative ancienneté historique, ou du moins stabilisé, clairement identifié à l'avance, et statistiquement significatif. Ces conditions n'étaient pas réunies.

Une autre démarche quantitative eut été envisageable : elle consistait à partir non plus des "acteurs" financiers des PPP, mais des opérations elles-mêmes, en croisant d'une part un certain nombre de caractéristiques des projets de PPP (taille et secteur principalement) menés jusqu'au stade de l'attribution du contrat, d'autre part les caractéristiques des "gagnants" des appels d'offres (voire de l'ensemble des participants, perdants y compris). Mais, outre le fait que ce sont des groupements menés par des groupes de BTP, et pas uniquement des banques et des investisseurs, qui concourent lors des appels d'offres, et parfois les remportent – où l'on ne connaît guère le poids relatif des facteurs purement financiers par rapport aux facteurs techniques, voire politiques – il y avait un

[448] **Topalov, Ch.,** (1973) : *La promotion immobilière privée en région parisienne. Documents pour l'étude comparative des modes de production du logement,* Rapport au Centre de Sociologie Urbaine, Paris ;
Topalov, Ch., (1974) : *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France,* Mouton, Paris-La Haye, 413p.

[449] A partir de bases de données sur les promoteurs immobiliers intervenant en région parisienne, Christian Topalov, socio-économiste s'inscrivant à l'époque dans la démarche marxiste d'analyse du capitalisme monopoliste d'Etat, pose que les caractéristiques (taille, nature des capitaux mis en valeur, liens capitalistiques) des « organisations de promotion » définissent leur position dans le système de circulation/production du logement et expliquent les caractéristiques des opérations.

double problème de données. D'une part un manque de recul et donc un très faible nombre d'opérations menées (au contraire du cas britannique, où des centaines d'opérations avaient déjà été lancées en 2005), d'autre part la potentielle difficulté d'accès à ces données. Un recensement systématique aurait-il seulement permis de connaître tous les concourants aux appels d'offre ? Et à quel prix ? Qui aurait donné l'information permettant de savoir sur quelle base a été sélectionné, pour chaque projet, le vainqueur ? Quoiqu'il en soit ce type de démarche inversée aurait pu être utile dans une étude liant propriétés et morphologie des acteurs financiers intervenant sur le marché des PPP, et écologie de ces firmes (au sens de Hannan et Freeman, 1989[450] : étude d'une population d'organisations) ou des configurations "gagnantes" dans les PPP.

A ce stade de l'évolution du marché des PPP français, nous avons donc rejeté une analyse quantitative systématique. Un des enseignements des observations menées sur plusieurs années, de toute façon, sera que "l'efficacité" d'une équipe d'une banque sur le secteur des PPP (et les propriétés objectives… [mais de qui ? De l'établissement financier ou de l'équipe ?]) n'est qu'une plume dans la balance au regard des effets de la crise financière ou des grandes décisions stratégiques des établissements financiers – pour lesquels l'activité PPP représente une masse insignifiante. Faire le lien entre les caractéristiques d'un établissement financier présent sur les PPP, et son succès sur ce marché, outre le très fragile fondement statistique de l'exercice, risquerait donc surtout d'être empiriquement invalidé par les revirements stratégiques des banques ou l'actualité de la crise financière. Nous considérerons donc que le processus de sélection doit plutôt être observé au niveau "micro" de chaque opération.

Au final, nous nous efforcerons d'indiquer quelques caractéristiques des organisations (, en lien avec l'approche des PPP annoncée et/ou constatée. Nous n'aurons pas la prétention d'apporter des données scientifiquement plus robustes ; nous pensons de toute façon cet exercice impossible et vain.

0.2.4. Une question de temporalité : le risque de caducité des informations

L'enquête à la base des paragraphes suivants portant sur les acteurs financiers des PPP a pour l'essentiel été menée en 2006-07 (entretiens, interventions dans des colloques), et à partir de documents de l'époque (presse essentiellement). Première collecte systématique de données dans notre thèse, elle avait initialement un but informatif tant sur les PPP que sur les acteurs financiers et les circuits de financement dans les PPP. Comme décrit plus haut, les données nécessaires à la composition du paysage ont néanmoins été régulièrement mises à jour et une dernière fois fin 2012.

Pour autant, en particulier en ce que les entretiens sont en majorité vieux de cinq ans, ce statut de terrain ancien peut poser problème. D'abord parce que, intrinsèquement, les données concernant des firmes et autres organisations économiques sont fortement évolutives et, bien souvent, seule l'actualité immédiate intéresse. L'édition d'un article de type "portrait de firme" dans la revue *Flux*, voire une étude plus ample sur la montée des institutions financières dans la production de l'urbain qui mentionnerait nommément des fonds ou banques et leurs caractéristiques, est soumise à une temporalité propre au monde académique, qui peut sembler inadaptée à l'évolution du monde des

[450] **Hannan, M., Freeman, J.**, (1989): *Organizational Ecology*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

affaires – et ce que les données aient 10 mois ou 10 ans d'ancienneté. Il va sans dire que pour les professionnels du secteur, ou ceux qui suivent de près les PPP, la caducité des informations – et donc de l'intérêt qu'elles présentent – vient plus rapidement encore.

Dans le cas particulier du financement des PPP, qui, en 2006-07, était encore un "marché émergent", cette remarque revêt une importance particulière. Les positions évoluent, de nouveaux acteurs apparaissent *ex nihilo*, la robustesse des positions de marché est difficile à juger.

A ces remarques sur la prompte caducité des informations concernant le monde des firmes, *a fortiori* sur un marché en construction, s'ajoute évidemment l'impact du contexte macroéconomique. La crise financière entamée en 2007-08, l'un des évènements les plus importants affectant les économies du monde occidental dans les dernières décennies, et dont les pays développés ne sont pas encore "sortis"[451], a évidemment eu un impact considérable, non seulement sur les abstraits circuits de financement, mais aussi sur nombre d'institutions financières : certaines ont disparu, purement et simplement, ou ont été absorbées par d'autres. Dans ce contexte de séisme aux proportions titanesques, les établissements financiers ont parfois fait peu de cas de l'activité PPP portée par de petites équipes, et ne représentant que peu de chose dans les bilans bancaires. Quantité des propos qui nous furent tenus en 2006-07 ne sont donc plus pertinents.

Notre enquête a donc été menée lors de deux phases exceptionnelles de l'histoire récente du système financier : la période de forte expansion du crédit et de l'activité financière jusque 2007, concomitante avec le démarrage des PPP en France, puis la très violente crise financière et ses conséquences, avec, dans le cas des PPP, la raréfaction du crédit et des acteurs, mais aussi un développement du marché des PPP facilité par les évolutions législatives et porté à bout de bras par des garanties étatiques. Ce contexte est à garder à l'esprit pour comprendre les données et propos présentés.

Quelle valeur accorder alors aux informations récoltées, et aux propos recueillis, notamment lors des entretiens, pour certains par nature factuellement dépassés ?

- D'abord, considérer que nous avons pu réaliser un cliché instantané du paysage de 2006-07, à un moment précis et significatif de la construction du marché : celle où l'offre se met en place, où le décollage de la "demande" i.e. la naturalisation du recours au PPP, est incertain. Puis que nous avons actualisé ce paysage. Comment présenterons-nous nous les choses ? Tous les acteurs seront mentionnés, mais nous indiquerons ceux qui ont évolué (et dans quel sens…) voire ont disparu. Nous aurons ainsi également une représentation non pas exacte, mais significative, du paysage actuel.

[451] Sans entamer une analyse plus ample de la crise financière entamée en 2007-08, nous remarquons le développement de deux grands courants d'interprétation. Pour les uns, elle serait la conséquence des dérives du système financier, pour d'autres, elle serait partie intégrante – à la fois facteur accélérateur plus que déclencheur, et révélateur -- d'un ensemble de mutations beaucoup plus vaste lié à la mondialisation. Nous tendrions plutôt vers ce deuxième courant : c'est pour compenser le recul d'activité productive affectant les pays occidentaux, recul lié à la mondialisation qui est un mécanisme de transfert et concentration planétaire d'une grande partie de l'activité productive en direction de l'Asie de l'Est, qu'est intervenue une création monétaire débridée par les institutions financières privées au cours de la fin des années 90 et de la décennie 2000. La « crise financière » (puis sa conséquence, la crise des dettes souveraines) serait la série de corrections logiques ramenant les économies occidentales à leur niveau réel. Sans les « dérives » du système financier, l'ajustement aurait eu lieu de manière plus précoce.

- Combiner propos et données parfois caducs et données actualisées permet par ailleurs de nous informer sur les stratégies d'entrée – et nous amène aussi à nous interroger sur les "sorties" du marché. Les stratégies d'entrée sont souvent présentées comme des décisions rationnelles ou des évolutions conformes à l'identité d'une organisation, tandis que les sorties de marché semblent être des évènements anormaux, liés à des causes extérieures (décisions d'entreprise dépassant les intervenants, effets de la crise financière). Plus que les "réussites" que les acteurs sont prompts à s'attribuer, les échecs – souvent constatés de l'extérieur, ou au sujet desquels nous nous sommes informés non lors d'entretiens, mais par des propos tenus à la dérobée dans des colloques – viennent contredire les discours et le bel édifice de positionnement. Le décalage de temporalité nous a également éclairé sur le caractère prématuré de certaines interrogations ou affirmations (ainsi cherchions-nous à identifier, dès 2006-07, qui "dominait" le "marché" des PPP, ou y développait une stratégie payante. De tels questionnements conduisaient à accorder une certaine importance, lors des entretiens, à des propos fanfarons ou commerciaux de banquiers qui pouvaient donner l'impression qu'ils avaient découvert la martingale pour remporter les appels d'offres). Le recul permis par l'ancienneté du terrain, et donc l'évolution du secteur, permet de poser un regard critique sur les propos tenus par les acteurs, mais aussi sur la vanité de certains de nos questionnements.

- Enfin, nous posons l'hypothèse d'une valeur atemporelle de certains résultats de cette enquête. D'abord en ce qui concerne l'écologie des acteurs de ce segment du monde financier en tant que dynamique : des banques disparaissent, des équipes patiemment construites peuvent être rayées d'un trait de plume sur décision stratégique d'une direction multinationale, sabotées par le départ d'un élément clé, voire partir avec armes et bagages pour la concurrence. Egalement, de nouvelles équipes peuvent être crées par des entrants étrangers. Ce caractère de réorganisation permanente du secteur rend toute information hautement périssable… mais c'est aussi une information en soi sur le monde financier. Bien connus des professionnels, ces éléments de forte évolutivité du secteur et des acteurs observés sur le marché du financement des PPP nous semblent communs à une certaine partie de "l'industrie" financière. D'autres éléments demeurent valides sur le temps long : à la fois la maîtrise des discours tenus par les personnes rencontrés, révélateurs d'un certain ethos professionnel, mais aussi des éléments plus techniques sur les fonctions et le circuit de financement. Il nous semble difficile de concevoir qu'à moyen terme la structure fonctionnelle des acteurs financiers du marché puisse évoluer aussi considérablement qu'en passant de l'ère pré-PPP à l'ère du PPP et donc du financement sur projet public.

0.2.5. Statut des entretiens

Une partie importante du travail de recherche réside dans une trentaine d'entretiens semi directifs [**nous présentons un exemple de guide d'entretien en annexe**] menés essentiellement au printemps 2006 de manière systématique auprès de tous les intervenants financiers des PPP alors identifiés (consultants, banquiers, investisseurs en fonds propres, une personne par institution). Ils ont été complétés en 2007 par quelques entrevues moins formelles. Durant de une heure trente à deux heures chacun, leur retranscription a fourni plusieurs centaines de pages de matériau de première main.

Nous avions assigné plusieurs objectifs à cette campagne d'entretiens (mais certains résultats se sont aussi imposés à partir du matériau) :

- Obtenir des informations générales sur les PPP, à une époque où notre sujet était mal cerné, mais aussi comprendre comment les intervenants financiers des PPP en parlaient. Certains se faisaient pédagogues, dissertant en particulier sur les vertus des PPP par rapport à la commande publique : il y a toujours eu spontanément un discours de légitimation, ou du moins prudent, dans les entretiens semi-directifs.

- Obtenir des informations factuelles sur les acteurs financiers, à la fois en tant qu'organisations (taille des équipes, origine, "stratégie" d'entrée, domaine de spécialisation…), et individualités (parcours professionnels personnels). Ces propos périssables ont été croisés avec de l'information ouverte, en particulier les présentations des banques et des opérations menées par elles, dans les colloques et conférences consacrées aux PPP.

- Obtenir des témoignages sur la façon de travailler dans les PPP, voire la manière de gagner de l'argent. En ce domaine les entretiens n'ont pas levé l'opacité sur la réalité des pratiques de travail, toujours dissimulées derrière des discours de légitimation très maîtrisés. Seules les observations menées lors de stages nous ont permis de comprendre l'organisation, les méthodes, les outils, et les objectifs du travail

  . Les questions trop poussées sur la réalité du travail, ou la manière d'organiser la profitabilité de l'activité, ont été accueillies avec méfiance, froideur, provoquant le plus souvent une réorientation de l'entretien vers des propos généralistes de légitimation des PPP (voire, dans un cas, une interruption immédiate et autoritaire de l'entretien).

- Au-delà des informations factuelles, parfois maigres, il s'est avéré que l'un des apports les plus intéressants des entretiens résidait dans les données contextuelles,

  - liées à l'environnement matériel des entretiens (localisation des bureaux et qualité des espaces de travail et de réception, tenue vestimentaire des personnes interrogées – manifestations discrètes des hiérarchies symboliques entre le secteur financier et d'autres mondes professionnels, mais aussi au sein du secteur financier),

  - relatives à l'éthos et aux valeurs des professionnels de la finance (niveau de langage, discours de légitimation très maîtrisé, expression spontanée de la conviction en la performance intrinsèquement supérieure du secteur privé, et autres jugements moraux courants parmi les cadres du secteur financier),

  - voire révélatrices de leurs intérêts (perceptible dans la différence de liberté de ton et de niveau de langage constatée quand une personne fut rencontrée dans un entretien "qui se passe bien" après que nous l'ayons entendue s'exprimer en public ou lu un document produit par elle).

  Bien souvent les professionnels de la finance rencontrés en entretien se réappropriaient l'exercice, le commençant par un discours pédagogique, pour le faire évoluer vers des propos plus normatifs, invitant à faire passer des messages constructifs « dans votre rapport de thèse ». Nous relèverons ce type d'informations ou d'anecdotes, sans toutefois nous livrer à une analyse théorique de la justification des propos.

Les données récoltées lors du travail de terrain interrogent en effet également sur le type de sociologie ou d'analyse qu'ils nous permettent de mener.

0.2.6. Quelle sociologie pour alimenter la réflexion sur la financiarisation de la commande publique ? Un paysage sectoriel révélateur d'un *monde*

Les difficultés méthodologiques et d'accès aux données ont conditionné pour partie le type de sociologie qu'il a été possible de mener. A tout le moins avions-nous initialement une ambition : apporter la connaissance d'un paysage d'acteurs financiers nouveaux venus dans la commande publique via les PPP.

Le matériau et les informations disponibles nous permettent de proposer un paysage, une cartographie des acteurs financiers présents dans les PPP, en donnant certaines de leurs caractéristiques, à la fois statiques et dynamiques. Ceci place ce chapitre à mi-chemin entre l'étude d'un secteur et des portraits de firmes, complété par de parcours d'individus. Faute de données, en raison aussi du caractère lacunaire des données recueillies, il ne nous est pas possible de prétendre construire une typologie pure, un tableau exhaustif, et des données très concrètes sur le poids économique des acteurs du secteur, mais nous pouvons proposer une image représentative, et une réflexion en termes de dynamique de la population (écologie des firmes).

Faisons-nous pour autant de la sociologie ? Non, en ce qu'il ne s'agit pas de construire une sociologie des professions. D'abord parce qu'à l'exception des quelques avocats et comptables impliqués dans les PPP, il ne s'agit pas d'une profession au sens sociologique. D'autre part car il s'agit davantage d'une étude des institutions financières que des individus, même si nous donnons des éléments sur ces derniers. Nous ne pouvons pas non plus mener une "étude de champ" sur les intervenants financiers dans les PPP à la manière d'Olivier Godechot (sur les traders[452], où les caractéristiques des individus viennent expliquer les modes de rationalité) ou de Frédéric Lebaron sur le champ des économistes[453]. S'il ne s'agit ni de sociologie des professions, ni d'étude d'un champ économique, nous revendiquons néanmoins pour partie une posture sociologique en ce sens que nous creusons la réflexion sur l'identité du monde financier impliqué dans les PPP. Nous soulignerons l'unité d'un monde : une identité professionnelle liée à la finance, qui contribue à ancrer les PPP dans le secteur financier.

[452] **Godechot, O.,** (2001) : *Les traders. Essai de sociologie sur les marchés financiers*, La Découverte, Paris
[453] **Lebaron, F.**, (2000). *La croyance économique : les économistes entre science et politique,* Seuil, Paris (260p)

1. Typologie des intervenants du financement de projet : portraits, fonctions, écologie

L'étude des acteurs de la financiarisation de la ville est un sujet qui rencontre un intérêt croissant en sciences sociales et dans les études urbaines[454]. En ce qui concerne les acteurs clairement issus du secteur financier – les grands fonds d'investissement en particulier – un défrichage préalable a été mené en 2009 par Dominique Lorrain (2008, 2010, *op.cit.*, 2005)[455]. Il concerne les grands acteurs du *Private Equity* qui ont pu investir, entre autres, dans des firmes de réseau ou de *utilities*. Toutefois le seul acteur réellement porté sur les PPP – pris dans le sens très large des sociétés spécialistes de la gestion d'infrastructures ou de certains réseaux techniques[456] – abordé dans ces études est la banque d'affaires australienne MacQuarie, institution très particulière dans le paysage financier, déjà abordée par Lorrain (2010, *op.cit.*).

Notre enquête s'intéresse aux acteurs du financement – ou issus du monde financier – spécifiquement impliqués dans les PPP au sens de contrats de partenariat et formes assimilées (PPP/CPA). Depuis le début de nos entretiens et observations sur le secteur en 2006-07, toute une offre de banques prêteuses, investisseurs en fonds propres, et consultants financiers spécialistes des PPP s'est constituée pour répondre au marché émergent du financement sur projets en PPP.

Le premier point de ce chapitre qui leur est consacré établira une typologie de l'offre bancaire et d'investisseurs, en discutant différents éléments : leur fonction et leur spécialisation (affichée ou non) sur un segment du marché, l'ancrage local ou le caractère international des intervenants, le type de projets sur lesquels ils interviennent (défini essentiellement par le secteur et plus encore le montant d'investissement dans les projets, souvent liés et qui déterminent le niveau de complexité croissant des opérations), leur point d'entrée sur le marché des PPP (banque des collectivités, banque du financement de projet, spécialiste de l'immobilier…). Nous nous concentrons sur les acteurs de l'investissement en fonds propres et du prêt[457] – qui engagent des fonds – à la fois en fournissant un tableau d'ensemble et quelques portraits de firmes consacrés à des acteurs que nous considérons comme idéal-typiques d'une certaine approche du métier de financement sur projets publics. Nous accorderons un intérêt plus marqué aux fonds d'investissement (dont l'existence peut être liée à l'activité PPP), qu'aux banques prêteuses, le prêt aux projets en PPP ne constituant qu'une fraction minime des engagements de ces dernières.

---

[454] Cf références *supra*. En témoignent également les nombreuses thèses en cours ou récemment achevées au LATTS et consacrées à ces acteurs.

[455] **Lorrain, D.,** (2005) : « La firme locale–globale : Lyonnaise des Eaux (1980–2004) » in *Sociologie du Travail, Volume 47, n°3, pp.340-361*

[456] La définition des "infrastructures" que reprend Dominique Lorrain est proche de celle de McQuarie – et très large ; aéroports, firmes de utilities, infrastructures de transport, immobilier, terminaux portuaires, logistique…

[457] Nous aborderons en II les acteurs du conseil à la personne publique, considérant leur spécificité. En dépit de leur fonction différente, nous considérerons toutefois que le parcours des professionnels qui y travaillent et leur intérêt – le bon développement du marché des PPP – les rattache au même *monde*)

.

Si nous ne sommes pas en capacité de jauger le succès des différents types d'offres ou d'acteurs, nous relèverons certaines des modalités de l'entrée dans le marché.

1.1. Acteurs du prêt et de l'investissement : éléments de typologie du paysage concurrentiel

Comment aborder les intervenants financiers sur les PPP ? Nous proposons ici plusieurs éléments de typologie permettant de catégoriser les institutions et professions financières qui interviennent sur les PPP en fonction de ce qu'elles y font (fonction : conseil, prêt, investissement en fonds propres), du type de projet sur lesquels elles interviennent (taille, secteur, commanditaire…), du métier d'origine (qui est bien souvent leur porte d'entrée dans les PPP et explique pour partie leur approche du marché), de leur origine locale ou étrangère, de leur place dans la hiérarchie symbolique entre établissements. Cette typologie ne permet pas de procéder à une classification pure : certains éléments sont entremêlés. Elle constitue néanmoins une clé de lecture tant pour une cartographie statique que pour une compréhension dynamique du système.

1.1.1. Fonctions dans le financement

Premier élément de typologie : l'organisation engage-t-elle des fonds ou non dans les projets ? C'est ce qui différencie la fonction de financement de la fonction de conseil.

Au sein de la fonction de financement, on distingue le prêt (la dette, qui représente l'essentiel des sources de financement des projets) de l'investissement en fonds propres (plus risqué mais mieux rémunéré, et censé donner accès à la gouvernance des sociétés de projet).

Dans la fonction de prêt, comme nous l'avons exposé dans le **chapitre 5**, le travail concret d'évaluation des projets et de *pricing* du risque est mené par les banques arrangeuses, "*underwriter*". Les souscripteurs ne font que participer à la syndication en souscrivant aux conditions négociées par les arrangeurs. Cette nuance est de peu d'importance, on le verra, quand on étudie les banques prêteuses : elles tentent de s'impliquer dans les montages, et de remporter les projets, et deviendront dans ce cas arrangeuses. A défaut, si elles ne l'emportent pas, elles pourront participer à la syndication si le projet est assez important pour nécessiter de fractionner la dette entre plusieurs banques prêteuses.

Sur certains projets et plus particulièrement dans la phase émergente du marché, certains acteurs bancaires ont proposé sur des montages de prendre en charge dette et fonds propres des offres. Certaines banques ont par ailleurs développé un fonds dédié à l'investissement en PPP. Ce fonds intervient le plus souvent semble-t-il, de concert avec la banque prêteuse qui est leur société-mère. La limite entre les fonctions n'est donc pas toujours nette, et aborder cette question sera intéressant en considérant le paysage concurrentiel.

Si la mission de conseil – à la personne publique, ou aux groupements privés – ne nécessite pas de "bilan", c'est-à-dire qu'elle peut être exercée par des organisations sans structure financière solide et réglementée, puisqu'il s'agit d'une simple prestation intellectuelle, la typologie est complexifiée par le fait que certaines banques ont vendu cette prestation à l'Etat ou des établissements publics. Par

ailleurs, la division du travail dans les groupements (conseil au groupement/modélisation financière, prêt, investissements en fonds propres) n'est pas toujours nette. Nous ne considérerons pas que la quête (ou non) de mandats de "conseil" par des banques représente un élément de différenciation durable entre établissements, mais plutôt un "moment du marché" où les acteurs construisent leurs positions.

La (con)fusion de certaines fonctions est légitimée par certains acteurs qui s'y adonnent, dénoncée par d'autres qui y voient une forme de concurrence déloyale et une dérive d'un "modèle français" ou "latin", au contraire du monde financier anglo-saxon.

Nous étudierons donc séparément banques prêteuses et investisseurs en fonds propres dans les PPP (en pointant les liens entre elles et eux quand il y a lieu néanmoins) en **1.2 de ce chapitre** et prestataires de conseil (en **2 de ce chapitre**). L'empilement des fonctions sera abordé comme une stratégie d'entrée sur le marché (en **1.3 de ce chapitre**).

1.1.2. Segment du "marché" des PPP et type de projet

Deuxième grande catégorie d'éléments de typologie qui s'impose pour qui s'intéresse aux acteurs financiers des PPP : sur quel type de projets et/ou "segment" du marché interviennent-ils ? Plusieurs critères, plus ou moins opératoires, peuvent être considérés : le périmètre d'intervention se limite-t-il aux seuls CPA ? Existe-t-il une segmentation selon le type de donneur d'ordres ? Il apparaît néanmoins que le critère principal est celui de la taille, c'est-à-dire du montant d'investissement, qui est souvent lié au secteur et / ou au degré de complexité des projets.

- Le fonds ou l'équipe bancaire en question interviennent-ils sur des PPP purs, au sens CPA, uniquement ? Ou leur appréhension du secteur s'étend-elle jusqu'au privatisations de firmes du secteur des *utilities*, de financement de projet purement privé dans des secteurs contrôlés par des autorités publiques, de concessions, en sus des "CPA" ? Plus loin encore, peut-on identifier une spécialisation des intervenants financiers par type de formes juridiques (BEH, BEA, AOT, CP…) ?

    - La proximité de certaines formes de concessions et des CPA[458] fait que sur certains types de projets qui sont des quasi-concessions, la technicité de financement l'emporte sur un cloisonnement de formes juridiques parfois jugé accessoire par les acteurs.

    - Par ailleurs, nous avons constaté que la frontière entre formes juridiques perd de son importance à mesure que les projets que "cible" une équipe bancaire de financement de projet, ou un fonds d'investissement en infrastructures et PPP, représentent un montant d'investissement plus élevé. La technicité du financement sur projet prend alors le dessus sur les fines nuances juridiques entre formes de CPA. Les équipes bancaires ou des fonds se considèrent alors comme spécialisées en financement sur

[458] Voir schéma en **chap. 1**. Se constate dans le fait que certains projets de LGV (SEA) ou infrastructures de TCSP (tramway de Reims) ont été lancés en concession alors qu'ils auraient pu être menés en CP.

projet, ou sur les secteurs régulés et les infrastructures, et les PPP au sens CPA ne sont qu'un des "produits" qu'elles proposent.

- Mais nous avons aussi constaté un effet comparable dans le domaine des projets de faible montant à dominante immobilière : c'est alors une technicité proche de la promotion immobilière qui prend le dessus, et interviennent des équipes bancaires spécialisées dans le crédit bail immobilier, et des promoteurs, spécialisés sur des projets complexes publics mais aussi privés.

- En ce qui concerne les catégories juridiques qui composent les CPA aux côtés des Contrats de Partenariat (BEH, BEA, AOT-LOA), force est de constater que ces formes particulières sont *le plus souvent* adaptées à des objets à dominante immobilière/"bâtimentaire", d'un montant d'investissement initial faible. On constatera donc dans une certaine mesure un certain recoupement entre des caractéristiques d'intervenants bancaires (spécialisation immobilière/filiale crédit-bail d'un groupe bancaire), et une présence plus forte sur ce type de formules juridiques.

Le critère de la forme juridique particulière de CPA est donc peu opératoire. Il sera plus intéressant de voir si les fonds ou équipes bancaires spécialisées sur le prêt se cantonnent aux CPA ou s'intéressent aussi aux concessions ("PPP" au sens international).

- Y a-t-il une spécialisation des intervenants financiers en fonction des donneurs d'ordres – établissements publics de santé, collectivités, Etat ? Cet élément de typologie n'est pas le plus convaincant, mais il conviendra néanmoins de considérer la forte implantation locale de certains groupes bancaires, et l'identité française affirmée de certains fonds (parfois créés par ces mêmes groupes bancaires à forte implantation locale), qui indique indéniablement des relations commerciales mieux établies avec les collectivités – et donc une plus forte présence voire réussite sur les projets lancés par des collectivités ?

  Il nous semble toutefois difficile d'affirmer que le type de commanditaire des projets est un élément discriminant – sinon qu'encore une fois certains fonds ou banques n'interviennent que sur les projets de très grande taille, plus susceptibles d'être lancés par l'Etat.

- Un élément de typologie prend le dessus sur tous les autres pour comprendre le positionnement ou la position (parfois choisie, parfois subie)[459] des acteurs financiers dans les PPP : la taille des projets, qui a partie liée avec le secteur auquel on peut les rattacher, et qui a souvent pour corollaire une complexité grandissante, en particulier dans le montage financier (ce qui limite le nombre d'intervenants capables d'élaborer techniquement et financièrement des offres, en sus des montants d'engagement, eux aussi discriminants). Qu'on décide de s'en tenir aux CPA ou de considérer un marché pour les intervenants financiers qui comprendrait aussi les formes concessives voire du financement par crédit-bail de projets immobiliers et de plus grandes opérations de financement sur projet, il est pertinent de distinguer entre : petit immobilier (quelques dizaines de M€ maximum), projets "complexes" (de quelques dizaines à quelques

[459] Certains investisseurs ou banques prêteuses visent essentiellement les très gros projets, mais doivent en passer par des projets de montant plus modeste pour construire leur position ; voire, pour simplement survivre, doivent se rabattre sur les projets "*middle market*" quand les méga-projets se raréfient.

centaines de M€ de montant d'investissement initial) de taille moyenne, méga-projets pouvant atteindre plusieurs milliards d'€ (le plus souvent liés aux infrastructures).

- Les projets de montant limité sont essentiellement liés au "petit bâtimentaire" dans le domaine administratif ou hospitalier, voire de "l'hébergement" (EHPAD, casernes de gendarmerie) et à des objets se prêtant à des travaux publics légers (éclairage public…). A faible dimension de service, les projets de petit immobilier sont plus susceptibles d'être concernés par le financement en crédit-bail, dont sont spécialistes certaines entités bancaires (mais qui sont, le plus souvent, filiales de grandes banques…).

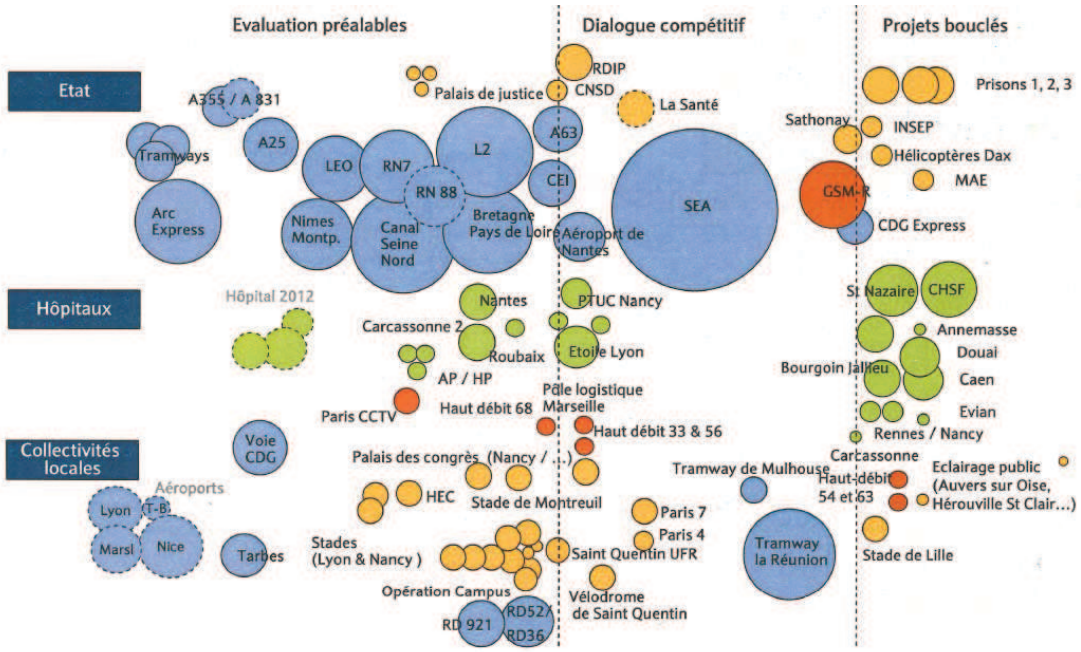
- Les projets plus complexes, de montants moyens (dans les secteurs des stades, hôpitaux, grands projets bâtimentaires notamment universitaires, ou encore projets plus "technologiques"), sont moins facilement finançables par des formules aisées à reproduire, de type crédit-bail immobilier. Ils exigent des montages à société de projet (donc des investisseurs en fonds propres – mais spécialisés en "*middle market*") et sont l'apanage d'équipes de financement bancaires – souvent spécialisées sur les PPP français.

- Le plus souvent, les "méga-projets" sont liés aux infrastructures[460]. Les montants sont gigantesques, la complexité importante, en particulier en matière de montage financier. Ils attirent les grandes banques de financement de projet françaises, mais aussi des acteurs étrangers du prêt et de l'investissement en fonds propres – qui n'accordent guère d'importance aux subtiles frontières juridiques entre concessions et PPP/CPA : de leur point de vue il n'y a guère de différence entre une autoroute en concession et une infrastructure en contrat de partenariat.

Il ne s'agit ici que d'idéaux-types : les frontières ne sont pas nettement établies. En établissant la typologie et ses critères, nous avons pu constater soit une segmentation nette, avec spécialisation affichée de certaines banques ou fonds sur les segments de marché ici identifiés, ou au contraire la présence extensive de groupes bancaires sur la totalité des types de projets, ces groupes bancaires détenant toutes les composantes de l'offre, avec des clés de répartition des projets entre équipes – et parfois des conflits internes quand deux équipes d'un même groupe bancaire s'estiment également légitimes pour intervenir.

Nous reproduisons un diagramme à bulles issu d'une plaquette de présentation du fonds Barclays Private Equity, "objectivant" le marché des projets PPP en cours à la fin 2008. Il n'est certes plus à jour mais donnait une image assez représentative des segments de marché pouvant intéresser les investisseurs en fonds propres et les banques prêteuses. On y voit clairement que la taille des projets est d'abord liée à leur objet (et, par facteur de deuxième rang, au commanditaire). A noter que n'apparaissent pas dans ce diagramme un grand nombre de petits projets immobiliers ou d'éclairage public, en moyenne compris entre quelques M€ et quelques dizaines de M€.

[460] Si l'on tient pour ordre de grandeur qu'un kilomètre de LGV ou de TCSP revient à 15-20M€ en montant d'investissement, on comprend que quelques km d'infrastructures de transport représentent rapidement, en coût d'investissement, l'équivalent d'un bâtiment administratif, hospitalier, ou universitaire, de taille respectable. Dans le domaine immobilier, seul le futur siège du Ministère de la Défense à Balard (de l'ordre du milliard d'€ de montant d'investissement, avec forte dimension IT) se situe dans la catégorie des "méga-projets".



Source : Barclays, 2008, plaquette de présentation du fonds
Légende : les disques sont proportionnels au montant d'investissement dans les projets. En bleu, les projets de type "infrastructures", en orange, les projets "technologiques", en jaune, les projets de type "bâtimentaire" sauf hospitalier, en vert, les projets dans le domaine hospitalier[461]

1.1.3. Métier d'origine

Troisième élément de typologie : quel est (ou quels sont) les métiers d'origine des intervenants financiers dans les PPP ? Les équipes intervenant sur les PPP ont rarement été constatées *ex nihilo* : soit que les individus qui les ont constituées avaient leur propre passé professionnel qui les conduisait dans ce domaine, soit que l'activité liée au financement des PPP constituait le prolongement d'une ou plusieurs activités existantes. Ce critère est plus particulièrement pertinent pour les banques prêteuses, étant entendu que les fonds spécialisés dans les PPP ou les "infrastructures" en France sont de création récente. Notons qu'ils ont bien souvent été initiés, comme nous le verrons, par des banques, ce qui nous ramène donc à la question du métier d'origine de ces banques et de leur cheminement propre vers les PPP. Trois grandes catégories d'établissements bancaires ou de départements d'établissements bancaires se sont intéressées aux PPP en prolongement de leur activité de base :

- les banques ou divisions de banques spécialisées dans le crédit-bail immobilier ou le financement de projets immobiliers complexes (à noter que le développement de promoteurs dans le montage de projets PPP relève d'un même cheminement) ;

[461] Quelques commentaires : les projets d'éclairage public, et plus encore « hélicoptères Dax", sont difficilement classables parmi le "bâtimentaire". Le projet de Ministère de la Défense à Balard n'était pas encore lancé à cette époque. Certains grands projets d'infrastructures (RN88, L2 à Marseille, Arc Express, Tram-train de la Réunion, Canal Seine Nord) , ont soit très fortement évolué, soit ont été en pratique repoussés *sine die* soit ont été annulés ou suspendus en cours de procédure (tram-train Réunion, RN88, canal Seine-Nord, CDGE…)

- les banques ou divisions de banques spécialisées dans le financement des collectivités publiques. En pratique sont concernées la plupart des banques universelles françaises, qu'elles soient commerciales ou mutualistes, souvent dotées d'un réseau local assez dense, et intervenant de longue date dans le financement local. Mais il *existait* également des spécialistes "*pure player*" du financement local. Dans les deux cas, la logique était la même : accompagner les collectivités locales dans leurs projets avec un produit autre que la dette publique. Le lien entre le financement de projet et le secteur public se fait par le biais du financement, le but étant de retomber sur un quasi-risque public dans le financement.

- Enfin, il existe dans les sièges centraux des grandes banques une approche "produit" de banque d'investissement axée autour du financement de projet ou des financements structurés, dont les PPP sont une forme particulière. Ce à quoi s'ajoute, dans la division matricielle des activités des banques, la prise en considération d'une clientèle de "*grands corporate*", en particulier les firmes de *utilities* et de BTP (le "*coverage*"). Il était logique également pour les banques d'accompagner cette clientèle privée dans ses besoins de financement sur les projets PPP.

Certaines banques ou groupes bancaires combinent plusieurs de ces éléments d'origine, en développant au sein de leur organisation des équipes venues de différents métiers de base, sur les différents segments du marché des PPP.

Il convient donc de mener une analyse par secteur d'origine des équipes ou des établissements – sachant que les établissements intervenant sur les PPP sont des organisations matricielles qui combineront des spécialistes du "produit" et des profils à vocation plus commerciale (souvent plus seniors).

Sur le marché français, on peut enfin identifier une autre famille d'établissements financiers : celles qui ont une expérience du prêt ou de l'investissement dans les PPP sur des marchés plus avancés (Royaume-Uni, Australie…), et qui estiment avoir leur carte à jouer en France.

1.1.4. Identité nationale et/ou locale, identité de la banque (mutualiste ou commerciale)

Ceci nous amène à nos derniers éléments de typologie : la nationalité de la banque ou du fonds d'une part, ou son caractère local affirmé ; cette caractéristique peut en recouper une autre : l'identité mutualiste ou commerciale d'une banque. Connaître ces caractéristiques pour les banques ou les investisseurs en fonds propres intervenant sur les PPP en France (rattachés à des banques ou non) permet en effet de réfléchir aux types de marchés qui sont accessibles (ou non) aux acteurs étrangers, voire de souligner dans quelle mesure l'argument de la nationalité et de la raison sociale de la banque mais plus encore de l'investisseur peut être utilisé à des fins commerciales (ou plus précisément à des fins de dépréciation de la concurrence…).

Par ailleurs, le fait d'être rattaché à un groupe bancaire international étranger peut signifier que l'équipe présente à Paris est surtout chargée de représentation commerciale. Les techniciens du financement sur projet et experts sectoriels sont alors basés à Londres (ou, dans de plus rares cas, sur une plate forme financière "*offshore*" comme Dublin). Les conséquences ne sont pas sans importance : l'approche des PPP peut être plus transnationale, ce type d'organisation peut sembler propice aux transferts de compétences parfois uniformisateurs, et le marché des PPP considéré n'est plus français mais paneuropéen voire mondial, ce qui signifie une appréhension beaucoup plus large des PPP (comprenant financement de projet d'infrastructures ou de *utilities* en concessions, des chantiers privés…).

1.2. Acteurs du prêt et de l'investissement : paysage concurrentiel

Les paragraphes suivants présentent les principaux acteurs du financement sur projet en PPP en France, sur la base d'informations collectées de 2006 à 2012. Nous exposons, dans cet ordre, banques prêteuses et investisseurs en fonds propres dans les PPP. Comme nous l'avons exposé dans les **chapitres 4 et 5**, le prêt et l'investissement en fonds propres sont, théoriquement, deux activités différentes. Il n'y a pourtant pas une coupure absolue entre les deux types d'institutions : nous aurons pu constater qu'un certain type de fonds d'investissements en PPP ont été initiés par de grandes banques françaises ou étrangères – dont ils ont parfois par la suite pu être détachés. Il convient de surcroît de garder en mémoire les différents schémas techniques de financement sur projet applicables aux PPP : montages en crédit-bail et montages en société de projet. Ils détermineront pour partie le type d'acteur bancaire du prêt, et l'intervention, ou non, d'investisseurs en fonds propres.

Avant de passer en revue, sous forme de tableaux résumés et commentés (nous proposons en annexe des fiches plus exhaustives), les acteurs du prêt et de l'investissement en fonds propres que nous avons pu identifier[462], nous invitons le lecteur à être interpellé par deux ordres de grandeur : la population d'acteurs en concurrence sur le marché du financement des PPP, et la taille modeste que représente cette activité en termes d'effectifs (et, pour le cas des banques prêteuses, en termes d'engagements au regard du bilan global des banques).

- Le nombre d'acteurs potentiellement en concurrence pour le financement des projets peut se calculer sommairement, si on considère que chaque projet, une fois le marché des PPP arrivé à une certaine maturité, finit par attirer 4-5 offres en moyenne aux stades initiaux du dialogue compétitif. Sur ces 4-5 offres, une est souvent présentée en "montage *corporate*" (celle du groupement mené par Eiffage). 3-4 offres nécessitent donc des prêteurs et investisseurs. Si le projet est de nature petit immobilier à montage simple, chaque offre requerra la présence d'une banque spécialiste de crédit-bail et/ou un promoteur immobilier. S'il s'agit d'un projet plus complexe nécessitant le montage d'une société de projet, mais situé dans le "*middle market*", on compte une ou deux banques et un ou deux investisseurs en fonds propres pour chaque offre. Dans les méga-projets, il est rare qu'une seule banque de prêt et un seul investisseur en fonds propres soient présents par groupement. A ce petit calcul, il nous faut encore ajouter que toutes les banques ou fonds ne peuvent (ou ne souhaitent) présenter une offre à l'occasion de tous les dialogues compétitifs correspondant à leur cœur de cible : les équipes sont parfois occupées par ailleurs, les projets jugés insuffisamment intéressants. Ceci augmente mécaniquement le nombre de banques et investisseurs requis.

Type de projet	Nombre de groupements candidats ayant besoin d'un financement extérieur	Multiplicateur de nombre d'intervenants financiers nécessaires	Réserve (fonds et banques s'abstenant)	Nombre approximatif de banques intéressées (comme arrangeur)	Nombre approximatif d'investisseurs intéressés
Petit	3-4	x1 = 3-4	+50%	= 4-6	n/a
Mid size avec SPV	3-4	x1,5 = 4-6	+50%	= 6-8	= 6-8
Méga projet	3-4	x2 = 6-8	0% (toutes	= 6-8	= 6-8

[462] Encore une fois, nous insistons sur la nature foncièrement évolutive d'un tel type de paysage d'acteurs, et sur l'impossibilité d'être parfaitement exhaustifs.

			veulent participer)		

Source : nos calculs

Grossièrement, on peut donc calculer qu'il y a de la place pour une demi-dizaine d'acteurs du prêt dans les montages en crédit-bail ou les montages dérivés de la promotion immobilière ; une grosse demi-douzaine d'acteurs du prêt et de l'investissement en fonds propres dans les projets "*mid size*", et autant dans les méga projets. Nos observations corroboreront ces calculs sommaires. Même si certains groupes bancaires comprennent en leur sein plusieurs de ces acteurs (par exemple des équipes de prêt différentes capables d'intervenir chacune sur chaque niveau de projet), ces résultats grossiers nous indiquent une première chose : le degré de concentration des acteurs financiers impliqués sur les PPP est moindre que celui des groupes de BTP : techniquement, les trois *majors* (Bouygues, Eiffage, Vinci), via leurs diverses filiales, et à moindre titre, deux groupes de second rang (Spie-Batignolles, Fayat-Cari), mènent la quasi-totalité des groupements dans les dialogues compétitifs.

- L'autre ordre de grandeur concerne la taille des équipes et le poids relatif de l'activité PPP au regard des grandes masses bancaires : la plupart des équipes dédiées, dans les banques, ou les fonds, sont fortes de quelques individus. Les plus grandes équipes elles-mêmes dépassent rarement la dizaine de professionnels dédiés aux PPP.

> « Si on regarde les banques généralistes, et qu'on regarde leurs équipes de financement de projet, on va dire qu'elles ont 50 ou 100 personnes dans le monde. Si on enlève tout ce qui est Oil & Gas, Power, mines et ressources naturelles, etc., on se retrouve avec une vingtaine de personnes. Alors DEPFA, aujourd'hui, c'est presque 50 personnes, qui travaillent tous sur du PPP, dont 4 à Paris, 5 si on compte le DG ici… donc je pense que même par rapport à des équipes chez… alors après il y a des équipes qui font bien plus de conseil que chez nous, dans certaines banques, il y en a d'autres qui travaillent à partir de… les banques françaises si vous regardez leurs équipes elles ont l'air importantes, mais si elles travaillent dans le monde entier, elles font tout en Europe. A Dublin, on est 20, mais à mon avis on est une grosse équipe à Paris. Les 4 personnes que nous avons à Paris sur les PPP ne sont ni plus ni moins sollicitées que dans les autres banques »
>
> *Un banquier spécialisé en PPP, DEPFA, 2006*

Par ailleurs, les encours de prêt dans les projets n'ont pas vocation à dépasser, pour les plus gros projets, quelques centaines de millions d'€ – et ces projets-là sont très rares. Certaines banques sont impliquées dans de très nombreux projets – mais même Crédit Agricole, le n°1 du prêt dans les PPP petits et moyens en France n'a pas beaucoup plus de 1,5 milliards d'€ d'encours. Ces montants sont assez peu significatifs au regard des bilans bancaires. Nous retiendrons donc que l'importance de l'activité PPP, sans être fraction totalement négligeable, notamment en termes de visibilité et de positionnement vis-à-vis de la clientèle des grands établissements bancaires, est à relativiser

Le tableau suivant résume nos observations concernant les acteurs du prêt bancaire dans les PPP en France. (**Des fiches plus complètes sont fournies en annexe du chapitre**).

1.2.1. Acteurs du prêt

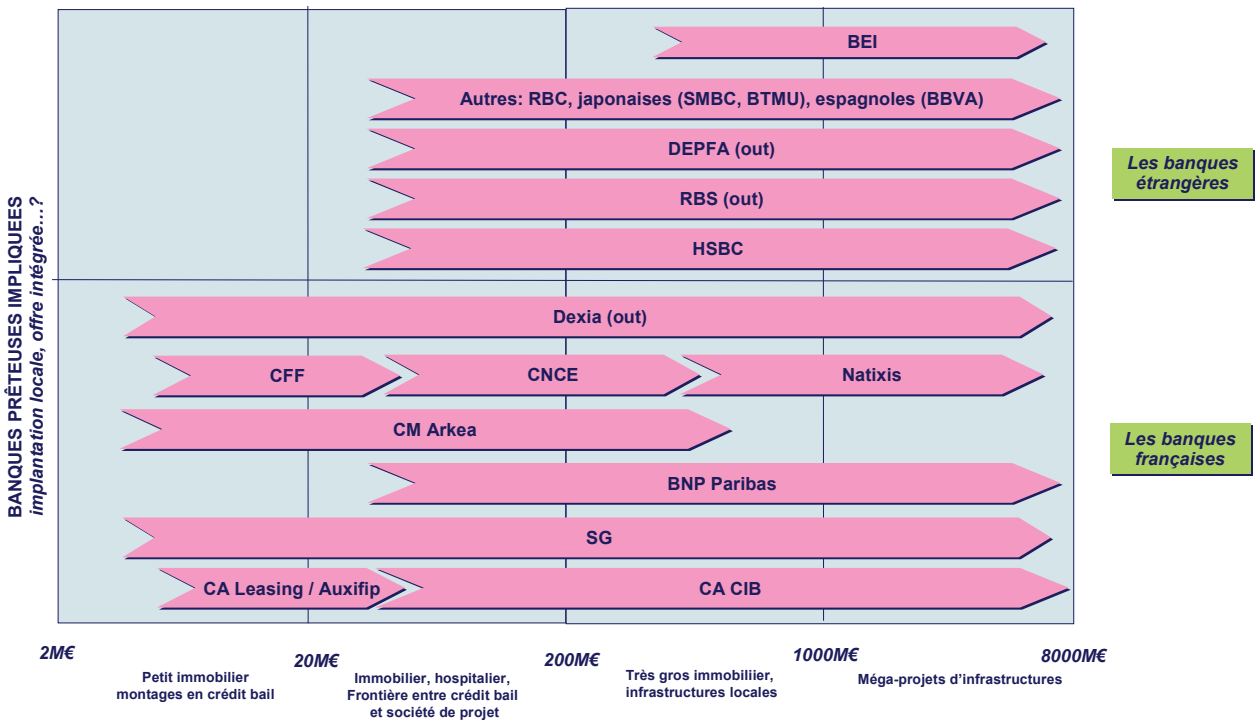
Groupe bancaire	Entité	Métier D'origine	Fonds lié ?	Approche PPP / Type de projet	Exemples concrets France
BNP Paribas Fortis		Financement de projet infrastructures et énergie	Antin Infra Partners	Positionnement sur les métiers du financement de projet à l'international (grands projets). Approche mondiale, pas limitée aux PPP/CPA français. Autoroutes, bâtiments publics, stations d'épuration. Surtout secteur énergétique.	LGV SEA (co-arrangeur)
Crédit Agricole SA (CA + Crédit Lyonnais)	Crédit Agricole : CA CIB*	Financement de (grands) projets	Meridiam (désormais détaché)	Positionnement sur les métiers du financement de projet en France et à l'international. Très grosses opérations en France: Pas de différence PPP concessions	GSM-R, Stade Vélodrome Marseille, LGV SEA, CP "Ecotaxe poids lourds"
	CA Leasing / Auxifip*	Financement locatif d'actifs (location financière, crédit-bail immobilier), financement de projets	Promoteur : CA immobilier	Marché français des PPP régionaux : financement du secteur public par montages locatifs. PPP/CPA, mais aussi DSP. - petit immobilier (gendarmeries, hôpitaux, EHPAD, écoles, équipements sportifs et culturels) - infrastructures ou équipements collectifs (restauration scolaire et hospitalière, éclairage public, transports collectifs, centres aquatiques, parkings) - équipements technologiques (haut débit, matériel médical) Aussi sur financement du "développement durable" en France: 1,4G€ financés: 200 installations éolien/solaire	« n°1 des financements PPP régionaux: 1,3G€ de financement dans les ""PPP"" de 2003 à 2011. 242M€ en 2011. 50% de part de marché sur les gendarmeries (projets de 1,5 à 20M€), 40% de part de marché sur les montages BEA, 30% de part de marché sur les CP. » (*source site internet*)
BPCE Natixis (Banques Populaires + Groupe Caisses d'Epargne)	Natixis*	Financements d'actifs et du commerce international	Fideppp 1 & Fideppp 2	Méga-projets en financement de projet. Pas forcément PPP/CPA : également DSP	LGV SEA
	CNCE* (Caisse Nat. des Caisses d'Epargne)	Financement local / collectivités à travers les caisses régionales		PPP et DSP, avec "montages complexes"	Stades, CH, tramway en DSP
	CFF* (Crédit Foncier)	Financement de l'immobilier	n/a	PPP/CPA avec montages simples de type crédit-bail	EHPAD, gendarmeries

Groupe bancaire / Entité	Métier D'origine	Fonds lié ?	Approche PPP / Type de projet	Exemples concrets France
Dexia *Disparu du marché*	Financement des collectivités locales:	SEIEF (détaché)	CP et formes associées de différentes tailles, des plus petits dans l'immobilier aux plus gros (participation à la syndication de la LGV SEA)	**Grands projets**: LGV SEA **Projets petits et moyens**: Eclairage 5 projets de 3,5 à 31M€ Casernes: 15 projets de 2,7 à 44M€,: Centres d'entretien et d'intervention de la gendarmerie (178M€), AOT prisons Poitiers Le Mans Le Havre (180M€), CP ALAT Dax (60M€), CP Prisons Nantes Lille Réau (250M€) Sports et Loisirs (4 projets de 3 à 35M€, CP Etat INSEP (70M€), CP stade Lille (320M€), CP Vélodrome SQY (74M€) Enseignement 2 BEA écoles de 6- 11M€, CP Paris 4 (49M€), CP UVSQY (44M€), Sanitaire/social: 4 petits BEH de 5-21M€, CH Sud-francilien (336M€), Annemasse (170M€), St-Nazaire (272M€) NTIC: CP haut débit CG54 (39M€), CP GSM-R (600M€)
Société Générale*	Banque universelle. Banque des collectivités, mais aussi banque d'investissement / financements structurés et "coverage" des grands corporate	I² avec Barclays Sogeprom: promoteur immobilier	CP et formes associées de différentes tailles, des plus petits dans l'immobilier aux plus gros (participation à la syndication de la LGV SEA) CH, incinérateurs, gendarmeries, Tramway Mulhouse arrangeur Positionnement dans les méga-projets d'infrastructures de transport	"LGV SEA CHU Caen (120M€) Une vingtaine d'opérations (BEA/H, CP) : santé, gendarmeries, police, centres de formation des pompiers, éducation, collèges, bâtiments publics, immeubles de bureaux, bâtiments d'archives, Autres exemples : 21 collèges du CG93 (230 M€) ; CPE Région Centre 18 collèges/lycées/bâtiments publics (48M€), centre de Diabétologie-Endocrinologie APHP, EHPAD Chalon-sur-Saône, ENSTA (130M€), immeuble "énergie positive" CUBordeaux (35M€)
Crédit Mutuel Arkea (Banque mutualiste)	Financement des collectivités			Stade Vélodrome Marseille, 4 collèges dans le 93 projet de 100M€ avec fonds d'épargne CDC-
HSBC*	Project / export finance (BFI), et lien avec les "corporate" du BTP et des utilities	Infrared	Conseil, arrangement bancaire et obligataire. Mais pas de distinction PPP / DSP. Domaine de prédilection: grandes infrastructures de transport.	Conseil à Eiffage (BEH CHSF, BEH CH Rennes), conseil et arrangeur Eiffage pour un lot de prisons (données 2006)
DEPFA* *Disparue du marché* *Voir portait de firme en annexe*	Spécialiste des collectivités, d'origine allemande	Fonds avec Bouygues pour petits projets	S'était spécialisée dans financement des projets publics et en PPP, et tous services financiers aux collectivités De préférence financement de gros projets (infras). Approche européenne des PPP et concessions. Missions de conseil pour rentrer sur le marché.	Conseil public (A65 pour l'Etat, stade pour Lille) et privé sur les PPP et concessions (A19, A41, LGV)

Groupe bancaire	Entité	Métier D'origine	Fonds lié ?	Approche PPP / Type de projet	Exemples concrets France
RBS* ***Disparue du marché***		Banque universelle, forte sur les financements internationaux et les PPP en UK	?	Prêteur sur projets de taille >30M€	Lot de prisons de Réau Lille Nantes en 2008 avec Dexia
RBC		Métiers du Project finance à l'international	?	Grands projets, pas limité aux PPP/CPA	?
Banques espagnoles (BBVA), japonaises : BTMU (Bank of Tokyo Mitsubishi UFJ) SMBC (Sumitomo Mitsui Bank Co)		Financement de projet à l'international (BFI)	?		BBVA : LGV SEA BTMU, SMBC : Lots A et B de prisons, Arena de Dunkerque
BEI		Banque multilatérale de prêt détenue par les Etats membres de l'UE	Margueritte, InfraMed, Meridiam	Méga-projets d'infrastructure d'intérêt pan-européen (voire en dehors de l'UE mais d'intérêt européen) Dimension du "PPP/CPA" français a peu de pertinence	Grands projets d'infrastructures paneuropéens : 2,5 à 4G€ prêtés chaque année - GSM-R (participation à hauteur de 280M€) - LGV SEA (participation à hauteur de 1,2G€. Fournit aussi 390M€ de fonds propres) - LGV BPL (participation à hauteur de 550M€) - A63 (participation à hauteur de 184M€)
Fonds d'épargne de la CDC					4 collèges dans le 93 projet de 100M€

*Sources : sites internet, données d'entretiens actualisées ("banques rencontrées" en entretien marquées d'un *), nos observations.*
Remarques : BFI / CIB signifie, dans les établissements français, "banque de financement et d'investissement"" ou "corporate & investment bank", CIB étant souvent le nom retenu à des fins commerciales, tandis que la BFI, traduction française, désigne dans le jargon bancaire l'activité de banque d'affaires des banques universelles (financements sur projets, opérations de conseil et d'origination liées aux marchés financiers, produits structurés et dérivés, etc.)
Sauf précision contraire les montants indiqués correspondent au coût d'investissement du projet en question
Nous mettons en annexe de ce chapitre les portraits de firmes de banques prêteuses

Nous prenons la liberté de fournir une illustration (très schématique) de ce tableau en matière de positionnement des entités bancaires par taille de projet – et donc, à titre secondaire, de secteur (infrastructures vs. petits projets immobiliers, avec une zone intermédiaire de projets complexes "*mid size*" immobiliers ou non), de modalité contractuelle (les petits projets étant dans les formes assimilables au Contrat de Partenariat [BEA, AOT-LOA, BEH…], propices aux montages locatifs ou en crédit bail, les projets intermédiaires étant propices aux CP, les grands et méga projets comprenant autant de concessions que de PPP/CPA).



Source : notre interprétation des données

Nous n'avons pu collecter (faute de temps, mais ce serait sans doute possible) des informations exhaustives sur les prêts effectués par toutes les banques de la place, mais nos observations appellent à un certain nombre de remarques permettant de caractériser le secteur du prêt bancaire aux PPP :

- Les grandes banques françaises, du monde capitaliste (BNP-Paribas, Société Générale) ou mutualiste (groupe BPCE, groupe Crédit Agricole, groupe Crédit Mutuel), sont présentes dans les PPP, quoiqu'à des degrés divers (que nous analysons plus bas).

- Dexia a disparu du financement des PPP. Son *business model* avait fortement dérivé vers une gestion actif-passif extrêmement risquée[463], qui lui a été fatale quand le crédit interbancaire s'est asséché lors de la phase aiguë de la crise financière de 2008. Certes, la banque est en cours de liquidation contrôlée, avec transfert d'une partie de ses activités au groupe La Banque Postale. Or, cette dernière a annoncé qu'elle ne relancerait pas l'activité de financement des projets héritée de Dexia – qui pourtant avec accumulé quantité de références et s'était construit une position de premier ordre au cours de la décennie 2000.

[463] Refinancements d'encours de long terme par des emprunts à court terme sur les marchés et du refinancement interbancaire au jour le jour.

- Dexia mise à part, la présence dans les PPP des banques "françaises" semble plus durable que celle des banques "étrangères". HSBC – qu'on ne peut certes assimiler à un transplant étranger en France, puisque ses structures parisiennes descendent du Crédit Commercial de France, racheté en 2000 – est la seule banque présente depuis le lancement du marché des PPP en France. RBS (Royal Bank of Scotland) a été semi-nationalisée par l'Etat britannique en 2008 pour lui éviter la faillite, et n'est plus présente dans les PPP en France (mais elle n'avait pas financé beaucoup de projets). DEPFA, institution bancaire originale – à l'origine banque allemande spécialiste du secteur public s'étant donné une identité pan-européenne en s'installant à Dublin et en se positionnant exclusivement sur les métiers de financement des collectivités, ayant recours aux outils de marché les plus innovants et risqués – n'a pas résisté à la crise et a également disparu (voir **portrait de DEPFA** en **annexe de ce chapitre**)[464]. D'autres banques étrangères semblent nouvelles venues sur le marché des PPP : BBVA a participé au co-arrangement du financement de la LGV SEA[465], deux banques japonaises (BTMU, SMBC) ont financé des opérations plus récemment, la banque canadienne RBC chercherait aussi à se placer sur le marché.

- Selon les établissements, l'activité de prêt aux projets en PPP comprend deux, voire trois mondes : en haut de l'échelle – terme choisi à dessein tant cette activité est la plus prestigieuse – des banques dont la vocation est d'être présente mondialement sur le métier de financement de projet. Il s'agit des banques étrangères, plus mondialisées (dont les équipes de montage des projets sont, le plus souvent, basées à Londres, le bureau parisien étant essentiellement à vocation commerciale et ne regroupant que quelques professionnels sur cette activité), mais aussi des divisions C&IB/BF&I des grands groupes bancaires français : Natixis (groupe BPCE), BNP-Paribas, Société Générale CIB, Crédit Agricole CIB. L'appréhension du métier de financement sur projet est européenne voire mondiale, la distinction entre concession et PPP/CPA est considérée comme non pertinente ; parfois même le financement de grands projets comprend des projets privés dans les domaines minier et de l'énergie, du financement d'avions ou de navires. Ces équipes des banques françaises ou étrangères sont intéressées par les méga-projets, le plus souvent liés aux grandes infrastructures de transport (LGV, autoroutes) ou assimilés (GSM-R), voire certains projets à dominante immobilière mais de très grande taille (prisons, Balard). Les prêts ont vocation à être syndiqués. Ces banques françaises sont très bien placées dans les classements internationaux – les *league tables* – qu'ils considèrent le marché de l'arrangement de dette au niveau mondial, au niveau européen, le conseil… Dans le cas des banques françaises présentes dans le financement de projet à l'international, les équipes peuvent comprendre quelques dizaines de professionnels, mais qui ne limitent pas leur activité aux PPP/CPA, ni même à la France. Relevant de banques françaises ou étrangères, ces équipes sont toutes localisées dans le Triangle d'Or des affaires de Paris, ou à La Défense quand elles relèvent de banques qui étaient trop à l'étroit dans leur siège du quartier d'affaires central (Société Générale, CaLyon…). On peut rattacher à ces grandes banques qui considèrent le financement de projet comme un métier mondial, la Banque Européenne d'Investissement, qui a vocation à fournir des prêts importants sur les grands projets d'intérêt européen – mais pour qui les subtilités juridiques autour des PPP/CPA sont de peu d'importance. La BEI a soutenu (ou s'apprêterait à soutenir) notamment les gros investissements liés aux LGV.

[464] *Edit* été 2013 : les équipes de Depfa à Paris sont devenues Deutschepfandbriefbank. Nous ne savons pas si elles ont financé récemment des projets.
[465] Mais nous ignorons si elle a participé, ou envisage de participer, à d'autres montages.

- En bas de l'échelle, des entités bancaires (relevant souvent du même groupe que les françaises présentes sur le financement des grands projets) venues du financement de l'immobilier (CFF) et/ou des besoins des collectivités locales (feu Dexia, Société Générale, Crédit Agricole Leasing / Auxifip, Crédit Mutuel). Elles mettent en œuvre, sur de très nombreux projets, des solutions simples proches du crédit-bail immobilier. Le prestige (et la rémunération) de cette activité sont moindres, ce qui transparaît incidemment dans la localisation des entités bancaires en question : Charenton (CFF), Issy-les-Moulineaux (Auxifip)... Ces banques sont exclusivement françaises, souvent à ancrage local fort, voire issues du monde mutualiste. A notre connaissance, seul le groupe BNP-Paribas n'est pas présent dans les "petits" projets à dominante immobilière (casernes, EHPAD, petits bâtiments techniques dépendant de CH, petits bâtiments administratifs, piscines…). Les formes juridiques sont des PPP/CPA, souvent dans les formes permises par les lois sectorielles de 2002 (AOT-LOA, BEA/H). En 2006, les parts de marché dans le domaine des PPP/CPA en montage de type crédit-bail immobilier (dont le nombre était déjà conséquent à l'époque) se répartissaient comme suit : CA Leasing 14%, Société Générale 11,2%, Banques Populaires 11,2%, Crédit Mutuel 9,1%, Groupe Caisses d'Epargne 8,2%[467]

- Entre méga-projets et petit immobilier, existe une zone aux contours flous, un marché "*mid size*" : centres hospitaliers, immobilier universitaire, grands bâtiments administratifs et prisons, infrastructures locales, stades et grands équipements de loisirs, équipements technologiques "moyens" (hélicoptères de formation ALAT, boucle départementale haut débit, contrats de performance énergétique sur un réseau de bâtiments…). On peut estimer que ce "segment" s'étend de quelques dizaines de M€ à quelques centaines de M€ pour les équipements comportant une dimension de service ou technologique importante, mais que le seuil est plus élevé en matière d'immobilier "simple", plus proche de la centaine de M€, jusqu'à quelques centaines de M€. C'est un domaine d'extension des banques spécialisées dans les montages immobiliers, quand les caractéristiques du projet permettent des solutions "simples" de ce type (par exemple des immeubles administratifs au montant d'investissement s'élevant jusque 100M€), mais peut aussi constituer un point d'entrée (pour les nouveaux entrants, a fortiori étrangers) et/ou un relais d'activité pour les banques s'intéressant davantage aux grands projets. Ce segment est surtout le marché de banques françaises à fort ancrage local – il s'agit pour l'essentiel de projets portés par des collectivités, ou à fort enjeu local (universités) – dotées d'équipes capables de mettre en place des montages complexes, mais qui se limitent aux projets menés en France (essentiellement sous la forme PPP/CPA, mais ils peuvent aussi porter sur des concessions – certains projets de stade ou de tramways ont été menés en DSP).

- Certaines banques – françaises – couvrent (ou couvraient) tout le spectre : Dexia, Société Générale, avec vraisemblablement un découpage interne (que nous n'avons pas pu identifier) car entre petit immobilier et méga-projets, le métier est différent. Dans d'autres banques, dont l'offre couvre elle aussi toute la palette des projets "PPP", de quelques millions à quelques milliards d'€, la clé de répartition au sein du groupe bancaire est plus explicite. Ainsi dans le groupe Caisse d'Epargne (aujourd'hui groupe BPCE), entre CFF pour les montages simples à dominante immobilière et quelques M€, Natixis pour les méga-projets à financements complexes, et l'équipe de la Caisse Nationale des Caisses d'Epargne couvrant le segment des projets moyens à montage complexe. Dans le groupe Crédit Agricole, le marché a été coupé en

[467] Source : document de présentation CA Auxifip datant de 2006. Il y a peu de raison de penser que ces ordres de grandeur ont été foncièrement bouleversés.

deux, sur la base du montant d'investissement des projets, logique que nous évoquait un banquier :

> « Dans le groupe CA, chaque composante intervient dans les PPP en fonction de règles internes. On s'est réparti les missions et opérations de façon à optimiser les compétences et coûts. Les banques d'affaires ne vont pas regarder les projets de gendarmerie dont les plus petits commencent de 1-1,5M€. Vous en avez des très gros qui montent exceptionnellement à 20-25M€, mais en moyenne ça tourne autour de 4-5M€, ce qui n'est pas du tout dans la cible des banques d'affaires. Il a été décidé qu'Auxifip serait pilote des opérations jusqu'à 60M€, au-delà c'était la banque d'affaires (CA CIB). On constate que ce tranching correspond à la réalité ; au-delà de 60M€, vous avez des montages qui sont plus des montages financiers de type "financements de projets" avec une approche de la part du banquier qui est beaucoup plus financière avec constitution de société ad hoc, recherche de partenaires pour aller dans le capital de la société, optimisation des financements, des montages propres… »
>
> *Banquier PPP du groupe CA, 2006*

- L'offre est donc clivée entre petits projets très locaux, à dominante immobilière, où la délimitation juridique "PPP/CPA" revêt une certaine importance, dont sont spécialistes des équipes venues du financement local et/ou de l'immobilier, et méga-projets dits "PPP" mais qui ne se limitent ni à la forme Contrat de Partenariat, ni à la France, ni même parfois aux stricts actifs publics, domaine des banques pour qui le financement de projet est une ligne de métier internationale. Entre les deux, un échelon intermédiaire qui peut être un domaine d'extension par le haut ou le bas de ces deux extrémités de l'activité de financement d'actifs, ou le marché de préférence pour des équipes de spécialistes de montages relativement complexes mais de taille modérée et s'appuyant sur un réseau local étendu. Notons également que toutes ces structures spécialisées dans le financement d'actifs liés au service public ou à la commande publique se sont intéressées au marché des installations d'énergie renouvelables, soit qu'il s'agisse de petits projets très locaux mais présentant des caractéristiques proches de formes de PPP (décideurs locaux, longue durée des investissements, subventions, tarifs de rachat et fiscalité spécifique garantissant un business plan peu risqué sur longue durée) – comme dans les parcs éoliens ou photovoltaïques "locaux", soit qu'il s'agisse de plus grands appels d'offres pilotés par l'Etat, d'ailleurs menés en modalité CP – appels d'offres récents pour parcs éoliens en mer. En fonction de l'étendue du marché visé et de l'intensité de l'activité, les équipes peuvent comprendre jusqu'à quelques dizaines de professionnels.

- Il est intéressant de noter que la plupart des banques de prêt ont lancé un ou des fonds d'investissement primaires ou secondaires dans les PPP : Meridiam pour le groupe CA, Fideppp 1 & 2 pour le groupe Caisses d'Epargne Natixis, I² (fonds secondaire) pour la Société Générale, SEIEF pour Dexia, InfraRed pour HSBC – parmi ceux que nous avons identifiés. Nous abordons les caractéristiques de ces fonds dans le point suivant, non sans remarquer qu'ils ont le plus souvent quitté le giron de la banque qui les avait lancés – parfois sous forme d'une fuite des équipes, quand on considère par exemple que la quasi-totalité de l'équipe du Fideppp 1 est partie monter un fonds indépendant, Edifice Capital.

Le paysage des acteurs du prêt bancaire dans les PPP recoupe donc grosso modo le paysage concurrentiel bancaire en France : la plupart des établissements français, du monde mutualiste ou capitaliste, couvrant les métiers de la banque commerciale et de la banque d'investissement, ont le plus souvent développé une offre et une présence sur toute l'étendue du marché, du petit immobilier à quelques M€ aux méga-projets.

Retenons aussi qu'il s'agit de parcours d'institutions: chaque banque a ses points forts et ses points faibles, qui l'amènent à s'intéresser au PPP avec un angle d'attaque qui n'est pas exactement celui de ses concurrents.

Notons enfin – c'est là une hiérarchie non explicite mais bien perceptible dans le monde de la finance – que le découpage entre métiers d'origine des banques proposé ci-dessus est à mettre en relation avec le type de projets financés – différenciés par leur taille. Pour diverses raisons (complexité des montages qui requiert des compétences supérieures, montants d'investissement des projets plus élevés générateurs de marges plus importantes pour les banques, et, tout simplement, attractivité relative de certains établissements eu égard à leur prestige), il existe une hiérarchie symbolique entre ces types d'établissements, les plus prestigieux étant ceux qui financent les opérations les plus visibles et sont les plus rémunérateurs pour leur personnel. Cet effet bien connu de tous ceux pour qui le monde financier est familier est également perceptible dans le monde des PPP.

1.2.2. Acteurs de l'investissement en fonds propres et de la promotion

Si les prêts – et donc les établissements bancaires – pré-financent environ 90% du montant d'investissement des projets menés en PPP/CPA, ce sont l'identité et les caractéristiques des investisseurs en fonds propres qui attirent le plus l'attention.

Les banques identifiées dans ce secteur étaient des "partenaires"[468] connus des décideurs publics et acteurs privés de l'urbain, le prêt sur projets menés en PPP pouvant constituer un prolongement d'activités existantes – immobilier, financement de collectivités et établissements public, *project finance*, accompagnement de grands clients "*corporate*" des secteurs des *utilities* ou du BTP – le tout selon des modalités et objectifs certes variés. Les investisseurs en fonds propres constituent eux un type d'acteur apparemment nouveau.

Nouveaux également sont la fonction économique et les objectifs de ce type d'institutions financières : dégager à partir d'investissements dans des "actifs publics" un couple rendement-risque correspondant à une nature de fonds propres – risque élevé, rémunération élevée (il n'y a pas de valeur absolue, la rémunération étant toujours censée être la contrepartie du risque. Le fameux taux de rentabilité de 15% exigé sur les fonds propres des entreprises cotées n'est pas ici pertinent). Le niveau de risque "global" sur un projet de type PPP/CPA ne saurait justifier un rapport rendement-risques sur une fraction importante des financements engagés (un ordre de grandeur dans les firmes privées est un tiers de fonds propres pour deux tiers de dette). C'est donc, comme on l'a vu plus haut (**chapitre 5**), non seulement en créant un effet de levier de proportions assez extrêmes, par un ratio fonds propres sur structure de financement très faible – recourant parfois à de l'ingénierie financière complexe – mais aussi en structurant l'opération de manière à faire porter à la SPV, donc aux investisseurs, certains risques finaux, propres au risque économique du projet, à la structuration

[468] Le modèle de gestion actif-passif imprudent, et finalement mortel, de Dexia ; et/ou les prêts structurés "toxiques" vendus à des collectivités trop crédules par leurs partenaires bancaires de long terme et de confiance, peuvent légitimement venir relativiser le discours de développement conjoint d'intérêts depuis longtemps mis en avant par les établissements bancaires "partenaires" des collectivités. Des établissements financiers les plus dignes de confiance aux yeux des collectivités, souvent mutualistes, à forte implantation locale, ou spécialisés dans le financement public, ayant construit les relations les plus durables, sont venus la plupart des tourments

juridique du montage contractuel et financier, qu'on crée une légitimité, et un intérêt, à l'apport de fonds propres dans les montages. Ceux-ci ne représenteront, au final, qu'une fraction du coût d'investissement, donc des montants préfinancés, des projets. Dans la pluralité d'intérêts économiques et de temporalités qui caractérise les PPP, les investisseurs en fonds propres jouent pourtant un rôle plus que proportionnel à leur poids apparent, qui doit d'autant plus inciter à connaître leur parcours et leurs caractéristiques.

Une enquête sur les investisseurs en fonds propres dans les projets d'équipements publics, infrastructures et "infrastructures sociales" (parfois désignés par le terme très signifiant de *public assets* ou actifs publics : il révèle déjà une manière de voir les infrastructures support des services publics comme des composantes d'un portefeuille d'actif), projets très majoritairement non cotés, conduit nécessairement à examiner les firmes de *private equity* s'intéressant à ce type d'actifs. Comme nous l'avons souligné, une identification préliminaire a été menée par Lorrain (2008, *op. cit.*), à partir des opérations menées par les très gros fonds de *private equity* (KKR, Cerberus, Texas Pacific Group, Blackstone, Bain, Carlyle, 3i, Apax, Cinven, CVC…) dans le secteur des infrastructures et plus généralement des *utilities* et autres actifs régulés ou à forte composante de décision publique – compagnies électriques, infrastructures routières, immobilier, télécommunications, firmes de BTP ou de *utilities*. Si les opérations menées par ces fonds sont parfois gigantesques en termes de volume (allant jusqu'à des *deals* de plusieurs milliards voire dizaines de milliards de dollars), un certain nombre de caractéristiques de ces opérations nous conduisent pour notre part à distinguer ces fonds de *private equity* emblématiques des intervenants en fonds propres dans les PPP/CPA. Les grands fonds anglo-saxons susmentionnés investissent dans des *firmes* qui éventuellement gèrent des infrastructures, mais pas réellement dans ces infrastructures elles-mêmes[469] ; dans le cas des investissement menés dans des infrastructures ou firmes détenant des équipements, des infrastructures, ou de l'immobilier, ces actifs sont le plus souvent existants, ce qui fait que l'opération s'apparente plus à un refinancement d'actifs *brownfield* qu'à un montage sur un équipement *greenfield* ; ces opérations sont pour l'essentiel nord-américaines, ou menées par des firmes basées aux Etats-Unis ; enfin et surtout, ces firmes généralistes du "non coté" n'investissent pas particulièrement dans les PPP, ni même spécifiquement dans un portefeuille "d'actifs publics" identifié comme tels. Si les fonds identifiés par Dominique Lorrain ont investi dans des firmes intervenant dans l'urbain ou les services publics en réseaux plus ou moins régulés, c'est parce que des opportunités de rationalisation de la gestion voire de restructuration – et donc, évidemment, de génération massive de *cash-flows* permettant de couvrir des montages financiers à fort effet de levier, éventuellement complétés par un "*upside*" rémunérateur lors d'une éventuelle réintroduction en bourse – existaient sur ces entités. Mais non en vertu d'un intérêt sectoriel déclaré.

Dominique Lorrain a cependant identifié une firme emblématique de l'investissement en fonds propres dans les infrastructures, que nous présentons ici en en reprenant certains éléments de son enquête, croisés avec les résultats de nos entretiens et observations : la banque australienne MacQuarie, dont le succès et le modèle semblent avoir inspiré tout un secteur.

i) Le précédent MacQuarie

[469] D'autant que dans le cas américain les firmes de télécommunications ou de production d'électricité ont parfois recouru au *project finance* pour financer les principaux actifs sur lesquels ils s'appuient… Actifs matériels qui se trouvent donc en dehors de leur bilan.

Le cas MacQuarie interpelle – à tel point que cet établissement financier original a déjà été abordé dans plusieurs études consacrées aux acteurs financiers de l'urbain (Lorrain, 2010, *op. cit.*, Thorrance, 2008)[470].

Créée dans les années 1980 en Australie, cette banque d'investissement[471] a été précurseur à plus d'un titre : par sa spécialisation dans le secteur des infrastructures et des services publics en réseau à forte régulation, par son métier qui va de *l'investment banking* à l'*asset management*, par ses ambitions mondiales, par son *business model* de manière plus générale – appliquer les techniques du LBO et de la gestion de fonds aux "actifs publics" – elle est un acteur emblématique de la "financiarisation de l'urbain".

Une logique d'investissement dans les infrastructures dont les PPP ne sont qu'une composante

Au moment notre enquête, la ligne officielle de MacQuarie était de se présenter comme un « investisseur en infrastructures » [472], s'appuyant sur une logique d'investissement visant à la fois une catégorie et un mode de détention d'actifs sur le long terme, possédant par nature des intérêts convergents avec la personne publique :

- D'un point de vue économique, les "actifs" visés correspondent à des « services indispensables à la collectivité », secteurs caractérisés par une « faible concurrence et de fortes barrières à l'entrée », souvent de nature monopolistique ou oligopolistique, ce qui a pour contrepartie des revenus et des coûts réglementés. Ces actifs sont générateurs de *cash flows* (flux de revenus) prévisibles et stables – et donc à même de couvrir le remboursement d'un plan de financement à fort effet de levier par endettement. La dimension d'efficacité de gestion n'est pas absente, MacQuarie possédant des équipes expertes pour estimer le potentiel de rentabilité de certains types d'infrastructure à dimension commerciale (aéroports notamment) – ce qui est présenté comme une « forte capacité d'innovation permettant de maximiser la valeur de l'actif ». (source : entretien, présentation de la banque en conférence). Cette nature d'actifs de rendement démarque McQuarie d'une certaine logique observée dans le *private equity*, où une partie non négligeable de la rentabilité visée réside dans la possibilité d'un "*upside*" – une cession à un industriel, introduction en bourse, voire à un autre fonds mettant en œuvre un plan de financement plus agressif – lors de la revente de l'actif. L'observation sur le long terme seule permettrait de connaître la part d'habillage rhétorique dans ces principes énoncés ;

- Dans les entretiens comme dans les documents de présentation, il est constamment souligné que MacQuarie agit comme investisseur financier de long terme et pérenne – ce qui correspond à la logique des services publics appuyés sur des réseaux techniques, et peut aussi paraître, pour partie, être un argument nécessaire pour déminer la méfiance a priori à l'égard d'une firme de capital investissement d'origine anglo-saxonne, aux intentions supposées contraires à celles de la personne publique qui est responsable *in fine* de l'organisation et de la fourniture de ces services. Mais cette perspective de long terme est également cohérente avec la structure de gestion par fonds, que nous abordons plus bas.

- Outre cette logique d'investissement dans des actifs de long terme, dans des services publics

[470] **Torrance, M.,** (2008) : "Forging glocal governance ? Urban infrastructure as networked financial products" in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.32, n°1, pp. 1-21. Cette analyse visait à expliciter les connexions entre la gestion locale des infrastructures et les impératifs de la finance globalisée, au sujet d'une autoroute urbain de Toronto détenue par cette banque australienne originale.

[471] On peine à trouver un qualificatif univoque pour cette institution, qui la rendrait par ailleurs comparable à d'autres établissements financiers.

[472] Source : entretien conduit en 2006 auprès d'un banquier de McQuarie à Paris – désormais employé dans un autre fonds --, documents support de présentation dans des colloques consacrés aux PPP, presse.

essentiels et des secteurs à forte régulation publique, la taille-cible importante de ses prises de participation a contribué à la notoriété de MacQuarie. Combinée à l'effet de levier, elle lui permet d'investir ou de prendre le contrôle d'actifs liés aux infrastructures ou de firmes du secteur des *utilities* particulièrement visibles[473]. Ces caractéristiques recherchées orientent les investissements de McQuarie vers de très grosses acquisitions dans des infrastructures des secteur routiers (autoroutes, ponts), portuaire, aéroportuaire, ferroviaire, immobilier, dans les firmes de *utilities* voire de télécommunications et de médias, au niveau mondial. Ceci se traduit dans la manière de considérer le portefeuille d'actifs gérés. En 2006, MacQuarie mettait en avant un portefeuille d'investissements dans des infrastructures « diversifié et mondial » l'amenant à traiter 110 millions de passagers d'aéroport par an, 1,2 millions de passages aux péages autoroutiers par jour, 3,4M de clients dans la fourniture de gaz, 4M de clients dans la fourniture d'eau, 540.000 clients dans l'électricité, 3,9M de passagers par an dans le ferroviaire, etc. En France en particulier, McQuarie s'est illustré par le rachat en 2006 d'une partie du capital de la SEM autoroutière APRR (Paris Rhin-Rhône).

De fait, quoique MacQuarie, qui s'est développée d'abord en Australie et dans la région Asie-Pacifique, puis en Amérique du nord, et se présentait comme un investisseur de long terme dans les PPP au sens large, souhaitant être présent sur les infrastructures à venir en France (bâtiments complexes, routes, rail, énergies renouvelables, ports, canaux – projets en PPP et/ou en concession, en fonction du profil de risque), a surtout été présente en Europe dans les grandes "privatisations" de concessions ou de firmes de *utilities* (une vingtaine d'opérations – citons en particulier Thames Water et APRR). C'est un spécialiste du rachat d'infrastructures ou de firmes existantes, plutôt que du montage de projets neufs. Archétype du fonds spécialisé dans les infrastructures, MacQuarie n'est pas le spécialiste des PPP français – et n'a en réalité réalisé aucune opération dans le secteur des PPP/CPA. Il en va de même, on le verra, de nombre de fonds d'investissements de grande taille spécialisés dans les infrastructures et les PPP, et qui affirment souhaiter être actifs sur le marché français : ils cherchent surtout à réaliser des opérations de rachat de grandes firmes ou infrastructures existantes.

Une gestion par fonds

La spécialisation originale de MacQuarie dans les infrastructures n'est pas la seule caractéristique qui en fait un établissement financier précurseur d'un plus large mouvement : un autre trait remarquable réside dans la structure de gestion par fonds indépendants les uns des autres. Certains sont cotés en bourse – et donc sans horizon de sortie –, d'autres sont non cotés, avec une échéance de 10 ans. Un responsable de McQuarie rencontré à Paris en 2006 soulignait ainsi la position officielle de la banque : « on ne cherche pas à sortir. On est pur rendement. On est structurés et calés pour, quand on fait un investissement, y rester pendant toute la durée de l'actif. Ce n'est pas un fond de LBO[474], mais plutôt comme une sicav obligataire. On fera du 10%/an. Sur chaque type de fond, on a une norme de rendement ».

[473] A titre d'exemple, l'un des fonds gérés par MacQuarie a été souscrit à hauteur de 1,5mds d'€, pour mener de 12 à 15 opérations d'investissement – soit des tickets moyens de 100M€. Considérant (1) que de tels fonds donnent à MacQuarie la possibilité d'engager des investissements de 500M€ (2) que ces prises de participation ne visent pas nécessairement à acquérir la totalité des fonds propres, mais parfois une simple minorité de l'ordre de 20% du capital (3) que, selon les secteurs, les fonds propres peuvent ne représenter que 10 à 20% du montant de l'investissement ; un rapide calcul indique que MacQuarie pourrait prendre des parts minoritaires ou majoritaires dans des infrastructures, ou firmes appuyées sur des réseaux, valant plusieurs milliards d'€ ou de $, voire plus. « Nous il faut qu'on ait un certain intérêt économique à faire les investissements. 10M€ de fonds propres, ce n'est pas assez, on a du mal à aller sur des opérations de €100m au total, soit 10M€ de fonds propres. Donc c'est quand même des grandes opérations. On pourrait prendre un ticket de 500M€ ». (entretien, 2006)

[474] LBO = *leverage buy out* : rachat à effet de levier, technique sur laquelle reposent les fonds de *private equity*

En 2006, MacQuarie détenait 20mds d'€ d'actifs sous gestion dans une vingtaine de fonds : 10 fonds cotés portant des noms tels que « McQuarie Infrastructure Group » [MIG], « McQuarie International Infrastructure Fund » [MIIF] ; 10 fonds non cotés portent des noms tels que « McQuarie European Infrastructure Fund 1 » [MEIF 1], « McQuarie European Infrastructure Fund 2 » [MEIF 2], « McQuarie European Global Infrastructure Fund 1 » [MEGIF 1], « McQuarie European Global Infrastructure Fund 2 » [MEGIF 2], « McQuarie Essential Assets Partnerships », « McQuarie Airports », « McQuarie Communications Group », « McQuarie Diversified Utility and Energy Trusts », etc.

Chacun répond à une logique d'investissement (norme de rendement, espace géographique, sous-secteur des infrastructures ou des *utilities*) particulière. « MacQuarie European Infrastructure Fund 1 », par exemple, contient des "actifs de première nécessité" à caractéristiques monopolistiques et *cash flows* prévisibles et stables, dans les secteurs de la route, du rail, des déchets, des aéroports, de l'eau...[475] Ce fonds a levé en juin 2005 1,5mds d'€ auprès d'investisseurs institutionnels de divers pays (ABP, BA Pension Fund, CPP I board, HSH Nordbank, Dexia CLF, Oslo Pensjonforsikring), montant qui devait permettre de réaliser, par effet de levier, une quinzaine d'investissements. Notons que le multiplicateur d'investissement joue à plusieurs niveaux : parce que MacQuarie en tant qu'établissement financier n'a contribué que pour 69M€ au fonds, que les prises de participations ne sont pas toujours majoritaires, que la mise en capital ne représente qu'une faible fraction du montant d'une acquisition des fonds propres d'une entité gestionnaire de *utilities* ou d'infrastructures. Le principe est de procéder à des acquisitions jusqu'à avoir utilisé complètement la levée de fonds – en 2006, 1066M€ des 1,5mds d'€ levés avaient servi dans 9 opérations d'investissement. A défaut d'y être parvenu dans l'échéance promise (mars 2007), le capital restant du fonds est restitué aux souscripteurs… il n'y a pas de rendement quand le fonds est inemployé !

On voit incidemment que MacQuarie, a l'instar des autres fonds dans les infrastructures et les PPP, a deux "clients" : les clients publics, qui en quelque sorte devront choisir l'investisseur, mais aussi les investisseurs institutionnels, dont il faut attirer les liquidités en promettant une logique d'investissement adaptée.

En fait d'investisseur en fonds propres dans les infrastructures, MacQuarie est en réalité un monteur d'opérations d'investissements réalisées pour compte de tiers.

Un modèle de rentabilité particulier

De fait, MacQuarie est un établissement financier d'un type particulier :

- c'est une banque d'affaires dont les équipes travaillent pour évaluer les opportunités et « faire des *deals* » exclusivement dans le domaine des infrastructures et exploitants de services publics, *deals* destinés à remplir des fonds indépendants, souscrits ou cotés, parfois après une valorisation préalable des investissements pour compte propre. Ces *deals* sont également caractérisés par une forte ingénierie financière ;
- c'est un gestionnaire d'actifs, essentiellement pour compte de tiers, via les fonds satellites spécialisés dans les infrastructures sociales et l'immobilier, qui possèdent des participations suffisantes pour influencer les décisions stratégiques, sans participer à la gestion quotidienne des actifs, assurée par

[475] Que l'assemblage dans un fonds géré selon des mêmes principes, "d'actifs publics" provenant de divers secteurs et de divers pays, donc systèmes d'organisation, puisse avoir pour retombée un alignement capitaliste uniformisateur de la gestion de ces infrastructures, sans prise en compte des approches institutionnelles nationales ou locales de ces services publics, est une conséquence étudiée par Thorrance au sujet du périphérique de Toronto (2008, *op cit.*).

des industriels (parfois appointés par ces actionnaires).

Les deux activités, conseil et gestion de fonds, assurent aux banquiers de MacQuarie de confortables commissions de conseil et de gestion (*fees*).

C'est là un dernier point d'importance : créée en 1985, en Australie – pays pionnier en matière de PPP, privatisation des *utilities* et infrastructures, et mise en place de systèmes de retraite par capitalisation, qui donnent un poids important aux caisses de retraite et fonds de pension en quête d'actifs de rendement de long terme – cotée depuis 1996, et ayant permis la fortune des jeunes banquiers qui l'avaient créée, MacQuarie a, toutes proportions gardées, marqué l'histoire financière comme un KKR dans les années 80[476]. Elle a été le premier véhicule qui a permis l'enrichissement de professionnels de la finance par les opérations d'investissement dans les actifs publics. Certes, cette qualité de premier entrant, et la conjoncture financière exceptionnellement favorable des années 1990 et de la première moitié des années 2000 – un accès illimité aux liquidités pour qui proposait un *business plan* de structuration financière hors du commun – ont joué dans la réussite de MacQuarie. Mais ce point mérite à notre sens d'être souligné : depuis MacQuarie, la création d'un fonds spécialisé dans les infrastructures a aussi pour but de permettre à ceux qui y travaillent, sans doute pas de faire fortune, mais de s'enrichir à l'échelle de leur carrière.

Plus ou moins directement, plus ou moins intégralement, le modèle MacQuarie a inspiré d'autres institutions, dont le cheminement n'a pas toujours été couronné de succès. Citons en particulier le cas de Babcock & Brown, autre établissement australien créé sur le modèle de MacQuarie, mais dont le *business model* n'a pas résisté à la crise financière. Relevons également que si nombre de fonds d'investissements dans les infrastructures, PPP, et autres actifs publics, ont été initialement lancés et souscrits par des banques, ils semblent voués à s'autonomiser et devenir l'instrument d'une petite équipe de professionnels.

ii) Eléments de différenciation entre fonds

Avant de présenter ci-dessous les acteurs identifiés de l'investissement en fonds propres dans les PPP/CPA français – et les acteurs européens ou mondiaux susceptibles d'intervenir plus ponctuellement – passons en revue quelques-uns des éléments qu'il faut repérer pour comprendre rapidement les différentes logiques d'investissement.

Les éléments pointés au sujet des banques prêteuses ne sont pas forcément pertinents – en particulier le métier d'origine conduisant au PPP, les fonds ici considérés ayant été initiés explicitement pour investir dans cette catégorie d'actifs. (Sauf à considérer que bien souvent les fonds ont été initiés par des banques qui cherchaient, dans leur logique propre, à intervenir sur le marché émergent des PPP…)

On propose de s'attacher à identifier, pour chaque acteur :

- Les souscripteurs initiaux du fonds et, éventuellement, le rattachement institutionnel : certains fonds ont été créés, et souscrits partiellement ou en totalité, par des banques désireuses d'intervenir dans les PPP – soit qu'elles devaient proposer en association à leur offre de prêt une offre *equity,* soit qu'elles géraient de vastes fonds de gestion en quête de placement dans des

[476] Les opérations de LBO emblématiques du fonds KKR (Kohlberg, Kravis, & Roberts) au milieu des années 1980 avaient initié le développement du Private Equity, contribué à la soumission des firmes et de leurs managers, désormais sous la menace d'OPA hostiles conduites pour de simples objectifs financiers aux intérêts des actionnaires… et permis l'enrichissement massif des fondateurs du fonds.

actifs longs. Certains de ces fonds créés pour accompagner des banques prêteuses sont par la suite détachés de cet établissement ;

- Des éléments de dimensionnement financier : la taille de la levée de fonds, la taille du ticket d'investissement visée, la taille d'opération visée peuvent être des données significatives. Rappelons le phénomène de l'effet de levier, qui joue à plusieurs niveaux :

  1. Un ticket pris dans une société de projet ne représente quasiment jamais la totalité des fonds propres : les industriels sont souvent tenus de monter au capital, afin de demeurer impliqués sur la durée du projet (même si, en réalité, le constructeur procède dans la plupart des cas à un "*swap*" (échange) avec la firme de *facilities management* (souvent une filiale) une fois l'équipement livré et le niveau de service validé. Pour des raisons de consolidation, que les industriels tiennent à éviter, à l'exception d'Eiffage et de ses montages "*corporate*", la part du constructeur dans les fonds propres se limite le plus souvent à 20%. Par ailleurs, au-delà d'une certaine taille de dossier (elle-même déterminée par la taille du fonds), il est rare qu'un investisseur financier apporte à lui seul les 80% des fonds propres nécessaires restants : le plus souvent, et selon des montages variables, adaptés aux spécificités de chaque opération, plusieurs investisseurs financiers prennent de 20 à 50% du capital.

  2. La part de dette est très importante dans les montages en PPP/CPA : souvent de l'ordre de 90% du montant de financement.

Du partage des fonds propres et de l'effet de levier, il résulte qu'un fonds d'investissement souscrit à hauteur de 200M€ peut, théoriquement, investir dans un portefeuille de projets d'une valeur de 5mds d'€. Relevons ce témoignage, révélateur du lien entre taille du fonds et logique d'investissement :

> « ABN Amro a créé un fonds de 500M€ pour investir dans les projets de PPP en Europe. 500M€, ça veut dire quoi ? Que nous sommes capables de prendre un ticket allant jusqu'à 100M€ dans un projet. Pour information, dans le dossier de Caen [ABN Amro a apporté les fonds propres sur un des premiers projets de BEH en France], le montant de l'*equity* à la fin ce doit être 6-7 M€, sur [un montant d'investissement de] 100M€.. ce n'est pas énorme. Donc forcément des dossiers de 100M€ [montant de financement total du projet] ce n'est pas notre stratégie. On ne s'interdit pas d'en faire si l'équipe est un peu en panne un moment, on peut nous voir sur ce genre de choses, mais ce n'est pas le cœur de ce qu'on a envie de faire. Ce qu'on a envie de faire, ce sont des projets du type LGV Tours-Bordeaux : 4,5mds d'€ [de coût de construction]. S'il faut créer une SPV qui va capitaliser entre 500 et 800 M€, et si vous ne voulez pas avoir 15 personnes autour de la table, ayant mis 15-20M€ chacun, ce qui rendrait quasiment impossible le fonctionnement du consortium, il faut qu'il y ait des gens qui mettent 200M€. Des gens qui peuvent mettre 200M€ sur la table pour prendre du risque sur un projet de ce genre, il n'y en a pas 5. Et dans ceux qui peuvent, il y a nous, ABN Amro. Nous on est prêt à mettre sur un projet de cette nature 150, 200, 250M€ en *equity*. Il n'y en pas beaucoup des gens qui font ça. Il y a McQuarie, mais McQuarie le fait en levant du fric en mettant ça dans des fonds côtés, alors que ABN Amro le fait dans une logique beaucoup plus institutionnelle à mon sens, parce que le fond d'investissement d'ABN, ce sont des fonds de pension néerlandais qui sont dedans… Ça fait partie des choses pour lesquelles on est en avance, et là on est dans la cour des grands, parce que si on prend une opération dans laquelle il faut mettre 200-300M€ d'*equity*, on a enlevé d'autres banques, et après celles qui peuvent à la fois mettre 200M€ d'*equity*, et diriger une opération comme celle-là, on en supprime encore. Donc je crois que c'est ça notre force, et que c'est comme ça qu'il faut nous voir : comme une établissement qui peut travailler sur de très grands projets en mettant beaucoup d'argent dessus, et en ayant dans la besace une forte capacité de mixer des produits différents.
> Par ailleurs, il y a une taille de dossier où on veut prendre 80-90%, puis au-delà d'un certain seuil on ne souhaite prendre que 30-40%. Parce que la taille du dossier fait

> qu'économiquement, même si on a 200M€ sur 600 d'equity, je dirais il y a de quoi faire, et en plus de ça c'est le seul moyen d'être dans ces gros dossiers. Aujourd'hui c'est ce qu'on s'apprête à faire sur quelques gros dossiers, on adapte notre modèle, pour prendre entre 20 et 50%, si on nous demande de ne prendre que 20 à 50%. Mais pour ça il faut que ce soit au moins un projet d'1-1,5mds d'€
> CaLyon ne suit pas sur de très gros projets comme ça. Ou alors ils suivent pour la dette si vous regardez le fonds d'investissement, qui est le plus gros des banques françaises, que vient de créer Calyon, il fait 220M€. Quand vous êtes sur un projet qui nécessite 500M€ d'equity, le fonds de la maison, il fait un montant total de 220, dans ses règles d'investissement il va mettre au maximum 40 ou 50. Sur un deal. Pour des règles de répartition des risques, etc. donc il ne joue pas dans la même cour. Alors que nous notre fond, qui n'est qu'à sa première tranche, il fait 500. Et si demain, on lui fait prendre 100M€ d'un gros deal français, je suis persuadé que dans les 6 mois qui suivent, il passe de 500 à 1Mds d'€. Parce qu'aujourd'hui pour le faire monter, on attend simplement de mettre des trucs dedans ».
>
> *Un banquier, ABN Amro, 2006*

Si on ajoute que le montant d'investissement a souvent partie liée au secteur, on comprend que le montant levé par le fonds est un critère primordial

- La taille et la localisation de l'équipe : quels sont les effectifs du fonds, où sont-ils basés, y a-t-il une division du travail entre un bureau de représentation parisien et des équipes de structuration, typiquement, londoniennes ?
- La logique d'investissement :
  - Sectorielle : cette question est assez liée à la taille cible des investissements du fonds, et commande par ailleurs la limitation ou non de l'approche aux PPP/CPA. En clair, la cible est-elle dans les infrastructures – qu'elles soient menées en PPP/CPA ou en concession est alors secondaire –, plus étroitement limitée aux projets en PPP/CPA, ce qui recouvre plus d'objets, notamment bâtimentaires, mais de taille plus modeste, voire dans le montage de projets immobiliers essentiellement ? Par ailleurs, certains fonds qui se présentent comme spécialisés dans les PPP visent en réalité à prendre des parts dans des concessions et firmes de *utilities*, d'autres incluent les investissements dans les énergies renouvelables.
  - Investissement *greenfield* ou *brownfield*, c'est-à-dire dans des projets en cours de montage (*greenfield*) ou déjà opérationnels (*brownfield*.). Cet élément de dichotomie est important ; on constatera toutefois que sur les méga-projets (LGV), les fonds à même d'intervenir sont souvent ceux qui ont, par ailleurs, une stratégie d'investissement de fonds secondaire (*brownfield*).
  - Cible géographique : les investissements sont-ils limités à la France, ou la logique est-elle pan-européenne voire mondiale ? Encore une fois, ce critère recoupe la taille du fonds, qui commande le secteur visé. Le poids relatif des spécificités françaises est plus important dans les projets petits et moyens que dans les méga-projets, où la difficulté technique liée au financement est relativement plus importante.
- Les projets concrets réalisés en France. Plusieurs fonds affichent leur intérêt pour les PPP en France – mais ciblent en réalité quelques méga-projets, et n'effectueront peut-être jamais d'investissement dans les PPP/CPA. Regarder les projets concrètement réalisés en dit beaucoup sur l'activité et le positionnement réels des fonds.

iii) Les fonds d'investissement dans les PPP en France

Nous proposons ci-dessous une typologie résumant les tableaux plus exhaustifs présentés en **annexe de ce chapitre**. Au risque d'un certain arbitraire – tant il est difficile de styliser des catégories bien distinctes d'acteurs, chacun possédant des qualités qui en font un type d'institution *sui generis* – nous avons identifié, essentiellement en fonction de l'intensité de leur implication dans les PPP/CPA français, trois types d'investisseurs dans les actifs publics : les fonds spécialisés dans les PPP/CPA français, très présents, les fonds étrangers et nouveaux entrants dont la logique d'investissement ne se limite pas aux PPP/CPA français, mais qui ont pu ou peuvent encore intervenir sur des dossiers de ce type, et les fonds, quel que soit leur statut, qui ne considéreront que les méga-projets d'infrastructures et les investissements dans les firmes de *utilities*.

- Les fonds spécialisés dans les PPP/CPA français – et très présents sur ces dossiers :

FIDEPPP *Equipe <10 à Paris*	- Fonds créé par NATIXIS/BPCE et détenu intégralement par ce groupe bancaire. - FIDEPPP 1 doté de 200M€ a participé à 14 opérations via des tickets d'environ 10M€, permettant près de 4G€ d'investissements. FIDEPPP 2 a été lancé en 2011 avec une cible de 180M€ - Projets *greenfield* en PPP/CPA (voire DSP) de taille moyenne en France. - Projets réalisés : tramway de Reims (DSP), autoroute A28 (DSP), université Paris 7, lycées, CPE lycées d'Alsace, BEH Bourgoin Jallieu, Balard, Stade Vélodrome, Zoo de Vincennes, boucles haut débit - Intervention conjointe avec les banques du groupe BPCE
SEIEF *Equipe à Paris*	- Fonds lancé par Dexia, souscrit par la BEI, et des banques italienne, espagnole, portugaise, belge, à hauteur de 120M€ - Projets *greenfield* en PPP/CPA (voire *brownfield* en concession) de taille moyenne en France et dans les pays des banques ayant souscrit (méditerranéens surtout). - Projets réalisés : contournement de Vichy, Université de Versailles St Quentin, Lot n°3 de prisons, Balard, Stade de Nice, haut débit CG54, réseau IP des bases de l'Armée de l'Air
CDC (Direction Dvpt. Territ.) *Equipe <10 à Paris*	- volume du fonds non identifié. Détenu par la CDC (ce n'est pas une filiale) - intervient sur 49% des fonds propres de projets de taille moyenne - Projets *greenfield* en PPP/CPA de taille moyenne en France - Projets réalisés : université de Guyane, lycées, CPE lycées d'Alsace et Ville de Paris, Balard, CH Bourgoin, CH Carcassonne, CH St-Nazaire, CH Quinze Vingt, Zoo de Vincennes, stades de Marseille et Nice, haut débit CG54
ICADE *Equipe <10 à Paris*	- société immobilière cotée filiale de la CDC, intervient en investisseur et/ou promoteur - projets *greenfield* en PPP/CPA à dominante immobilière - Projets réalisés : ENSOP, université de Pau, collèges du CG89, BEH St-Nazaire, CHU de Nantes et Nancy, commissariat de Meaux, Archives du MAE, Quinze Vingt, EHPAD Laval, Zoo de Vincennes

Notes : FIDEPPP = "fonds d'investissement et de développement des PPP" ; SEIEF = "South Europe Infrastructure Equity Finance", CPE -= contrat de performance énergétique
Sources : entretiens, documentation officielle (plaquettes, présentations dans les colloques), sites Internet, presse

Ces fonds ont pour propriété d'être adossés à des institutions financières plus larges, qui se trouvent être les principales banques prêteuses dans les PPP (à l'exception de SEIEF, qui s'est autonomisé de Dexia suite au retrait de cette banque du marché des PPP). Leur surface financière leur permet de prendre des tickets de l'ordre de 10M€, ce qui permet de prendre des participations dans des projets compris entre quelques dizaines et quelques centaines de M€ : ils sont présents dans les projets "*middle market*" les plus représentatifs (prisons, hôpitaux, lycées, universités, stades, boucles télécom, immobilier lié aux ministères régaliens…) – dont la dette est par ailleurs fréquemment apportée par leur maison-mère.

Ils participent au montage des projets.

L'équipe PPP de la CDC (Direction du Développement Territorial) est certes adossée à un établissement financier d'un type particulier ; il en va de même pour Icade, qui dépend également de la Caisse des Dépôts. Jusque 2006-07, le groupe Caisse d'Epargne était lié à la Caisse des Dépôts[477]. Cet héritage, en sus des similarités de l'offre FIDEPPP et CDC (forte légitimité à intervenir sur des projets publics à décision locale) explique que le FIDEPPP, la CDC et/ou la CDC plus Icade, investissent de concert sur certains projets. Lors de nos observations, nous avons pu observer que les équipes du FIDEPPP/CNCE et de la CDC sont habituées à travailler ensemble .

Icade est un investisseur immobilier, plus qu'un fonds de *private equity*, et intervient en investisseur le plus souvent en parallèle à son rôle de promoteur. Mais la nature de ses investissements le place en concurrence (ou en complémentarité) avec les autres intervenants financiers sur des montages PPP.

Le FIDEPPP a connu deux phases : l'équipe créée par Nicolas Boudeville, personnalité des affaires très impliquée dans les PPP, est partie fonder Edifice Capital, un fonds concurrent et indépendant du groupe BPCE Natixis, quand le fonds FIDEPPP 1 a été entièrement consommé dans des opérations. Un autre fonds, FIDEPPP 2, a été lancé depuis, avec le même ancrage institutionnel.

Tous les projets de PPP/CPA en France ne sont pas couverts par ces seuls acteurs, et à cela il y a trois explications : les petits projets ou projets à forte composante immobilière, sont souvent financés par des montages ne nécessitant pas de fonds propres. Sans cela, nous aurions vraisemblablement identifié Crédit Agricole Immobilier au nombre des "investisseurs". Surtout, une fraction non négligeable des projets est remportée par les consortiums menés par le groupe de BTP Eiffage, qui investit directement dans les SPV. Enfin, il existe quelques fonds "*outsiders*", soit des fonds d'origine anglo-saxonne présents (mais de manière moins intensive) sur le marché français, soit de nouveaux venus.

- Les fonds étrangers (et nouveaux entrants) réellement spécialisés sur les PPP – et moins présents sur ces dossiers

Barclays Infrastructure Fund *Equipe : 200 à Londres, 5 à Paris*	- Gère 6 fonds à la manière d'un McQuarie, 1,5mde d'€ d'actifs sous gestion, dont I² de 600M€ levé avec Société Générale pour marché secondaire UK, Barclays European infra Fund (BEIF) de 350M€ pour des projets greenfield en Europe, BIIF de 1000M€ pour tous projets. Souscription de Barclays minoritaire, rendant le fonds indépendant de la banque dans les montages de projets. - Cible les PPP de taille moyenne à large (>50M€) en Europe et dans le monde, mais présence non négligeable dans des PPP/CPA en France - Projets réalisés : INSEP, Université Paris 7, Collèges du CG57, lycées de Lorraine, BEH St-Nazaire, CNSD, 3 piscines d'Arcachon, haut débit CG65
DIF (Dutch infra. Fund) *Amsterdam, Londres*	- Ex-ABN Amro, qui avait développé une approche mondiale des PPP suite à son expérience australienne. Gère plusieurs fonds souscrits par la BEI et des fonds de pension néerlandais. - *Greenfield* et *brownfield* en UK et zone € dont France - Fonds DIF PPP de 150M€ et DIF renouvelables de 135M€, DIF infra 2 avec objectif de 500M€

[477] Il y a eu, à ce moment, double divorce : par sortie de Natixis du giron de la CDC – suivi d'une cotation de cette entité de marché qui s'est révélée être une fort mauvaise affaire pour qui y avait souscrit – ; par intégration de Nexity dans le Groupe Caisse d'Epargne : cette société immobilière est en concurrence frontale avec Icade sur plusieurs segments d'activité.

	- PPP/CPA et concessions - Projets réalisés : A63 (concession), CH Douai, CH Caen (héritage ABN Amro) ; centres d'intervention MEEDAT, FPJP (plus récents)
Edifice Capital *Paris, Maroc* *<10*	- Lancé en 2011 par l'ancienne équipe du FIDEPPP et souscrite par des investisseurs institutionnels de pays émergents - Objectifs d'investissement dans PPP/CPA de taille moyenne en France et en Europe mais aussi dans infrastructures et agriculture en Afrique et Maghreb - 4 collèges dans le CG93
Amber	- ex-Babcock & Brown (australien), 625M£ d'actifs dans les PPP/PFI en Europe et dans le monde occidental essentiellement en UK - CH d'Amiens en France

Sources : entretiens, documentation officielle (plaquettes, présentations dans les colloques), sites Internet, presse

Barclays Infrastructure Fund et DIF sont deux gestionnaires de très gros fonds, autonomisés de leur banque d'origine, et ayant financé de nombreux projets en PPP/PFI dans le monde. Leur particularité est d'investir également dans des projets de taille moyenne, avec une équipe en France – alors qu'on le verra, la plupart des très gros fonds d'investissement en infrastructures ne s'intéressent qu'aux méga-projets. Dans le cas de DIF, le portefeuille contient des projets développés à l'époque d'ABN Amro (dont l'équipe nourrissait de grandes ambitions quand nous les avons rencontrés, en 2006, avant que la banque ne soit victime d'un raid boursier et démantelée en 2006-07), puis des projets plus récents qui témoignent d'une présence active en France (notamment via l'emblématique FPJP). Pour le reste, la majeure partie des investissements de DIF en France sont dans le secteur éolien, qui ne fait pas partie du périmètre de notre enquête.

Edifice Capital est un nouvel entrant d'un genre intéressant : une équipe connue et expérimentée de la place parisienne, qui a quitté le giron du groupe BPCE Natixis une fois le fonds FIDEPPP employé, pour monter de toutes pièces, avec des fonds levés auprès d'investisseurs institutionnels et fonds souverains de pays émergents, des fonds d'investissement dédiés pour certains aux PPP/CPA français (et européens), pour partie à des projets plus rentables dans les infrastructures et l'agriculture en Afrique et au Maghreb.

Nous mentionnons le fonds Amber, peu connu, mais qui a récupéré les investissements en PPP de Babcock & Brown, disparu en 2009. Très actif en Grande-Bretagne, ce fonds a la capacité d'intervenir dans les PPP/CPA français, y a déjà mené une opération. Nous avions également pu observer, en 2007, ses tentatives difficiles de s'implanter sur le marché français.

- Les fonds spécialisés dans les infrastructures (surtout *brownfield*) – très peu présents sur les PPP/CPA, sinon quelques méga projets

CDC Infrastructure *11 à Paris*	- Filiale de la CDC spécialisée dans les grands projets d'infras et concessions - 600M€ sous gestion, objectif 1, 5mds€ - 30% *greenfield*, 70% *brownfield.* - Participations minoritaires en fonds propres dans énergie, transports, télécom. - Projets réalisés en PPP/CPA : 25% de LGV SEA ; Ecotaxe poids lourds - Sinon : concessions non assimilables à des PPP/CPA (Sanef, viaduc de Millau, Orlyval, tramway…
Marguerite *12 à Paris*	- Fonds souscrit par BEI, CDC, KFW pour investir dans les méga-projets de type TEN-T, TEN-E (réseaux transeuropéens) - 600M€ souscrits objectif 1,5mds€. - 65% *greenfield*, 35% *brownfield.* - Zone €
Meridiam	- Initié par CaLyon en 2005 a quitté le giron de la banque française en 2012

Bureaux à Paris et NY	- Près de 3mds€ levés - 21 opérations dans le monde, essentiellement *greenfield :* autoroutes/tunnels (USA, Espagne, Allemagne, Autriche, Pologne, Slovaquie, Finlande, Irlande, Canada), tribunal (USA), programme "LIFT" en UK (Fulcrum: 41 développements locaux de santé, avec parfois régénération urbaine, écoles, logements sociaux, centres de loisirs), tramway (UK) - Opérations réalisées dans les PPP/CPA en France : LGV SEA (ticket de 173M€ pour un projet de 7,8€mds), CNM (ticket de 62M€ pour un projet de 1,8€mds) ; vélodrome de St-Quentin en Yvelines (ticket de 6,6M€ pour un projet de 74M€)
Infrared Fund *80 à Londres, 4 à Paris*	- HSBC sponsor minoritaire. 4mds$ d'actifs sous gestion dont 2,5 en infrastructures. Deux fonds dédiés au *greenfield* 1mds$ et 235M$ - 45 opérations dans les pays occidentaux, dont A63 en France (concession)
Antin Infrastructures Partners *Paris*	- Initié par BNP Paribas (40% du capital). Fonds souscrit à hauteur de 1,1mds€ - Surtout du *brownfield* - Investissement dans méga-projets de PPP/CPA : GSM-R et LGV SEA
Cube infrastructure *18 à Paris*	- Initié par BPCE (souscription de 250M€), 1,08mds€ levé en 2010 auprès d'investisseurs institutionnels - 100% *brownfield*, *middle market* - une dizaine d'opérations en France mais pas dans les PPP/CPA - destiné à reprendre les actifs du FIDEPPP (?)
Axa PE Infrastructures *15 à Paris*	- fonds souscrit à 50% par Axa, ouvert à investisseurs institutionnels étrangers - volume du fonds 1,3mds€, 2ème levée 1,5mds€ - 14 investissements dont concessions (A88, SANEF), Saur, des concessions à l'étranger de Suez - Investissement dans méga-projets de PPP/CPA : GSM-R et LGV SEA
OFI Infravia *6 à Paris*	- fondée par Vincent Levita, ancien de Axa PE, souscrit par des compagnies d'assurances mutualistes françaises - 100M€ d'investissements en France dont 6 parcs éoliens, concession de l'A150 mais aussi un PPP/CPA (stade vélodrome de Marseille)
McQuarie European infrastructure Fund *100 en Europe*	- fonds satellites souscrits auprès d'investisseurs institutionnels ou cotés en bourse ; 7mds€ d'actifs sous gestion en Europe - *brownfield* essentiellement, PPP au sens le plus large : privatisation de concessions - 20 actifs dans les infrastructures en Europe : dont 19,5% de APRR. Avait de grandes ambitions dans les PPP/CPA en France en 2006 mais pas d'opérations menées depuis

Sources : entretiens, documentation officielle (plaquettes, présentations dans les colloques), sites Internet, presse

Nous présentons ces fonds spécialisés dans les infrastructures car ils interviennent souvent dans les manifestations ou publications consacrées aux PPP, mais en réalité ne sont susceptibles d'investir, à l'étape du montage, que dans quelques méga-projets (LGV notamment, et projets de réseaux "technologiques" d'extension nationale type EcoTaxe Poids Lourds ou GSM-R). L'essentiel de leurs investissements se fait dans des opérateurs de *utilities* et des concessions matures. La plupart disposent d'une surface financière de l'ordre du milliard d'€ et au-delà, ce qui donne théoriquement la capacité de prendre un ticket jusque dans les projets *greenfield* les plus conséquents (LGV notamment).

Certains fonds ont été développés par souscriptions d'institutions financières publiques, afin de développer le marché du financement des grandes infrastructures (Marguerite). D'autres ont été initiés de grandes banques très présentes dans le financement de projet à l'international (Meridiam pour CaLyon, Antin Infrastructures Partners pour BNP Paribas, InfraRed pour HSBC, Cube Infrastructure pour Natixis, I² géré par Barclays pour moitié souscrit par la Société Générale) : tous s'en sont plus ou moins autonomisés mais il n'est guère surprenant de constater qu'ils interviennent sur le même type de projet (donc, essentiellement, la même taille) que la banque qui leur a donné naissance.

Notons également la création récente d'OFI Infravia, par un professionnel assez en vue dans les PPP sur la place parisienne, très lié par son parcours avec les investisseurs institutionnels. Pour l'instant modestement doté, ce fonds ambitionne de jouer un rôle important dans les infrastructures de transport.

Que retenir de ces données ?

1. Une observation élémentaire : les fonds spécialisés dans les PPP/CPA sont apparus avec ce type de contrats et sont donc des créatures récentes. Du côté des anglo-saxons, les très gros fonds ou gestionnaires de fonds spécialisés dans les infrastructures sont eux aussi relativement nouveaux, quoique leur existence remonte aux premières grandes opérations de financement sur projet sur des infrastructures en Australie ou en Europe, dans les années 80 et 90.

2. Indiscutablement, la plupart des projets "*middle market*" qui sont le cœur des PPP/CPA en France ont reçu leur apport en fonds propres d'une poignée de fonds ancrés à des institutions financières françaises à fort ancrage local et/ou public (groupes BPCE, CDC, Dexia) : FIDEPPP, CDC, Icade, SEIEF. [Il demeure à voir si SEIEF continuera à "gagner" des projets maintenant qu'il est détaché de Dexia, qui s'est retiré des PPP].

Quelques "outsiders" étrangers ou nouveaux venus ont emporté quelques projets dans ce segment du marché.

Bon nombre des projets les plus visibles, n'incluant même pas les méga-projets, sont donc couverts par ces quelques fonds.

Rappelons que nous n'avons guère de visibilité sur les projets financés en montage *corporate* par Eiffage (parfois des projets "*middle market*" emblématiques, comme le BEH du CH sud-francilien, ou stade de Lille), donc sans appel à des fonds propres venus d'investisseurs financiers. De plus un très grand nombre de petits projets PPP/CPA à dominante immobilière et d'un montant d'investissement inférieur à quelques dizaines de M€ peuvent être financés par des montages proches du crédit-bail qui ne font pas appel aux investisseurs en fonds propres.

3. Les fonds spécialisés en infrastructures sont dans certains cas les plus prestigieux ou connus, mais sont assez peu présents en France dans les PPP/CPA, sinon en montant d'investissement via quelques méga-projets d'infrastructure particulièrement visibles. Il est vraisemblable que les appels d'offres pour l'éolien en mer, et plus tard, les montages liés au métro du Grand Paris, voire le canal Seine-Nord s'il est un jour réalisé, feront partie des cibles de ces fonds ou gestionnaires de fonds – les besoins de ces projets correspondant aux ordres de grandeur conséquents des montants qu'ils sont en mesure d'investir. Notons que les fonds français visant des investissements de grande taille ont été lancés par les banques intervenant en *project finance* sur les grosses opérations internationales (Antin par la BNP, Meridiam par CaLyon).

4. Sur les petits projets, il n'y pas vraiment d'investisseurs mais des emphytéotes en direct… qui sont bien souvent des investisseurs en immobilier (CA Immobilier par exemple, très présent et intervenant souvent de concert avec Auxifip). Il existe néanmoins un type de fonds d'investissement dans des actifs immobiliers potentiellement présent dans les PPP, qui existe en Grande Bretagne mais que nous n'avons pas retrouvé en France : le spécialiste du *property outsourcing*. En Grande Bretagne, le fonds *Land Securities* combine l'investissement dans les actifs immobiliers (publics ou privés), *greenfield* et *brownfield*, et la "maintenance propriétaire" de ces actifs (nettoyage, sécurité, maintenance, restauration, jardinage, gestion des déchets, contrats énergétiques), si besoin via des

contrats de sous-traitance, et l'optimisation sur cycle de vie des travaux de réparation-renouvellement et de l'occupation des locaux. Il porte par exemple dans ses comptes les immeubles de *New Scotland Yard* et du *Department of Works and Pensions*, transférés à la gestion privée via des montages en PPP/PFI. Une telle approche combinant investissement, gestion immobilière, et maintenance immobilière, sur des projets conséquents, n'a pas été observée.

5. Sinon le FIDEPPP et l'équipe PPP de la direction du développement territorial de la CDC, il n'existe pas de "*pure player*" dans l'investissement en fonds propres dans les PPP/CPA. Les spécialistes des projets "*middle market*" ont désormais tous également en portefeuille des projets dans les énergies renouvelables (éolien, solaire photovoltaïque). Comme nous l'avons souligné plus haut au sujet des banques, les fonds spécialisés dans le financement d'actifs liés au service public ou à la commande publique se sont intéressés au marché des installations d'énergie renouvelables, qui présentent des caractéristiques proches de formes de PPP (décideurs locaux, longue durée des investissements, subventions, tarifs de rachat et fiscalité spécifique garantissant un business plan peu risqué sur longue durée).

A l'autre extrémité du spectre, les fonds d'investissements ayant levé des montants de l'ordre du milliard d'€ s'intéressent aux infrastructures, quelle que soit la modalité (concession ou, plus rarement, PPP/CPA), de préférence matures donc *brownfield*, voire à des firmes de *utilities*. Ils ne peuvent réellement être qualifiés de fonds investissant dans les PPP. Même s'ils ne se limitent pas à la France, voire sont d'origine anglo-saxonne et n'ont qu'une équipe de représentation à Paris, on ne peut cependant les ignorer car ils peuvent intervenir sur de très grosses opérations, et seront donc en volume des intervenants de premier plan.

De manière générale, cette dichotomie entre fonds investissant spécifiquement sur des projets PPP/CPA en France, vs. fonds orientés vers les méga-projets d'infrastructures au niveau paneuropéen voire mondial, correspond au découpage identifié pour les grandes banques de financement de projet.

6. Il y a semble-t-il une tendance longue au détachement des fonds des banques qui les ont initiés. Une première modalité est la disparition de la banque et/ou son retrait du marché des PPP (Dexia, ABN Amro). En pareil cas, le fonds continue d'exister, de toute façon pour continuer à gérer les actifs (qui ne disparaissent pas), mais aussi parce que son équipe de gestion peut souhaiter continuer à l'animer. Les fonds lancés dans les infrastructures par de grandes banques de financement de projet (Méridiam, Antin, InfraRed) se sont tous progressivement détachés, parfois sous la houlette d'un dirigeant (ce qui nous a amené à relever l'identité du dirigeant et/ou fondateur de certains fonds – cf. tableau en annexe). Un cas plus emblématique encore est celui d'Edifice Capital, qui reprend dans un fonds indépendant une partie de l'équipe et de la logique d'investissement du fonds FIDEPPP, sous la houlette de Nicolas Bouddeville, avocat et banquier au cœur des réseaux dans le secteur des PPP parisien.

7. Il est d'autant plus facile pour un chef charismatique d'entraîner une partie de son équipe avec lui que les fonds d'investissement dans les PPP ou les infrastructures ont des effectifs réduits : moins d'une dizaine d'individus en général à Paris. Cet élément a un autre impact : il limite la capacité d'intervention des fonds, non plus en raison de leur dimensionnement financier, mais par la capacité de travail de leurs équipes cette fois :

> « Compte-tenu de notre modèle, nous on a vocation à avoir une équipe de 2, 3, 4 personnes, plutôt 2-3, qui travaillent sur les projets en France. Et puis quand l'équipe est pleine, sauf à ce qu'il y ait un truc qui soit très très naturellement pour nous, elle est pleine et puis on attend qu'elle ait la possibilité d'avoir d'autres deals. Ou alors on sentira le marché tellement développé qu'à ce moment-là on recrutera »

Un banquier d'un fonds étranger impliqué dans les PPP en France, 2006

8. Cependant, en cas de création d'un fonds, la tâche est d'un autre côté rendue ardue si on se souvient qu'un fonds a deux types de clients :

- les "projets" qu'il faut remporter pour remplir le fonds souscrit, selon ses normes de risque et de rentabilité – et là il faut séduire à la fois les industriels (qui doivent avoir envie de collaborer avec tel investisseur), les clients publics (qui ne doivent pas le rejeter explicitement), et il faut que les consortiums eux-mêmes puissent l'emporter (l'identité et "l'apport" de l'investisseur en fonds propres n'étant plus là qu'un critère marginal) ;
- les investisseurs institutionnels, qui "achètent" la promesse de rentabilité du fonds en acceptant d'y souscrire. Ces investisseurs institutionnels sont parfois étrangers.

Dans ces deux logiques, l'équipe de gestion d'un fonds doit jouir d'une bonne réputation et être bien insérée dans ces deux mondes différents : celui des industriels et de la commande publique, celui des institutions financières en quête de placements.

9. Un élément peu perceptible de notre enquête, et qui n'est révélé qu'en filigrane par certaines informations (e.g. le fonds Cube localisé au Luxembourg), est la part de stratégie d'optimisation fiscale[478] dans le business model de ces acteurs.

10. Un dernier point intéressant concerne la critique entendue de manière récurrente lors des entretiens et observations, à l'encontre du monde de la CDC impliqué dans les PPP (qui regroupe l'activité PPP de la direction du développement territorial, la filiale CDC Infrastructures, et la foncière Icade). Les motifs de cette critique se retrouvent en filigrane dans les arguments discrètement mis en avant par les équipes du fonds CDC, comme le coût des fonds inférieurs en raison de la garantie d'Etat, sans même parler de son caractère public qui est censé en faire un investisseur réellement impliqué à long terme et « partenaire des projets ». Dans les propos tenus en entretien, la Caisse fait l'unanimité contre elle, souvent sur le thème de la concurrence déloyale et de sa "consanguinité" avec l'Etat. Pour n'en mentionner qu'un :

> « Moi je ne veux pas taper sur la Caisse, car il se trouve que je suis un ancien de cette boutique, mais c'est un vrai sujet. Est-ce que l'Etat a vocation par son instrument CDC à soutenir un consortium plutôt qu'un autre sur un très gros dossier, alors même qu'il y a de la concurrence pour ça ? C'est une vraie question, pour l'instant pas tranchée, pour l'instant la CDC se positionne… et ce qui est certain, c'est qu'ils ont la capacité de mettre des gros paquets. Mais avec une stratégie très particulière : eux ne veulent pas être au-dessus de 49,9%, sinon on nationalise quelque chose qu'on était supposé un peu privatiser. Donc la CDC n'est qu'en support d'autres. Et si elle a 49,9%, elle ne se voit pas avec quelqu'un qui a 50,1%, et donc qui a tout le pouvoir. Donc elle se voit plutôt à 3 qu'à 2 »
>
> *Un banquier d'un fonds d'investissement, 2006*

La caisse des Dépôts a pourtant joué un rôle important dans le lancement des PPP en France, notamment à travers les "projets pilote" lancés en 2002 ; et si son statut lui assure une forme d'avantage concurrentiel face à d'autres acteurs, elle l'oblige également à intervenir sur certains

[478] Dans la perspective de composer un bilan socio-économique complet des PPP, il conviendrait de prendre en compte la part de perte de revenus fiscaux liés à l'emploi de montages *offshore*. Mais c'est là une question sur laquelle nous n'avons pas conduit de recherches. Certaines études critiques menée par le parlement britannique) ont mis en évidence ce point. Nous n'en sommes pas là en France.

dossiers – soit qu'ils relèvent de domaines souverains, et que l'intervention de la CDC est alors indispensable (la présence de la CDC parmi les investisseurs sur le projet de siège du Ministère de la Défense à Balard était incontournable) ; soit qu'elle ait été mandatée pour continuer à s'engager sur des projets au plus fort de la crise financière.

* * *

Que retenir, au final, de cette typologie des acteurs du financement des PPP/CPA en France ?

- Il y a deux types d'acteurs aux rôles et objectifs de couple rendement-risque différents : les établissement bancaires, qui fournissent via la dette environ 90% des fonds nécessaires au préfinancement, mais pour lesquels les PPP ne représentent qu'une infime fraction des engagements ; les investisseurs en fonds propres, acteurs les plus visibles mais qui ne fournissent que 10% environ des besoins de financement des projets, avec des exigences de couple rendement-risque élevés. Au contraire des banques, toute leur activité est liée au financement de projet sur les infrastructures, même si leur champ d'intervention ne se limite exclusivement pas à la forme PPP/CPA

- Ces acteurs sont peu nombreux : une demi-douzaine de banques et autant de fonds d'investissement spécialisés sont présents sur la grande majorité des projets, tant en dette qu'en fonds propres (*equity*)

- Les fonds d'investissement dans les PPP sont des créatures nouvelles, et s'ils sont qualifiables de fonds de *private equity*, ils constituent un segment spécialisé de ce marché

- Tandis que les fonds ont été créés pour accompagner le lancement des PPP, les banques existaient auparavant, et ont toutes un parcours singulier expliquant leur intérêt de développer une activité de prêt sur les PPP. Trois grands cheminements peuvent être observés : banques des collectivités et/ou spécialistes de l'immobilier, essentiellement françaises et à implantation locale, banques du financement de projet, françaises ou étrangères mais pensant leur activité au-delà de la France et des montages en PPP/CPA. Parfois ces cheminements se combinent.

- Le critère premier de "spécialisation" sur un segment de marché des PPP est lié à la taille des projets – c'est-à-dire leur montant de financement. Celui-ci explique une typologie d'intervenants, tant bancaires qu'en *equity*, qui recoupe la segmentation du marché entre petit immobilier à montage en crédit bail, *middle market* de projets plus complexes compris entre quelques dizaines et quelques centaines de M€, méga-projets essentiellement situés dans le domaine des infrastructures de transport. Certes le "marché" n'est pas cloisonné de manière aussi nette, mais à chaque grande catégorie correspondent des départements de banques prêteuses ou des fonds d'investissement adaptés. Certaines institutions, notamment bancaires, ont mis en place une division du travail interne faisant intervenir différentes équipes selon la taille des projets.

- Dans les PPP/CPA "purs" (c'est-à-dire excluant les montages concessifs), les acteurs à forte implantation locale et/ou nationale sont présents sur la majorité des projets, en particulier les banques bien implantées, et les fonds qu'elles ont développé. Sinon sur les très grands projets où la dimension *project finance* / ingénierie financière l'emporte sur les connexions locales, le marché des PPP/CPA semble peu ouvert aux *outsiders* étrangers. Le cœur du marché – les projets *middle market* qui sont la plus grande innovation apportée par les PPP/CPA – semble très nettement maîtrisé par les banques à forte implantation locale, qui ont développé un fonds en interne.

- Nous y reviendrons dans le **3. de ce chapitre**, il y a des formes d'homologie de structure entre le monde du financement de projet sur les PPP (allant, cette fois, des PPP/CPA aux concessions) et le reste du monde financier, avec des effets de prestige symbolique, de rémunération différentes, essentiellement en rapport avec la taille des projets.

Ces considérations nous amènent à approfondir l'analyse en termes de dynamique du secteur du financement de projet sur les PPP, d'autant que nous avons pu observer la structuration de ce nouveau marché au moment précis où il se mettait en place, et que les intentions affichées par les acteurs au début de l'enquête, en 2006-07, ont du être confrontées aux conséquences de la crise financière.

1.3. Modalité d'entrée et de sortie sur le marché : écologie dynamique des acteurs du financement de projet dans les PPP

Le "moment" pendant lequel ont été réalisés la plupart des entretiens et observations auprès des acteurs financiers des PPP – 2006-07, soit la période de montée en puissance du "marché" des PPP en France – nous a placé dans une position privilégiée pour identifier certaines des stratégies d'entrée déployées par les banques, ou les équipes bancaires, intéressées par ce marché émergent. Parler d'écologie des firmes ou d'économie industrielle serait excessivement ambitieux à ce stade – comme indiqué plus haut, nous ne sommes pas en capacité de jauger le succès des différents types d'offres ou configurations. Nous voudrions toutefois à partir des propos tenus par certains acteurs bancaires, mettre en évidence les modalités principales de construction des positions sur un marché où les barrières à l'entrée sont essentiellement "réputationnelles" et/ou liées à la construction d'équipes stables et compétentes, et reconnues comme telles.

Nous constaterons que ces manières d'entrer sur le marché, fondées sur des stratégies de notoriété combinées à la construction de compétences, font l'objet de commentaires les catégorisant en bonnes pratiques, ou *a contrario* pratiques illégitimes voire transgressives, au regard de ce qui devrait, selon certains, constituer des normes de division du travail dans le secteur financier. Ces jugements destinés à valoriser par contraste le *business model* de chaque banque, sont évidemment liés, on s'en doute, à la solidité de l'implantation sur le marché des PPP, et au positionnement sur un segment du marché.

Une dernière remarque s'imposera : la construction des compétences et des positions est un travail de longue haleine, qui semble être le fruit de stratégies volontaires savamment construites, parfois portées par des "entrepreneurs institutionnels" (Greenwood, Suddaby, 2006)[479]. La disparition de certains acteurs du marché n'est elle en revanche, jamais évoquée que comme le fait de contingences extérieures brutales. Ce phénomène qui vient contredire les discours n'en est pourtant pas moins réel.

Nous explorons donc les modalités d'entrée – et donc de construction de réputation et de compétences – des banques et investisseurs sur le marché des PPP français en relevant :

[479] **Greenwood, R., Suddaby, R.**, (2006) : « Institutional entrepreneurship in mature fields: the Big Five accounting firms » in *Academy of Management Journal*, vol. 49, n°1, pp.27-48. Terme forgé au sujet des associés des firmes d'audit.

- Les entorses à la division théorique du travail dans le financement des projets, par le cumul de métiers censés être incompatibles voire antagonistes : prêt et conseil sur le montage, et plus encore prêt et investissement en fonds propres ;
- Les formes de conseil pratiquées par les banques auprès de la personne publique, démarche commerciale visant à la construction de références mais souvent effectuée à perte ;
- La mise en valeur par certains acteurs de leur caractère national, local, et/ou lié au monde mutualiste, destinée à les distinguer de concurrents à l'identité anglo-saxonne supposée moins adaptée à l'accompagnement de long terme des projets ;
- La difficulté et la précarité de la construction d'équipes compétentes – parfois attestées par diverses formes de classements – qui sont autant d'éléments de distinction ;
- La fragilité des positions construites.

Rappelons trois observations :

- L'activité PPP ne représente presque rien dans le bilan des banques[480] ;
- Pour des différentes raisons, souvent propres à chaque institution, le développement de l'activité PPP est néanmoins souhaité par les établissements financiers, le plus souvent dans le sens d'un prolongement d'une activité connexe (financement des collectivités, immobilier, financement d'actifs) ou d'accompagnement de grands clients (essentiellement les grandes firmes de BTP et de *utilities*).

> « Les PPP ne représentent pas un poids très important dans notre bilan. Mais ils sont très intéressants pour nous. Le management tend absolument à développer cette activité qui nous met au cœur des préoccupations des grands sponsors. C'est plus qu'un service pour nos clients. En termes de présence dans les pays, c'est emblématique, ça donne une notoriété, de la réputation »
>
> *Un banquier d'une grande banque française présente les PPP de type "méga-projets"*

- Le secteur du financement sur projets en PPP est nettement moins concentré que les acteurs du BTP à même de répondre à ce marché

1.3.1. Cumul des métiers, ou confusion des rôles ? Les entorses à la division sociale du travail dans le financement des PPP

Le "cumul des métiers" par des établissements bancaires correspond à deux cas de figure (qui peuvent être observés simultanément) :

- Quand le conseil sur le mode de financement et l'arrangement de la dette est pratiqué par le même établissement bancaire ;
- Quand un même groupe bancaire fournit dans un groupement la dette et l'essentiel des fonds propres – configuration qui contrevient à un agencement théorique idéal :

[480] A titre de référence, le bilan total cumulé des banques françaises est d'environ 9000mds€ en 2012. Le "stock" de projets PPP représente lui 50mds€. Evidemment cette vision est très simpliste, il n'empêche que les PPP ne représentent que moins de 0,5% du bilan des banques.

Dans les deux cas, cette démarche commerciale peut-être interprétée comme propice aux conflits d'intérêts, et les intervenants qui ne la pratiquent pas ne manquent pas de la dénoncer.

i) Prêt et conseil sur le montage du financement

Non apparente dans l'écheveau contractuel, normalement porteur d'une division du travail fonctionnelle dans le financement, entre investisseurs en fonds propres et banques prêteuses, existe dans le montage des projets une fonction "intellectuelle" de la finance. Le cumul potentiel de ce "travail intellectuel" du conseil sur le montage de l'opération avec une des fonctions (voire les deux) de financement serait porteur de conflits d'intérêts, comme ont tenu à le souligner spontanément certains banquiers rencontrés en entretien. De quoi s'agit-il ? La structuration du financement entre fonds propres et dette (voire différents types de dettes) d'une part, le niveau de rémunération exigé pour ces différents outils, d'autre part, tiennent à la fois de la construction d'un optimum – qui devrait permettre de structurer un plan de financement au moindre coût considérant les risques – mais aussi d'un conflit entre intervenants aux intérêts divergents et logiques différentes. Dès lors qui doit exercer cette tâche au sein du groupement ? Il semble qu'il n'existe pas de règle, et nos observations de terrain montreront que l'exercice de répartition du financement entre dette et *equity* et le *pricing* de ces outils respectifs est un travail itératif et conflictuel, nullement réductible à une approche théorique, mécaniste.

Deux schémas ont été pointés par nos interlocuteurs bancaires – toujours accompagnés d'une forme de jugement sur ce qui devrait être la bonne pratique :

- Dans un premier cas, correspondant à une division du travail poussée, un intervenant financier – banque-conseil/banque d'affaires, ou cabinet de conseil sans "bilan"[481] – est mandaté par le groupement, ou plus précisément, le(s) partenaire(s) industriels dominants du groupement[482]. Il mettra en concurrence, et choisira au cours du montage, les banques prêteuses et/ou les investisseurs financiers, pour obtenir le meilleur coût de la dette et des fonds propres. Rémunéré par un "*success fee*,", ce "conseil"[483] a pour intérêt objectif que le groupement remporte l'appel d'offres. Il doit donc estimer la meilleure structure et lancer des consultations pour trouver des banques volontaires pour participer. Si ce "conseil" est une banque, il pourra prendre un ticket dans la syndication, aux mêmes conditions (*matching rights*) – la possibilité d'exercer un tel droit d'alignement est d'ailleurs censée constituer une incitation pour la banque conseil à proposer des conditions réalistes, auxquelles elle serait elle-même prête à souscrire.
- Bien souvent, semble-t-il pourtant, le groupement se constitue d'emblée autour du constructeur, et la banque pressentie pour faire le prêt propose également la prestation intellectuelle de

[481] L'antienne des consultants financiers, souvent des cabinets d'audit et de conseil de type *Big Four* (voir **2 de ce chapitre**) est de souligner qu'ils n'ont pas de bilan, ce qui signifie que leur métier n'est pas d'investir ni de prêter.

[482] En apparence sous-contractant d'une société de projet qui n'est en réalité qu'une coquille vide, le partenaire industriel est l'acteur central du groupement, qui va réaliser une part substantielle du chiffre d'affaires du projet – plus encore si le *facilities manager* appartient au même groupe. Cet acteur principal aura recours au service du "conseil financier" – banque ou consultant – pour la structuration du financement.

[483] On rappelle la métonymie en cours dans le secteur financier : le "conseil", c'est l'institution qui fournit la prestation de conseil et de montage. Ce jargon dégage une forme de hiérarchie symbolique contribuant à distinguer le métier noble de prestation intellectuelle sur des montages financiers de grande ampleur du "conseiller financier", qui relève lui davantage du monde de la banque de détail aux particuliers.

montage et de modélisation. Le conseiller qui est prêteur n'est pas rémunéré pour son travail de conseiller, mais via la commission d'arrangement – modalité qui est dénoncée par certains pour son opacité et le conflit d'intérêts qu'elle porte :

> « L'argument des banques est de dire : le conseil, la modélisation, on vous les fait gratos. Ils réclament des *success fees* faibles, mais on sait bien que la banque se rattrapera sur les commissions d'arrangement. Et puis il y a l'argument : vous avez la certitude d'avoir un financement, on ne va pas vous laisser tomber, vous avez la garantie de la banque, on peut remettre des lettres de support »
>
> *Un banquier d'une institution de prêt anglo-saxonne installée à Paris*

Les mêmes insistent pour souligner qu'il y a un conflit d'intérêts pour une banque à "négocier" des contrats de prêt avec elle-même.

Nous remarquons que ce type de critique est formulé par les intervenants les plus structurellement marqués par la division du travail financier en cours dans le monde anglo-saxon : banquiers issus d'institutions anglo-saxonnes (qui se trouvent intervenir sur des projets significatifs en termes de montants), et consultants financiers issus de cabinets d'audit, qui proposent un service de structuration du montage par nature indépendant des banques :

> « Si on arrive un jour à un modèle vraiment anglo-saxon où il y a vraiment des conseils spécialisés qui font une mise en compétition réelle, qui poussent le financement dans ses retranchements, pour que le client ait le meilleur financement, et puis de l'autre côté des gens qui font des propositions, des innovations, qui essaient de se battre pour que les financements soient optimaux, on aura un peu plus progressé »
>
> *Un banquier d'une institution de prêt anglo-saxonne [il s'agit d'une remarque spontanée, qui peut-être révèle aussi le point de faiblesse d'un nouvel entrant anglo-saxon]*

> « Le privé, il est un peu plus compliqué aujourd'hui, parce qu'aujourd'hui on mélange la partie banque d'affaires et la part prêt. Et souvent on a aujourd'hui dans les consortiums la banque qui va arranger le prêt. Donc elle fait la prestation de conseil financier pour un kopek, en disant si l'opération va à ça, je me récupère sur la phase de montage. Donc aujourd'hui on est dans le même type de concurrence, et aujourd'hui quand on voit les sponsors industriels avec qui on discute, ils en ont marre de ça, de travailler avec quelqu'un qui est complètement biaisé dans son métier de conseil, par rapport au produit qu'il essaie de placer en termes de prêteur. Quand je lui demande de me modéliser tel type de structuration, il refuse. Parce que ça l'embête, et que le produit qu'il veut caser est un autre produit »
>
> *Le dirigeant de l'équipe "PPP" d'un cabinet d'audit et de conseil de type Big 4, basé à Paris*

> « Qui va conseiller le privé si vous ne pouvez pas le faire ? Les banques. Vous savez, en France, les banques font tout. En Grande-Bretagne, elles ne sont pas du tout intéressées par le conseil. Le marché anglais est très très différent. C'est un marché de consultants. Il y a énormément de consultants, c'est beaucoup plus facile d'être consultant en Angleterre qu'en France. C'est tout à fait normal, en Grande-Bretagne, première chose que fait un client, quand il a un problème, il prend un conseil. En France, ce n'est pas du tout un réflexe. On n'aime pas prendre de conseil. Les banques, la plupart du temps, offrent le conseil gratuitement, puisqu'elles font le financement derrière. C'est faussement gratuit. Ça a des apparences gratuites. Vous finissez par le payer… c'est donc assez différent la France. »
>
> *Le dirigeant de l'équipe "PPP" d'un autre cabinet Big 4, basé à Paris*

Le banquier mentionné ci-dessus aura évoqué la réplication d'un « modèle latin » face à un « modèle anglo-saxon » : ce qui est, certes, un avis de praticien, est indéniablement porteur d'une perception de la concurrence. Ces propos livrés en période de construction du marché (2006-07) dénoncent-ils des "gestes commerciaux" temporaires de banques prêteuses cherchant à étoffer leurs références ? Reflètent-ils des caractéristiques du marché français destinées à durer : l'intégration de fonctions financières potentiellement conflictuelles, lié au modèle de banque universelle, multi-métiers ? Ou serait-ce que, loin d'être propre à un "moment" de la construction du marché, ou aux propriétés morphologiques d'un secteur bancaire national, l'intensité de la division du travail dépendrait d'abord de la taille du projet ? Dans ce cas, la division du travail anglo-saxonne idéale, avec mise en concurrence des banques prêteuses, ne serait en réalité valable que sur les plus grosses opérations. Il conviendrait de jauger l'évolution de ce "modèle" dans le temps.

ii) Prêt et fonds propres

Si le cumul des fonctions intellectuelle de montage/modélisation et fonction "financière" de prêt, ne semblera choquant qu'à certains intervenants vraiment sourcilleux d'une division sociale du travail financier aboutie (dont la théorie micro-économique sur les PPP ne se mêle pas), un certain nombre de banquiers[484] et professionnels ont dénoncé le cumul plus surprenant, par certains acteurs bancaires, des fonctions d'investisseur en fonds propres et de prêteur. Une telle dénonciation n'a pas manqué, au premier abord, de nous intriguer : d'une part car il convient de bien comprendre ce qui était ici désigné, d'autre part car cette combinaison de fonctions serait bien contraire aux conventions établies, séparant pour des raisons apparemment bonnes les métiers de fournisseur de dette et de fournisseur d'*equity*.

- Que désignent les banquiers qui évoquent certains concurrents cumulant prêt et investissement en fonds propres dans les sociétés de projet ? Pas un département d'une banque qui ferait l'un et l'autre avec la même ligne de crédit, mais l'offre commerciale étroitement coordonnée entre une banque prêteuse et un fonds qui lui est rattaché. Il ne s'agit pas de la même entité juridique, mais du même groupe bancaire. Ainsi avons-nous pu observer, à l'époque des entretiens (2006-2008), que le fonds d'investissement dans les PPP de Dexia (devenu SEIEF), intervenait le plus souvent avec sa société mère dans les montages de projet, que le fonds d'ABN Amro faisait appel à la grande banque néerlandaise pour la dette, que CALyon finançait les projets où intervenait son fonds Meridiam, que le groupe CNCE/Natixis finançait la dette des sociétés de projet dont le FIDEPPP était actionnaire... Comme nous l'aurons constaté en stage d'observation dans l'ensemble CNCE/Fideppp/Natixis , et sans trahir de secret d'entreprise, les équipes du fonds et de la banque sont très étroitement associées – en l'occurrence, elles occupaient de surcroît des bureaux très proches – lors du montage des projets en réponse aux appels d'offres et dialogues compétitifs. Au-delà de l'anecdote, on conçoit bien que s'il existe des contradictions entre les métiers, elles pourront se résoudre en interne dans ce type de configuration – quitte à privilégier l'une des deux équipes et/ou à dénaturer l'une des deux fonctions ?

[484] Par "banquiers" nous entendons tant ceux qui travaillent dans des banques prêteuses que dans des fonds d'investissements spécialisés dans les PPP et/ou les infrastructures.

- Cette dernière remarque nous amène à la contradiction plus fondamentale inscrite dans la combinaison des fonctions de prêt et d'investissement en fonds propres. La structure de financement d'un projet en PPP, on l'a vu (**chapitre 5**) vise à obtenir l'effet de levier maximum en injectant une très forte proportion de dette (de l'ordre de 90% du passif du projet), peu rémunérée mais porteuse du minimum de risques (c'est le critère de bancabilité), et peu de fonds propres mais porteurs des risques résiduels de la société de projet, et par conséquent mieux rémunérés. Le fonds d'investissement rattaché à la banque comme le département de prêt de la banque en question poursuivent donc théoriquement chacun des objectifs de couple rendement/risque distincts. Dans le cadre d'une offre de financement "globale", l'objectif commercial est commun – gagner le projet – et dans ce but l'intérêt général de la banque "mère" pourrait être de dégager une rentabilité globale sur l'opération de financement, exigeant *de facto* qu'une des composantes de son offre modère ses exigences. Qu'un même établissement intervienne à la fois en dette et en fonds propres relèverait donc d'un mariage de deux objectifs vraiment théoriquement antagonistes – comme nous l'ont rappelé certains intervenants soucieux de pédagogie, il s'agit de métiers différents :

> « La distinction entre investisseur et prêteur consiste à avoir une dette avec le moins de risques possibles, et concentrer sur l'investisseur le maximum de risques non reportés sur la personne publique. Il faut des fonds propres peu importants, risqués mais bien rémunérés, une dette importante mais la moins risquée possible, avec un taux de rendement se rapprochant du prêt à la collectivité. […] Nous on est favorable à ne pas mélanger les métiers. Investisseur et prêteur, ce n'est pas le même métier. On aime mettre les banques en concurrence, ou on fait faire de l'obligataire. Notre mission c'est d'être investisseurs, pas de vendre des services financiers [*note : du montage de dette*].
> Car la logique est différente : si notre investissement ne rapporte pas, il n'y a pas de dividendes, on ne pourra pas se rattraper sur des marges de dette, ou des *fees* de gestion de société, ou des *fees* de montage financier. Ça suppose que le projet soit suffisamment gros pour payer un conseil financier, trouver le bon banquier, le bon rehausseur de crédit, le bon émetteur d'oblig… Ça vaut le coup à mon avis, sur un gros projet, de faire de la mise en compétition des prêteurs. »
>
> *Banquier d'un fonds d'investissement français, spécialisé dans les grands projets d'infrastructures en PPP, 2006.*

Pourtant, nous rencontrions quasiment au même moment, en période de construction du "marché" des PPP, des banquiers travaillant dans des banques prêteuses ou des fonds adossés à de grandes banques, tenant un autre discours :

> « Sur les PPP nous faisons une offre complète. On est conseils, prêteurs, participants au capital. On offre toute la palette. Certes ça dépend des projets, de la taille, de la volonté de notre partenaire industriel…. »
>
> *Banquier spécialiste des PPP, grande banque universelle française*

Deux raisons principales ont pu expliquer ces offres combinées :

- L'une tenait de la différentiation dans un but commercial. Un banquier affichait ainsi sa conviction qu'une offre concentrant la quasi-totalité des fonds propres et de la dette fournie par un seul établissement bancaire, et le fonds associé, offrait une unité de décision rassurante et par là séduisante pour le client public lors du dialogue compétitif :

> « Quelle était l'énorme différence entre l'offre – avant même de parler construction, architecture, etc., qui sont évidemment des éléments essentiels – mais si on s'en tient à

> la partie purement financière, la très grande différence entre l'offre de [*un fonds d'investissement français*] et nous, c'est que nous [*fonds d'investissement adossé à une banque étrangère*] on proposait de prendre 90% des fonds propres de la SPV, [*le constructeur*] en gardant 10% pour sa branche construction pendant la période construction, et s'engageant à céder les 10% à sa branche maintenance [*facilities manager*] pendant la totalité de la période de maintenance. Donc on s'est retrouvé avec quelque chose d'extrêmement visible, lisible pour le client, qui est : avec moi vous avez un interlocuteur, un constructeur et un financier, alors qu'en face il y avait des gens qui passaient leur temps à se foutre sur la gueule, [*une banque française spécialisée dans le prêt aux collectivités*], [*un fonds d'investissement français*], et [*une autre banque française spécialisée dans le prêt aux collectivités*], c'est un coup je t'aime un coup je ne t'aime pas, et à mon sens l'erreur majeure qu'ils ont faite ils l'ont faite dans la création de leur consortium, un consortium qui n'offrait pas autant de lisibilité que le nôtre. Le capital était partagé entre plusieurs, qui avaient 30, 40, il n'y avait pas un leader qui disait je suis votre interlocuteur et je décide quand il y a quelque chose à décider, c'est on se réunit, et après on partage la responsabilité. Et de ce point de vue-là notre modèle est un modèle qui marche. C'est effectivement un modèle dans lequel on prend 80, 90, 100% si nécessaire des fonds propres, des sociétés de projet. Et c'est un modèle qui a fait des émules. Parce que quand on va voir [*le constructeur*] en 2003, pour leur dire voilà notre modèle, personne à ce moment-là ne présente notre modèle. Il y a des banques qui vont venir les voir en leur disant, je peux vous aider à faire la dette, je peux faire 20% d'equity, mais personne ne va leur dire je prends 90% de l'equity, ce qui veut dire je prends 90% des *bid costs*. Il n'y en a pas beaucoup des gens qui sont capables de faire ça. Nous [*fonds d'investissement adossé à une banque étrangère*], on a été les premiers sur le marché français à faire ça. Et aujourd'hui il y a un certain nombre de banques qui nous suivent et maintenant font la même chose – NatIxis, Calyon je pense, et quelques autres. Je pense que c'est en grande partie pour ça qu'on a gagné le projet de l'hôpital de [x]. Il se trouve qu'en plus de ça le projet était très, très beau, et peut-être que cet argument là passe avant la finance, d'ailleurs, j'en sais rien, c'est difficile à dire. Ce qui est certain, c'est qu'au plan financier, on avait une offre qui tenait bien la route, qui a été considérée comme valable au plan purement fric, et qui était d'une grande lisibilité pour l'hôpital. On a eu parfois des doutes sur le fait que notre modèle allait marcher, en Europe, mais en tout cas aujourd'hui il a fait ses preuves en France par deux fois, on a été retenu. Dans les deux dossiers qu'on a eu à traiter, il y a eu un élément extrêmement positif lié au fait qu'on faisait tout, c'est que quand on faisait tout, si on dit à un moment donné il faut absolument lâcher ce point-là vous savez globalement que si vous lâchez un truc là vous pouvez vous refaire là, alors que si on est à un seul endroit, c'est globalement plus complexe. Donc ça n'a pas que des inconvénients de faire la totalité, quand bien même il y a un aspect conflit d'intérêts à gérer, et à mon avis il est gérable, d'ailleurs »
>
> *Banquier spécialiste des PPP, grande banque universelle étrangère*

On comprend que l'unité de décision permet aussi d'atténuer des intérêts conflictuels dans le montage financier. Si on ajoute que le *facilities manager* appartenait au même groupe que le constructeur, cet atout apparaît plus nettement encore.

- L'autre raison pour laquelle certains intervenants proposaient dette et fonds propres était plus circonstancielle : c'était le faible nombre de fonds d'investissements constaté en période de construction du marché. Certaines banques se seraient lancées dans l'investissement parce que cela leur était demandé, qu'il n'y aurait sans cela pas eu d'investisseurs sur les projets et donc pas de mandats de financement ou de conseil. D'après un banquier prêteur, rattaché à une banque anglo-saxonne spécialisée sur les gros projets, cet accommodement passager n'était pas optimal en raison des conflits d'intérêts créés :

> « Pendant des années on n'en a pas trouvé [*des fonds d'investissement spécialisés dans les PPP*], ce qui justifie que des banques se soient lancées dans l'aventure, mais aujourd'hui, que ce soit McQuarie, Babcock & Brown, Meridiam Infrastructures, Barclays Private Equity, … il y a un hollandais de chez Infrastructure Capital Finance… il y a un certain

> nombre d'acteurs… Axa, la CDC, au moins une dizaine d'investisseurs qui ne font que ça. Là où on avait vu, finalement, ABN Amro, Dexia, RBS, se lancer dans l'investissement parce que c'est une demande finalement des clients, sinon ils ne trouvaient pas d'investisseur, et c'était un moyen pour eux d'obtenir des moyens de financement ou de conseil, aujourd'hui ce n'est plus tellement nécessaire, on peut avoir un investisseur qui investit, un conseil qui conseille, et une banque qui prête, on trouve ça bien. »
>
> *Banquier d'une institution anglo-saxonne disposant de bureaux à paris, 2007*

Le caractère transitoire de ces offres combinées trouverait une illustration dans le fait qu'à une notable exception près (l'ensemble Natixis-Fideppp-BPCE), les fonds ont progressivement été détachés, ou se sont progressivement détachés, des banques, pour des raisons diverses et selon des modalités variables : autonomisation (Meridiam, Antin), cassure du lien lors du démantèlement d'un groupe bancaire (ABN Amro, Dexia/SEIEF), fuite d'une équipe pour créer un fonds indépendant (Edifice Capital)…

- Cette stratégie d'offre intégrée de fonds propres et de dette par des banques (ou plus rigoureusement, d'offre combinée entre des banques et les fonds d'investissement rattachés à ces banques,), était dénoncée comme constituant un produit d'appel pour placer de la dette – un banquier d'un fonds anglo-saxon pointa nommément la création du FIDEPPP par le groupe CNCE/Natixis comme relevant de cette tactique, jugée, de manière sous-entendue, peu *fair play*. Nous devrons nous contenter de ces affirmations dénonciatrices, ne disposant pas d'éléments permettant de confirmer que les fonds d'investissement relevant de banques auraient avancé de l'*equity* à des conditions exagérément préférentielles. (Mais quand bien même : l'accusation de concurrence déloyale ne semble guère recevable…)

  Cette combinaison des fonctions était dénoncée comme une confusion des genres potentiellement génératrice de conflits d'intérêts. D'une part le métier d'investisseur en *equity* (acceptant d'assumer des risques important contre une rémunération élevée) aurait été dénaturé par la tutelle de la banque, dont l'approche est foncièrement différente :

  > « La dizaine de fonds qui sont aujourd'hui positionnés vont vouloir être actifs, je ne pense pas que ça fasse beaucoup de sens, que des gens [*les banques*] dont ce n'est pas le métier qui avaient fait ça pour faire plaisir, continuent à le faire… D'ailleurs moi ce que j'ai entendu dire c'est que ça s'est souvent assez mal passé, puisque les banques se sont forcées à faire ça, et là aussi parlez-en aux Bouygues, Vinci, Eiffage, les constructeurs, les banques qui se sont forcées à faire ça [*des fonds propres*], le faisaient avec un état d'esprit de banque plutôt que d'investisseur. Dès qu'on parlait de prise de risques, de transfert de risques, ils étaient très négatifs pour prendre des risques qui ne sont pas transférés de la société de projet au constructeur ou à la société de maintenance. Or par définition, il faut quand même qu'il y ait des risques résiduels qui restent dans la société de projet. Ce que comprennent très bien la dizaine d'investisseurs qui sont là, ce que comprennent un peu moins les équipes bancaires habituées à éviter au maximum de porter des risques de performance, des risques en termes de construction »
  >
  > *Banquier d'une institution anglo-saxonne disposant de bureaux à paris, 2007*

  D'autre part – et c'est l'argument opposé par les banques prêteuses "pures" (souvent anglo-saxonnes) et les investisseurs "purs" – les investisseurs en fonds propres ont aussi pour fonction de jouer dans l'intérêt général du groupement en obtenant les meilleures conditions de la part des banques :

> « Comme on n'est pas prêteurs on n'a pas intérêt à placer de l'argent, on est intéressés à taper sur le banquier prêteur, pour qu'il nous fasse les meilleures conditions »
>
> *Banquier d'un fonds d'investissement anglo-saxon, spécialisé dans les grands projets*
>
> « On trouve que de manière générale, que le mélange des rôles assez pernicieux, que ce soit le mélange des rôles investisseur-banque, banque-conseil, conseil…, parce que finalement on n'arrive plus trop à savoir qui fait quoi, et c'est très bien sur le papier de penser qu'on peut trouver un acteur qui tient un ensemble de rôles, quand on rentre dans les négociations des contrats, on voit très vite qu'il y a des conflits d'intérêts assez sévères, puisque c'est difficile pour une banque par exemple, qui est actionnaire de la société de projet, de négocier un contrat de crédit avec elle-même. Quand on rentre dans ces situations-là, on voit bien que c'est délicat. Souvent, finalement, a posteriori, ça ne plaît pas beaucoup aux industriels qui voient bien qu'il y a une mécanique qui n'est pas très saine »
>
> *Banquier d'une institution anglo-saxonne disposant de bureaux à paris, 2007*

Nous remarquons, incidemment, que l'appréciation technique n'est jamais éloignée de jugements normatifs sur des pratiques qui seraient illégitimes. Avec l'évolution du paysage concurrentiel, le débat sur l'intégration ou le cumul des fonctions, nous semble-t-il, est *de facto* devenu moins pertinent. Surtout, on le devine, la propension d'acteurs bancaires à cumuler les différents rôles théoriquement contradictoires relève moins d'entorses à la morale que de nécessités contingentes du moment : ces différents rôles auront été tenus par différents types de banques, sur différents types de projets (définis essentiellement par le secteur et par la taille, qui sont souvent liés et déterminent le niveau de complexité croissant des opérations), à différents stades de la construction du marché.

- Différents types de banques : ce sont essentiellement les fonds d'investissement spécialisés dans les PPP, souvent anglo-saxons, les grandes banques de prêt étrangères (ou les institutions françaises comparables intervenant sur le marché mondial et/ou les grands projets d'infrastructure), qui proposent une offre mono-produit supposément immune aux conflits d'intérêts entre fonctions dans le financement (ou le conseil dans les cas des cabinets de conseil financier de type Big Four). *A contrario*, ce sont plutôt des banques françaises à forte implication locale qui occupent toute la chaîne sur des projets… on le comprend vite, ces modalités d'intervention différenciées recoupent, ou recoupaient encore une fois le type de projets sur lesquels les établissements sont ou étaient spécialisés et/ou les plus aptes à intervenir ;
- La division du travail financier sur les projets dépend en effet essentiellement de leur taille (qui commande, derechef, la complexité des solutions de financement associées, et est bien souvent liée au secteur – infrastructures de transport et associées vs. projets d'équipements urbains ou associés aux services publics régaliens ou sociaux collectivisés, qu'ils soient lancés par des collectivités locales ou des donneurs d'ordres étatiques) :
    - sur les grands projets, exigeant des montages financiers volumineux et complexes, des coûts de montage élevés sont possibles et même nécessaires (justifiant l'intervention de conseils extérieurs au groupement), tandis qu'il est plus intéressant de maximiser l'intensité concurrentielle au sein des fonctions de prêt et d'investissement, et entre elles. Compte-tenu des montants nécessaires pour le préfinancement, la construction d'une offre globale par un établissement bancaire est de toute façon difficilement concevable.

- sur les projets petits et moyens, "tout faire" (c'est-à-dire faire intervenir essentiellement les entités d'un même groupe bancaire sur prêt, investissement en fonds propres, et structuration de dette) a pu contribuer à faciliter et réduire les coûts.

- D'autant qu'en période de construction du marché, il n'existait pas forcément assez d'acteurs pour obtenir dans chaque groupement de chaque projet des intervenants de chaque catégorie : en fonction de leur métier de base, certains ont étendu leur offre pour pouvoir être présents sur les premières opérations, essentielles pour se constituer des références :

> « On n'est pas comme un Dexia, par exemple, dont le métier de base et de faire de la dette publique. Dexia va créer un fonds d'investissement pour prendre de l'*equity* de temps en temps sur des petits montants, et il fait ça uniquement parce que ça l'aide à faire son métier de base qui est de faire de la dette publique.
> Alors que la stratégie d'ABN Amro c'est plus une stratégie de *Private Equity*. C'est plus une stratégie de dire que nous notre métier là-dedans c'est beaucoup plus de prendre de l'*equity* que de faire de la dette. Et la dette on la fait parce que ça aide le dossier. Et si d'autres ont envie de le faire à notre place, on est prêt à en discuter. Donc je crois qu'il faut que vous voyiez l'intervention des banques en fonction de leur métier cœur.
> Des gens comme Dexia, Depfa, sont d'abord des banques qui font du financement public, et qui ont créé des fonds d'investissement pour de petits dossiers, car ils ne peuvent pas mettre beaucoup de capital là-dessus… ils savent que s'ils n'ont pas cela dans leur portefeuille il leur sera parfois très difficile de travailler sur des petits dossiers. Ils sont contraints de le faire mais parfois contraints et forcés »
>
> *Un banquier, ABN Amro, 2006*

Pour l'observateur extérieur, les termes de ce débat, qui émergeait spontanément dans les entretiens menés auprès de professionnels du monde financier intervenant sur les PPP, ouvraient à d'autres considérations encore :

- Il était intéressant de constater que les "banquiers" critiquent en permanence les modalités d'intervention de leurs confrères et concurrents. Le principe est toujours de suggérer que son *business model* est le meilleur du point de vue de la personne publique, et/ou du jeu concurrentiel au sens large. Les appréciations sur un "modèle anglo-saxon" qui serait plus pur et souhaitable que la "confusion des genres" observée en France visent de manière délibérée ou non à entraîner la question sur le terrain de la légitimité ou de l'illégitimité des pratiques. Ces considérations peuvent sembler anecdotiques. Pour qui connaît le monde financier, pourtant, elles feront écho à un constat fréquent : l'animosité entre institutions qui pratiquent les mêmes métiers, promptes à se dénoncer entre elles, mais qui feront bloc pour défendre leur secteur d'activité quand celui-ci sera égratigné par une approche critique – nous aborderons cet aspect en **3. de ce chapitre**.

- L'intérêt des intervenants "cumulant" les fonctions n'était évidemment pas de contrevenir par défi à la théorie et aux conventions tacites du milieu, mais d'être présent sur les premières opérations, afin de se créer un portefeuille de références sur des opérations, "*credentials*" dans le jargon professionnel des banquiers d'affaires. Remporter des premières opérations visibles pouvait bien nécessiter des accommodements passagers avec l'arrangement optimal et même le métier cœur de l'équipe – quitte à habiller cette stratégie d'entrée d'arguments commerciaux.

C'est aussi en s'appuyant sur un métier de conseil différent – le conseil aux personnes publiques autour des PPP – que certaines institutions bancaires ont cherché à développer leur réputation. Sans aborder le fond de ces missions, qui feront l'objet du **2 de ce chapitre**, nous soulignons ci-dessous la logique de diverses opérations de conseil auxquels ont pris part les banquiers en phase émergente du marché.

1.3.2. La création de références par le conseil aux donneurs d'ordres publics

En phase de d'émergence du marché des PPP, des établissements bancaires, normalement attendus sur la fonction de prêt / arrangement de dette ou de conseil financier aux groupements (voir sur les deux tableaux, ce qui a pu être critiqué comme nous l'avons souligné), ont pu intervenir aux côtés de la personne publique. Il s'agit principalement de trois types de missions :

- De manière plus ou moins officieuse, des banquiers souvent chefs de leur équipe et reconnus pour leur connaissance du financement de projet, souvent forts d'une grande expérience sur les concessions en France et/ou les projets de type PPP acquise en Grande-Bretagne, ont été consultés dans le cadre des groupes de travail mis en place en vue de l'élaboration de l'ordonnance. Nous disposons de peu d'éléments à ce sujet, sinon que certains banquiers rencontrés l'ont mis en avant dans les entretiens – sans en préciser les modalités (groupes de travail informels et non rémunérés ?). La participation des mêmes individualités au groupe de travail Madelin de 2010 sur la création d'un outil de titrisation "de place" (c'est-à-dire organisé par les institutions financières parisiennes), initiative conjointe des banques et de la MAPPP, est en quelque sorte une "butte témoin" de cette implication de banquiers reconnus à la construction et la validation d'outils nécessaires au financement, donc au bon décollage des PPP.

- Dans le cadre d'une mission plus officielle – ayant fait suite à des appels d'offres pour prestation de services – mais en amont du lancement de procédures d'évaluation préalable et de passation de dialogues compétitifs, certaines banques ont assisté des directions de ministères (direction des routes au ministère de l'équipement, AMOTMJ/APIJ) et de grands établissements publics donneur d'ordres ou potentiellement confrontés aux PPP (VNF, RFF, SNCF) dans leur stratégie de mise en œuvre et d'emploi des contrats de type PPP.

- L'assistance à la personne publique dans le cadre des procédures d'évaluation préalable suivie le cas échéant de l'assistance à la passation du dialogue compétitif. (Nous insisterons plus longuement sur cette mission "officielle" dans le **2 de ce chapitre**). Dans ce dernier type de missions, les banques ne sont qu'un des types d'acteurs, et sont intervenues surtout sur les très grosses opérations (prisons, infrastructures). Peu rémunératrice car fortement concurrentielle, cette mission d'assistance à la personne publique interdit par ailleurs aux banques de participer au financement sur les projets en question.

Que des banques aient cherché à effectuer ces travaux de "conseil" au secteur public a été mis en avant par leurs acteurs, mais parfois dénoncé par d'autres banques et en tout cas les consultants financiers. Nous n'avons pas mené de recherche systématique pour évaluer l'ampleur de ce phénomène, et ne donnons que quelques exemples à titre illustratif à partir de nos entretiens et de présentations de banquiers de DEPFA, HSBC, Dexia datant de 2006 :

- Nouvel entrant sur le marché (mais discrète depuis son sauvetage par l'Etat allemand), forte d'une grande expérience sur le PFI en Grande-Bretagne, la banque germano-irlandaise DEPFA a été conseiller financier de l'Etat sur le montage de l'autoroute A65, et de RFF sur des LGV ;

- HSBC (qui autant que la grande banque internationale est en France le reliquat du CCF) a conseillé la Direction des Routes sur un potentiel montage en PPP pour l'amélioration du tronçon commun A4-A86. Cette banque a également été "conseil", mais cette fois pour la passation du dialogue compétitif, du CHU de Caen pour une importante opération en BEH ;

- La Société Générale a conseillé la Direction des Routes, et l'AMOTMJ/APIJ sur le programme de prisons en PPP ;

- Nous avions eu accès début 2006 à un dossier commercial de références de Dexia, qui fournissait des centaines de références (nom de l'opération, du client, année, pays, montant, le cas échéant, s'il s'agit d'une opération de prêt ou d'investissement ayant abouti, et rôle : conseil amont, conseil financier aux groupements ou au donneur d'ordres public, sponsor de fonds d'investissement, arrangeur de dette, ou simple ticket de financement) de son activité "*project and sectorial finance*" par secteur : énergies renouvelables, centrales thermiques, télécom, routes, ponts, tunnels, aéroports, ports, eau et assainissement… et "*accomodation PFI*" (soit des PPP à dominante immobilière menés en Grande-Bretagne pour l'essentiel). Parmi ces très nombreuses références – certaines portant déjà sur des PPP en France (conseil ou participation aux groupements privés sur les lots 1 et 2 de prisons, CH sud-francilien) – d'autres relevaient de conseil en amont à des établissements publics ou des ministères grands donneurs d'ordres : conseil à al direction des routes du ministère de l'équipement, conseil à la commission intergouvernementale sur le projet Lyon-Turin, conseil à la SNCF sur la liaison CDG-Express, conseil amont à RFF sur le projet Perpignan-Figueiras (suivi par la participation sur ce même projet à un groupement privé, ce qui illustre le potentiel retour sur investissement de ce genre de mission...).

Dans la logique d'une banque bien placée sur l'activité de financement sur projet – comme Dexia dont nous avons pu apprécier, à une période de l'histoire, 2006-07, l'étendue des références présentées de manière exhaustive (mais les trois autres banques prises en exemple avaient elles aussi une très importante activité en financement sur projet, même si nous n'avons eu accès qu'à des références choisies) les missions susmentionnées de conseil à la personne publique en vue de préparer de grands projets de PPP doivent se comprendre parmi d'autres références, sectorielles (transports, infrastructures), acquises auprès des groupements privés comme des donneurs d'ordres publics (Etats, collectivités, établissements publics), en France et surtout dans d'autres pays. En "extraire" l'activité de conseil amont aux donneurs d'ordres publics sur leur politique de PPP peut relever d'un *artefact* méthodologique. Lors des entretiens, cela fut néanmoins l'occasion pour certains acteurs d'exprimer leur appréciation de l'incursion des banques dans ce type d'activité.

Les témoignages suivants, exprimés le plus souvent spontanément lors d'entretiens, reflètent l'état d'esprit de certains banquiers et consultants vis-à-vis de l'intervention de banques auprès de la personne publique dans les PPP. Nous regrettons *a posteriori* de n'avoir pas poussé nos interlocuteurs à préciser davantage les phénomènes qu'ils expliquaient ou dénonçaient : selon les cas, leur appréciation sur le rôle des banques se limite au conseil amont à l'Etat et ses établissements publics, ou amalgame ce conseil très amont aux donneurs d'ordres publics et l'intervention des banques en assistance à la personne publique lors des phases d'évaluation préalable et de passation du dialogue compétitif.

- Première idée : les banquiers qui ont pratiqué ce genre d'intervention ont développé un discours très maîtrisé sur l'apprentissage aux côtés de la personne publique, effort nécessaire pour mieux appréhender sa logique et ses besoins. Cet exposé de son travail par un banquier d'une grande banque française, qui a conseillé le Ministère de la Justice sur sa politique de PPP pour les prisons, en fournit une bonne illustration :

  > « Il est indispensable d'avoir de temps en temps le rôle de conseil pour connaître les besoins de la personne publique, connaître la stratégie, et être finalement en mesure de

> mieux proposer les services de financement. Vous avez besoin de vous mettre dans la peau de l'autre, surtout sur les sujets nouveaux comme les PPP, où il faut trouver des solutions de compromis, d'ajustement, et c'est très précieux de pouvoir être conseil de la personne publique pour savoir quels sont ses besoins, ses attentes, et ce qu'on peut raisonnablement lui proposer. Donc c'est quelque chose qui est raisonnablement apprécié de la part de nos clients, parce qu'on est capable de leur proposer du conseil, du financement, intelligent ».
>
> *Un banquier, grande banque universelle française, 2006*

- A en croire les banquiers, ce type de mandat de conseil leur est aussi nécessaire qu'à leurs clients publics, puisqu'il offre à qui en a la charge des connaissances sur la personne publique, contribue à développer le réseau d'interconnaissances et la réputation des intervenants, et permettra aux banquiers d'afficher d'utiles références quand il s'agira ensuite de proposer des services – conseil et/ou financement – aux groupements privés. Cette stratégie d'acquisition de références via le conseil à la personne publique répond à une logique économique… et a un coût : ces missions chronophages vendues à bon marché se font souvent à perte. Elles ne sont pas pratiquées durablement par les banques (d'où l'intervention d'*outsiders* et de nouveaux entrants) :

> « Conseiller la partie publique, c'est un investissement pour se placer le mieux possible dans les appels d'offres, pour être choisi par les groupements. Le fait de développer des idées, d'apporter des idées – soit elles sont reprises, soit non – ça donne une avancée par rapport à d'autres en matière de connaissance du ferroviaire, de l'hospitalier, des prisons... La Générale l'a fait en étant conseiller financier de l'AMOTMJ [*agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice, aujourd'hui APIJ – agence publique pour l'immobilier de la justice*] pour les prisons. Mais elle ne le fera pas deux fois. C'est très chronophage, très peu rémunéré. Personne [*parmi les banques*] n'a vocation à prendre le relais. Ils ont du mal à obtenir du monde. RFF a pris des banques conseils pour GSM-R, CDG-Express (une concession très bizarre), les LGV CNM et SEA, ils ont eu du mal à obtenir des conseillers financiers. Ce sont des étrangers, qui cherchent à rentrer sur le marché, qui paient un ticket pour approcher le marché français. Des banques anglaises, avec de très bonnes références en PFI, mais pas la connaissance du tissu des fonctionnaires français [*notre interlocuteur évoquait vraisemblablement, entre autres, Depfa*], les Big four… »
>
> *Un banquier d'une grande banque française, 2006*

- Que des banques interviennent sur une tâche intellectuelle qui ne requiert "pas de bilan" – et pourrait donc être réalisée par des consultants supposés plus immunes aux conflits d'intérêts – a pu surprendre. Selon des banquiers toutefois, il y avait du point de vue de certains donneurs d'ordre publics une préférence pour du conseil venant de professionnels du financement sur projet à même d'engager leur réputation devant le marché, donc fourni par des banques, plutôt que par des consultants financiers structurellement indépendants de la mission de financement.

> « VNF a pris un conseiller financier, un cabinet d'audit. Ils vont relancer un appel d'offres, et espèrent que ce sera une banque. Un cabinet d'audit n'a pas l'approche bancaire, il ne met jamais d'argent sur la table. Il est mal placé même s'il a une bonne connaissance, pour dire comment on peut placer, chercher le marché. Il est moins bien placé qu'une grande banque pour dire comment le marché réagit. Il n'a pas toute la connaissance des syndications. Il ne faut jamais dire que les autres ne sont pas aussi compétents, mais ils n'ont pas la crédibilité avec le nom derrière.
> Quand vous ne pouvez plus dire « je vous dis que, mais ce n'est pas moi qui vous dis que, c'est la banque que je représente qui vous dit que », ce n'est pas le même poids qu'un quidam qui n'engage que lui. Donc le cabinet d'audit, ils n'ont pas la possibilité de dire « je vous dis ça, et je suis prêt pour le prouver à mettre l'argent sur la table » ils ne peuvent pas le faire, ils sont moins crédibles.
> Mais certains ministères préfèrent travailler avec eux comme ça ils n'ont pas le risque de

> se faire imposer un financement. En fin de compte ils pensent qu'ils obtiendront mieux en AO parce qu'ils auront fait un cahier des charges avec quelqu'un qui ne se mouille pas, qui n'a pas besoin de défendre son image de marque sur le marché. Quand vous êtes conseiller de l'Etat, firme d'audit, vous faites un travail soigné, qui tient la route. Mais ce n'est pas grave si vous proposez quelque chose. qui est maximaliste. Le fait que quelqu'un d'autre demain repropose la même chose sur le marché ça ne vous gênera pas. Si vous êtes une banque, vous allez aller au maximum des possibilités, mais vous allez proposer quelque chose. que vous pourriez vous mettre en place. Le tout n'est pas de conseiller, c'est de mettre en place. Avec une banque on renforce la probabilité de la mise en place du financement. La structure proposée par une banque sera plus proche de ce que les marchés financiers sont prêts à accepter, que ce qui est proposé par un cabinet d'audit. Le cabinet ira plus loin dans les retranchements du marché que la banque. Une banque sait que si elle est de l'autre côté de la barre si elle accepte l'opération il faudra qu'elle accepte ces conditions là. Donc elle doit faire attention à ce qu'elle propose »
>
> *Un banquier d'une grande banque française, 2006*

- La supériorité "technique" des banques pour conseiller de grands donneurs d'ordres dans leur stratégie de financement des projets, en raison d'un meilleur ressenti des capacités des marchés, lié au souci de leur crédibilité et à leur connaissance des limites qu'elles ne franchiraient pas elles-mêmes, constitue l'argument du banquier. Les consultants financiers – Big Four notamment – dont l'activité de conseil à la personne publique est un pilier de l'activité dans les PPP (voir **partie 2. de ce chapitre**), et ne se réduit pas à une manière d'acquérir des références et une compréhension du secteur public à mettre en avant pour conseiller des groupements privés, apprécient peu de voir des banques intervenir sur une activité qui, estiment-il, devrait leur revenir. Déjà dénoncée dans le conseil sur le montage financier aux groupements privés, la présence des banques en conseil côté public est elle aussi stigmatisée – comme n'étant que missions à pertes destinées à constituer des références en vue d'obtenir des mandats de financement des groupements, et pas exempte de risques de conflits d'intérêts. Le jugement "moral" sur une déviance culturelle française n'est pas loin :

> « On fait aussi du conseil au public, parce que les banques sont assez agressives sur le conseil aux groupements… mais même là on a la concurrence des banques, dans le secteur public, ce qui est assez bizarre. Les grandes banques vont aller conseiller la région machin, le ministère truc. Je ne vois pas très bien pourquoi elles vont faire ça. Parce que ce n'est pas rentable du tout. Même pour nous ce n'est pas rentable… alors pour elles, encore moins…
> L'appel d'offres des prisons, le premier gros appel d'offres public, parce qu'il y avait un seul conseil pour le programme des 18 prisons… on a été très surpris de voir… les cabinets comme nous se sont présentés… on pensait qu'on avait une avance… d'ailleurs le ministère avait dit et redit qu'il voulait des cabinets indépendants, etc. et quand même les banques se sont battues comme des chiens pour avoir ce mandat. Et finalement, c'est la Générale qui l'a eu. Même les gens de la Générale ne comprenaient pas pourquoi on leur avait donné instruction d'aller sur ce truc et à tout prix de gagner. Normalement, ce n'est pas très cohérent, puisque ce ne sont pas des activités très rentables, et à partir du moment où ils sont conseils, ils s'éliminent de la possibilité de participer au financement. Donc ce n'est pas logique du tout. Parce que c'est notre métier, nous, de faire du conseil. On n'a pas de conflits, on ne fournit pas de financement, donc c'est notre métier. Normalement une banque… d'abord les banques ont énormément de conflits d'intérêt objectifs, c'est-à-dire qu'elles sont souvent actionnaires de plein d'acteurs de l'industrie, donc je trouve qu'avoir une banque comme conseil sur une grande opération comme ça ce n'est pas très sain »
>
> *Le dirigeant de l'équipe "PPP" d'un cabinet d'audit et de conseil de type Big 4, basé à Paris*

> « Ce qui en fait intéresse les banques quand elles sont conseil financier, c'est de prêter de l'argent. C'est là où elles gagnent de l'argent. C'est un marché qu'elles abordent plus pour pouvoir gagner des *credentials*, pour pouvoir dire ensuite aux sponsors on connaît comment marche la personne publique…
> […]
> Pour elles la partie conseil est un produit d'appel. Aujourd'hui dans le développement du marché français, ils essaient d'être extrêmement présents sur le marché du public pour gagner des *credentials*. C'est comme ça que c'est développé le marché britannique : les banques étaient très présentes sur le marché public, puis elles se sont petit à petit retirées du marché public pour n'être plus que sur le marché privé »
>
> *Le dirigeant de l'équipe "PPP" d'un autre cabinet de type Big 4, basé à Paris*

- Ce type d'intervention comme conseil à la personne publique est également critiqué par des pairs banquiers, comme étant incohérent avec l'ensemble du métier bancaire – prêter de l'argent. On retrouve en filigrane dans ce jugement la disposition d'esprit de banquiers d'affaires influencés par la division du travail en cours dans le secteur financier anglo-saxon, orthodoxie caractérisée par une répartition plus spécialisée et rigide des rôles et une place importante accordée aux consultants :

> « Pour moi une banque digne de ce nom, ne devrait pas… ne fait du conseil que dans la perspective de faire un produit bancaire. Le conseil [*au privé, mais par la suite ce commentaire évolue pour stigmatiser le conseil au public*] en tant que tel n'est pas un métier de banque. De mon point de vue. Quand on fait du M&A [*fusions et acquisitions*], c'est parce que derrière il y a des métiers de banque. On rapproche des entreprises, pour aider ces entreprises, dont on est la banque, à grossir, pour faire une IPO [*introduction en bourse*], pour faire un reclassement de titres, pour faire des produits de banque. Le M&A n'aurait pas de sens s'il n'y avait pas tout cela derrière. Donc pour moi, dans ce marché, une banque doit soit faire de la dette, parce que c'est son métier de faire de la dette, soit faire de l'*equity* parce c'est son métier de faire de l'*equity*, soit faire un peu tout parce qu'elle dit ma vocation c'est de faire de tout. Nous on fait un peu tout en disant c'est l'*equity* notre métier. Donc j'ai tendance à dire on prend une banque comme conseil, prendre une banque comme conseil, c'est un peu bizarre. Moi je trouve bizarre qu'HSBC soit conseil d'un hôpital [*pour la passation du DC*], parce que la seule raison pour laquelle ça les intéresse, à mon sens, c'est que ça leur permet de comprendre le truc. La raison pour laquelle j'ai toujours entendu tout le monde – ce n'est pas moi qui le dit, mais j'ai toujours entendu dire que la raison pour laquelle la SG avait été conseiller de l'Etat sur les prisons, c'est que c'était un moyen pour la SG de comprendre le PPP qui était un sujet nouveau. Ils ont peut-être dépensé 1M€, vu le temps qu'ils ont passé là-dessus, en en gagnant 200k€, mais au final ils se sont créé une compétence. C'est la raison pour laquelle ils sont allés là-dedans : se créer une compétence. Nous, qui sommes très forts en Australie depuis 20 ans, on n'a pas envie de se créer une compétence en étant conseil d'une personne publique. On estime qu'en tant que banque ce n'est pas notre métier. En revanche, conseiller le consortium d'ABN Amro dans une opération, c'est différent c'est un élément annexe du métier qui est de la prise de risque, de la structuration de risque, de la vente de risque, qui est un métier de banque »
>
> *Un banquier, ABN Amro, 2006*

Nous ne pouvons à ce stade trancher : la présence des banques en conseil à la personne publique n'était-elle que transitoire, ou bien ce phénomène est-il encore constaté ? Il semble qu'il faille affiner la question, d'une part en regardant le périmètre de la mission de conseil à la personne publique : conseil amont sur la stratégie d'ensemble de recours aux PPP d'un grand donneur d'ordres publics – et dans ce cas, l'essentiel serait derrière nous pour des intervenants tels que l'AMOTMJ/APIJ, même s'il n'est pas invraisemblable que des VNF ou RFF fassent de nouveau appel à des banques pour étudier en amont la disponibilité des "marchés" face à des méga-projets d'infrastructures – ou

procédures allant de l'évaluation préalable à la passation du dialogue compétitif ? Il conviendrait vraisemblablement dans ce cas, d'opérer une discrimination selon la taille des projets. S'il est peu vraisemblable de voir encore des banques venir en assistance à la personne publique sur des projets petits ou moyens, les très gros projets, liés aux infrastructures, supérieurs à plusieurs centaines de M€, susciteront sans doute encore une préférence pour le conseil fourni par de grandes banques… encore faut-il que ces dernières soient intéressées, la perspective de structurer le financement côté privé étant nettement plus alléchante.

Quoiqu'il en soit, à un moment de montée en puissance du marché des PPP, cette intervention des banques aux côtés du public participait de leur stratégie d'entrée, avec l'argument de la compréhension des besoins du secteur public et l'atout objectif de la création de références "revendables".

Il fut un autre argument mobilisé pour la construction de positions sur le marché français des PPP, tenant de relations de long terme avec les clients publics et de la fidélité au territoire : l'identité de certains intervenants financiers.

1.3.3. Le débat sur l'identité nationale (et autres) : force du symbole ou facteurs objectifs ?

Nos entretiens nous ont permis d'identifier une rhétorique mobilisée par certains acteurs – celui de l'ancrage territorial, de l'identité nationale de l'intervenant financier, et de l'éthique et de la durabilité de l'engagement supposées supérieures avec certaines formes d'institutions financières par rapport à d'autres : la banque mutualiste et/ou traditionnellement proche des collectivités supposée plus "partenariale" dans sa démarche que la banque commerciale ; les banques et surtout les fonds d'investissement français présumés plus fiables que les banques ou fonds étrangers (bien qu'européens), les banques ou fonds européens supposé moins versatiles et moins assoiffés de rendement que les fonds anglo-saxons.

Décrivons donc cette gradation, qui vaut pour les fonds plus que pour les banques :

- Les banques mutualistes et/ou spécialistes du financement local jouent de leur réseau commercial pour se placer en amont sur les projets, mais soignent également un discours rassurant, visant à les légitimer comme partenaires de long terme des collectivités – le message tacite étant qu'elles seront plus fiables que les banques et fonds des banques commerciales, et *a fortiori* que les banques étrangères.

- Les banques et fonds français – ces derniers, initialement liés aux banques mutualistes ou du financement local, mais ce qui était généralité devient exception, comme nous l'avons vu – font valoir la durabilité de leur engagement sur le territoire, par rapport aux banques et surtout fonds d'investissement étrangers – comprendre anglo-saxons. Le message subliminal ou explicite est que les normes de rendement ne seront pas l'unique critère, et que la dimension de partenariat de long terme avec les collectivités, les établissements publics, ou l'Etat, est plus solide. En 2006-07, les fonds liés aux banques mutualistes, mais aussi les entités de la caisse qui interviennent dans des projets, usaient dans les entretiens de ce préjugé favorable et dénonçaient *a contrario*, plus ou moins ouvertement, les fonds anglo-saxons :

> « Face à nous il y a des fonds anglo-saxons pas très adaptés à l'Europe continentale, avec des exigences de TRI élevées et un horizon assez court… On ne peut pas avoir un équipement public avec un propriétaire qui tourne tout le temps. En France, il y a peu d'investisseurs de long terme, car il y a peu de fonds de pension. Il faut que la CDC montre la voie. Il y a des tas de gens qui ont des emplois longs, et ont donc besoin de ressources longues. On les trouve chez les assureurs-vie, les fonds de pension, de retraite »
>
> *Un banquier, Caisse des Dépôts, 2006*

> « Nous avons structuré un fonds qui sera ouvert à d'autres investisseurs, mais nous gardons notamment tout ce qui concerne la nomination des gens du conseil d'administration. Cela est statutairement prévu. C'est le GCE [*Groupe Caisse d'Epargne*] et ses sociétés de gestion qui nommeront les interlocuteurs, qui demeureront les sponsors principaux des fonds. Donc c'est ouvert, mais l'interlocuteur ne change pas. Et ça c'est très clair. Quand on discute avec le client public on inscrit *ex ante* que même si cette participation va vivre dans le groupe, ils garderont toujours comme interlocuteur le GCE. C'est fondamental. Quand Barclays investit dans le Limousin, on sait bien qu'il ne va pas y rester 30 ans. Nous on dit qu'effectivement on a un fonds *greenfield*, qui a vocation à initier les projets, à prendre les risques de construction, et que derrière ce sera toujours au sein d'une entité du groupe, ce sera la main du groupe, même s'il y aura d'autres investisseurs. Et ça les collectivités publiques le comprennent bien, parce que ce qui les intéresse, eux, c'est leurs interlocuteurs
> […]
> Donc le fonds FIDEPPP est clairement notre outil de discussion avec les collectivités locales, et on ne souhaite pas arriver à vide devant les collectivités en expliquant qu'on va investir dans leur projet, en disant qu'on est avec ABN Amro, Fortis, Barclays…pour nous c'était non commercial. Ce qu'on explique aux collectivités, c'est qu'on prend le risque avec elles, de lancer ce projet. C'est un argument… »
>
> *Un banquier, Groupe Caisse d'Epargne, 2006*

- A défaut de jouer sur l'identité nationale, locale, certains banquiers mettent en avant leur identité européenne, toujours plus rassurante qu'une étiquette anglo-saxonne :

> « Le fond d'investissement d'ABN Amro, ce sont des fonds de pension néerlandais qui sont dedans. Comme si la CDC avait sous gestion un fond de pension de la fonction publique française qui investissait dans ce genre de choses. Nous c'est le cas. Et on est très européens.
> MacQuarie – j'aime bien McQuarie, mais ce n'est pas pareil : des australiens, vs. un fonds de pension hollandais, qui est le plus important fonds de pension d'Europe. Le montant du fric des fonds de pension hollandais c'est hallucinant. »
>
> *Un banquier, ABN Amro, 2006*

- Enfin, preuve qu'il faut désamorcer ce désavantage compétitif, les banques, mais surtout les fonds d'investissement d'origine anglo-saxonne, font assaut dans les entretiens comme lors des présentations publiques de leur activité, de professions de foi sur leur intérêt à être des investisseurs de long terme aux côtés de la personne publique.

Même si cela pourrait constituer une piste de recherche à creuser, il semble difficile d'isoler de manière rigoureuse l'efficacité d'un *argument* de l'identité des banques ou des fonds qui aurait eu un effet décisif, permettant aux groupements leur faisant une place de remporter les appels d'offres – *a contrario* il serait acrobatique d'affirmer que la présence de fonds d'investissement étrangers dans un groupement serait une considération rédhibitoire. Nous disposons cependant de certains éléments

qualitatifs épars – par exemple des montages d'opérations que nous avons pu observer où nous avons compris que la présence de la CDC constituait un atout, où des cas de dialogue compétitif où un fonds anglo-saxons membre d'un groupement se faisait "éjecter" par le constructeur avec vraisemblablement moins d'hésitation que s'il s'était agi d'un fonds lié à une banque mutualiste ou locale . Mais en sus de l'argument semi-moral, et de l'atout de l'implantation commerciale plus dense et des relations anciennes et soutenues avec les clients publics, permettant de traiter les projets en amont, l'ancrage local apporte des avantages économiques objectifs, en particulier liés au coût des fonds et de la dette. Les banques étrangères (et, à moindre titre, commerciales) ont un accès moins aisé à certaines ressources (sociétés de crédit foncier, structure mutualiste qui donne accès à des coûts de financement réduits – les sociétaires des banques mutualistes n'exigeant pas de rentabilité comparables à celles du monde commercial). Quant aux fonds, ceux qui ne sont pas rattachés à des structures bancaires mutualistes et/ou locales relèvent d'une logique plus capitaliste : observance plus stricte des normes de rendement du marché, moins de garanties étatiques implicites ou explicites (argument dont se prévaut une institution comme la CDC), indépendance d'avec des banques qui rend impossible l'abaissement des exigences de rendement pour dégager une "rentabilité globale" sur une opération combinant dette et fonds propres. Des tels facteurs devraient contribuer à expliquer une présence des banques étrangères et fonds anglo-saxons plus limitée au "haut de marché" (les grosses opérations où la part du "local" et du "politique" pèse moins dans les choix), et vraisemblablement moins durable. On le verra, exception faite du cas particulier de Dexia (qui a disparu du marché pour d'autres raisons), les fonds et banques survivantes sur le marché à ce jour sont ceux qui avaient l'ancrage local le plus fort. Les institutions dont la rotation est la plus rapide sur le marché – rapidité de l'entrée comme de la sortie – sont essentiellement les banques et fonds étrangers.

Ce désavantage compétitif dont souffrent les institutions étrangères sur un marché local, lié en particulier à la capacité de collecte de l'épargne qui facilite les banques implantées, un banquier d'une grande institution universelle française l'a vécu sur le marché britannique :

> « On est allés au PFI, on était un acteur majeur au début. Mais les conditions de financement étaient alors différentes. Au fil de l'eau, le taux de financement a baissé. Parce que la connaissance du produit s'est améliorée, les risques devenant mieux cernés, on comprend qu'il y a moins de risque. Donc les conditions de financement ont baissé. Quand vous êtes à l'étranger, pour pouvoir assurer des taux bas, comme les banques locales, qui bénéficient de la collecte locale, il faut avoir un grand réseau de détail, pour collecter des fonds que vous pouvez prêter. Ça coûte moins cher que de le lever sur le marché. Avec des taux peu rémunérés, ou dérisoirement, comme les comptes à vue. Si vous êtes française, italienne, et n'avez pas de réseau, vous avez un problème sur le marché britannique. Vos ressources viennent de France, vous ne sentez pas les mêmes conditions. Les banques anglaises venues la fleur au fusil sur le PPP auront du mal. Car elles n'ont pas la collecte de fonds qui leur permet de sortir les conditions que nous sortons »
>
> *Un banquier spécialiste du financement de projet et des PPP d'une grande banque française, 2006*

Notons enfin, atout commercial ou non, que la contrepartie de cet atout commercial que constitue l'identité "nationale" proche du local et/ou mutualiste, présumée plus adaptée à des relations de confiance sur le long terme avec les clients publics, enclenche parfois une obligation politique de présence sur les opérations pour les banques françaises à forte coloration locale ou mutualiste, et les fonds rattachés.

> « Le choix d'aller sur un dossier est un vrai choix stratégique dans ce métier. On ne va pas sur tout sous prétexte qu'untel se présente. Alors que je pense que CaLyon ou la CDC ont plus vocation à faire ça, car ils ne peuvent pas être absent, vis-à-vis d'un élu

> local, d'un gros dossier local, quand bien même il n'a pas grand sens. Eux je pense qu'ils vont y être. Ils auront les gens, ils auront besoin de plein de gens pour le faire. Nous ça ne fonctionnera pas comme ça. On va dire combien ça nous coûte, quelles sont nos chances de succès, avec qui sommes-nous comme partenaires ? »
>
> *Un banquier, ABN Amro, 2006*

L'ancrage local, l'identité nationale de l'institution, banque et plus encore fonds d'investissement, tient donc à la fois de l'atout objectif et de l'argument en période de construction du marché. Ces considérations ne seront pas forcément valables au moment où la thèse est publiée : le *credit crunch* lié à l'aggravation de la crise financière et aux nouvelles règles prudentielles est tel que de nouveaux entrants non identifiés au moment où nous avons arrêté les terrains – banques japonaises ou mutualistes allemandes, fonds d'investissement alimentés par des capitaux du Golfe… – interviennent sur le financement des derniers projets de PPP/CPA français. Et certains de nos arguments pourraient se révéler (passagèrement ?) caducs.

1.3.4. Des coûts d'entrée liés à la construction de références et de compétences

Si certains acteurs bancaires, pour multiplier les missions,

- mêlent des fonctions jugées incompatibles – conseil financier au groupement et arrangement de dette, et/ou dette et investissement en fonds propres – ;
- interviennent sur des rôles où leur présence est parfois jugée peu légitime, et en tout état de cause non rentable – conseil à la personne publique – ;
- mettent en avant leur proximité, l'ancienneté, et la durabilité de leurs relations avec les donneurs d'ordres publics locaux, en dénigrant plus ou moins ouvertement dans ce cas leurs concurrents étrangers ;

…c'est pour partie parce que les propriétés de certains projets l'exigent :

- surface financière insuffisante pour juxtaposer différentes catégories d'intervenants (dans le cas du cumul des offres "produit"),
- besoin spécifique de conseils issus de banques (pour certains projets menés par des administrations centrales et de grands établissements publics, caractérisés par une forte ingénierie financière),
- préférence marquée de certains donneurs d'ordre pour des investisseurs à coloration locale et mutualiste plus rassurante que l'identité anglo-saxonne

… mais c'est surtout parce qu'en période d'émergence du marché tous les moyens étaient bons pour acquérir des références sur les PPP français.

Matérialisées, "publicisées", de deux manières – les classements ou *league tables* et autres prix remis par divers organes de presse professionnelle[485] ou de promotion des PPP[486], et les "*tombstones*"[487] –

[485] "PFI awards", revues *Euromoney Project Finance*, *The Banker*, *Infrastruucture Journal*, *Thomson Financial*… nous ne donnons qu'à titre informatif ces titres, une recherche plus approfondie serait nécessaire.

cette accumulation de références ou *credentials* sur des opérations auxquelles les banques ou fonds ont participé est à même d'attester des compétences et de la crédibilité d'une équipe sur le secteur.

Paradoxalement, certains *tombstones* ne disent pas tout du travail réellement accompli :

> « Vous verrez [*grande banque universelle française*] et [*grande banque anglo-saxonne*] qui mettent sur leurs *tombstones* hôpital de [*x*], ils n'ont pas participé à une seule réunion sur la transaction elle-même, sur la structuration, y compris de la dette. C'est [*ma banque*] qui était le leader et qui au final, décide d'ouvrir les 90M€ de dette au lieu de les prendre tout pour nous, et on fait 30-30-30 en les mettant comme *mandated lead-arranger* sur la dette, ce qui leur permet de le mettre sur leurs *tombstones*, mais ils n'ont pas participé à une seule réunion, ils n'ont jamais vu l'hôpital de [*xxx*], ils n'ont jamais rencontré l'hôpital de [*xxx*]. »
>
> *Un banquier ayant mené une opération de BEH Hospitalier en 2006*

L'arrangement des financements (dette) est théoriquement un métier très concurrentiel, avec des barrières à l'entrée facilement surmontables – par nature, et à moins d'être de nouvelles entrantes "absolues" dans un pays, devant encore obtenir des agréments administratifs de toutes sortes auprès des autorités de régulation, les banques disposent des fonds, ou de la capacité de chercher des fonds, et du système interne d'engagement, tels qu'elles sont prêtes à prêter sur un secteur comme le financement sur projet de type PPP.

Pour les fonds d'investissement dans les PPP, la tâche est plus ardue : à moins d'être directement reliés à une banque, ils doivent d'abord convaincre "le marché" d'adhérer à leur projet pour remplir de trésorerie leur fonds, et se trouver ainsi à même d'engager de l'*equity* dans des sociétés de projet. (On comprend incidemment que la création de fonds au sein des banques raccourcit le circuit de levée de fonds, et que la création de fonds d'investissement initialement rattachés aux banques puis progressivement détachés procède d'une suite logique).

Pour les banques prêteuses, comme pour les fonds d'investissement en *equity* dans les PPP, les principales barrières à l'entrée, communes aux deux types d'institutions, résident dans l'investissement dans la constitution d'équipes stables, et l'accumulation de références – censées attester des compétences – ce qui nécessite de participer à des projets, et de faire partie des groupements gagnants. Il est à noter que les banques sont détentrices des *credentials*, mais que dans un monde resserré comme celui du financement sur projets dans les PPP sur la place parisienne – au mieux, quelques centaines de professionnels concernés – ces références sont attachées à des individus et plus encore, des équipes. Il n'est pas anodin que dans ce milieu, les professionnels entre eux désignent leurs concurrents ou partenaires sur des opérations davantage sous le nom de l'équipe de [*nom du chef de l'équipe d'une banque ou d'un fonds*] que par le nom de la banque ou du fonds.

---

[486] Nous pensons aux Rencontres internationales des PPP où le Club des PPP avec les entreprises le sponsorisant et la MAPPP, remettait en public des "prix" à certains industriels ou banquiers étant intervenus sur des opérations remarquables. Voir **Chapitre 3**.

[487] Littéralement, "pierres tombales". La construction de ces références est une constante dans le milieu des banques d'affaires (et le cas échéant, des consultants financiers), chaque opération de financement, d'introduction en bourse, de M&A, de conseil, d'émission obligataire ou d'arrangement de dette, est ensuite immortalisée sous la forme d'un objet de plexiglas, format presse-papiers, enserrant les logos de la banque et du client, ainsi que quelques détails– date, montant, type de l'opération… Par extension, on retrouve ces éléments publicitaires dans les documents de promotion, les planches de présentation lors d'interventions en public, les brochures, les rapports annuels, les encarts publicitaires dans la presse économique et financière…

La constitution d'une équipe spécialisée et reconnue par le recrutement et la formation des équipes et l'accumulation de références (pour se constituer une crédibilité vis-à-vis de l'extérieur, qui sont davantage les groupes industriels que les clients publics), peut sembler représenter un coût d'entrée faible. Rapporté à la petite taille de l'activité PPP, infime au regard des masses bancaires, à la probabilité limitée de faire partie du groupement gagnant, et à la profitabilité globale réduite (au regard des normes en cours sur certains métiers de la finance), le coût de participation aux offres est en réalité particulièrement dissuasif. Il représente un coût d'entrée caché : faire travailler longtemps des équipes onéreuses, vraisemblablement à perte – puisqu'un projet perdu ne constituera même pas une référence – pour une rentabilité inférieure à certaines normes bancaires. Nous aurons l'occasion d'observer certaines des manifestations concrètes de ces difficultés

que la plupart des banquiers rencontrés en entretien ont tenu à souligner :

> « Qu'on pense qu'on a une bonne chance, et donc on met 500k€ sur la table pour aller *bidder* sur le dossier. On s'engage à perdre potentiellement 500k€. Sur les gros dossiers, ça peut vite chiffrer. A mon avis, jusque 1M€. Sur un dossier, imaginez, qui peut faire 200M€ d'equity, vous dépensez 1M€ pour essayer de l'avoir »
> […]
> Le dossier de l'hôpital de [xxx], c'est 2 personnes par dossier, pendant un an et demi, à quasi plein temps. Mais à plein temps dans la période de *closing* où on y a passé jour et nuit. Jour et nuit. Pendant le dernier mois, c'est jour et nuit. Pour deux personnes. Donc après on peut mener plusieurs dossiers en parallèle, mais pour les très gros dossiers, c'est permanent. Ce sont des opérations très compliquées, il y a tellement de choses...
> Pour votre information, ce n'est pas super rémunérateur, le PPP en général. Prenez l'hôpital de [*xxx*]. Je ne vais pas vous dire ce qu'on gagne dessus, mais c'est trois ans de boulot. Pas à temps plein, mais 3 ans. On gagne X, on a pris pas mal de risques. Si je compare ce X par rapport à un produit dérivé de taux, avec un peu d'options, un truc un peu structuré, je peux faire 5xX en travaillant 2 jours, avec un client que je connais, qui existe déjà, etc. Donc le PPP c'est important parce qu'il y a de la visibilité, il y a du risque, ça mixe beaucoup de produits différents à l'intérieur de la banque, donc c'est pour nous quelque chose de stratégique, mais si on devait se couper un bras ou l'autre en choisissant entre les produits dérivés de taux et le PPP, je pense qu'on virerait le PPP et que la réflexion irait très vite. Parce que les rémunérations sont longues à mettre en place, nécessitent énormément de travail, avec du risque et… ce n'est pas un métier sur lequel… on ne devient pas riche en travaillant dans le PPP. Un trader devient riche en travaillant sur des opérations financières du genre produits dérivés de taux, il y a des exemples de gens qui ont gagné des sommes extrêmement importantes pour leur banque, donc pour eux-mêmes. Je ne connais aucune personne qui travaille dans le PPP qui soit extrêmement bien payée dans une banque. Tout simplement pour avoir un dossier qui pourrait lâcher 10-20M€ de revenu global, c'est 4 ans de boulot, et le jour où ça se produit et où il y en a un, et pour faire un dossier comme ça et être éligible à l'avoir gagné, il faut en avoir traité 10 qui sont des dossiers lambda dans lesquels les revenus sont 1, 2, 3, 5M€. C'est déjà beaucoup. Or sur un dérivé, ce n'est pas long à gagner. Sur un dossier comme ça il faut deux personnes qui travaillent deux ans et quelques. Donc par rapport aux masses que traitent les banques et par rapport à l'ensemble de nos métiers, ce n'est pas un truc qui paye. »
>
> *Un banquier du fonds d'investissement PPP d'ABN Amro, 2006*

> « On n'a pas des équipes qui sont gigantesques, elles sont rares et chères sur ce marché. On ne peut pas se permettre de mettre en ligne des effectifs pléthoriques, même si sur le marché français on a les équipes les plus nombreuses. Mais un bon analyste projet, c'est quelqu'un de cher, et le temps coûte cher. On ne peut pas en avoir 50. Le problème, avec les projets, c'est que ce sont des projets qui durent 18-24 mois, et qu'aujourd'hui, si on perd, on n'a pas d'intéressement. On a investi sur ce projet pendant 24 mois, au final si on n'est pas retenu *in fine*, même si on a été distancé de manière epsilonesque par un concurrent, c'est un investissement qui est perdu »

Un banquier, GCE (banque mutualiste commandant le FIDEPPP), 2006

La "chance" pour les banques et fonds est qu'ils sont rarement la façade la plus visible des groupements, qu'ils ne sont pas les meneurs lors des dialogues compétitifs. Banques et investisseurs en fonds propres ont pour principal client non les donneurs d'ordres publics, mais les industriels du BTP (et autres le cas échéant) : leur construction de réputation se fait donc essentiellement auprès de ces derniers. Banques et fonds peuvent donc capitaliser sur des opérations qui ont marché… et peut-être même suivre le sillage de leurs clients industriels :

> « Le premier secteur à utiliser l'esprit du PPP quand bien même juridiquement ce n'était pas encore tout à fait le Contrat de Partenariat mais du BEH, c'était le secteur hospitalier. Et je me suis retrouvé, moi, à rappeler mes copains de [*major du BTP*] à l'époque en leur disant, écoutez, pourquoi n'irait-on pas voir ensemble l'hôpital de [*xxx*], au moment où la CDC faisait ce rapport, au moment où [*banque française*] était conseil de l'Hôpital de [*xxx*], pour la partie réflexion amont [*et non assistance à la personne publique*], donc tout le marché en parlait, sauf que nous ABN on était nulle part. et en fait, sur la base de ces anciennes relations de [*grand chantier d'autoroute en concession*], avec [*major du BTP*], qui s'étaient très très bien passées, on s'est associés sur l'hôpital de [*xxx]*. Et ça a été le début d'ABN France et du PPP, PPP pris au sens large, et non pas au sens juridique du CP qui à l'époque n'existait même pas, d'ailleurs
> Le logipôle du CH de [*zzz]* on se dit avec [*major du BTP*], pourquoi ne pas se faire la main sur un petit dossier. [*Major du BTP*] nous demande d'aller avec eux. et à l'époque la stratégie d'ABN ce n'est pas d'aller faire des opérations qui font 20M€, néanmoins c'est la première, c'est surtout la première fois que [*major du BTP*] lance quelque chose, et on n'a pas trop envie de dire non à [*major du BTP*], car on sait très bien qu'on ne sera jamais éligible à un deal de 500M€ avec eux si on n'en a pas fait un ou deux avant. Donc c'est dans cet esprit là qu'on va faire [*zzz]*. On est 9 à répondre à l'appel d'offres, ils retiennent 3 consortia en *short list*, et on se retrouve à gagner a confrontation finale. Et ça c'est le premier dossier qu'on fait en France. Premier dossier de pré qualification où on met le nom d'ABN Amro, on le gagne »
>
> *Un banquier du fonds d'investissement PPP d'ABN Amro, 2006*

> « Ce ne sont pas les banques qui mènent la danse, dans cette affaire, ce sont les partenaires industriels. Ce sont eux qui sont la force motrice pour le développement des projets, dans 9 cas sur 10, c'est le partenaire industriel qui parle à sa banque en disant, est-ce que vous m'accompagneriez sur tel projet ? Nous on suit les appels d'offres, on parle aux collectivités, pour savoir quelles sont les opérations qui vont sortir, mais on est quand même moins fondé que les partenaires industriels à savoir dans tel secteur, quel est le projet qui va sortir… Ils viennent donc nous chercher. on va de temps en temps les *pitcher* bien sûr, parce que nous avons de nouveaux produits, de nouvelles idées, et c'est ce qu'ils attendent de nous, régulièrement sur un sujet, leur présenter des idées, des tendances, qu'est-ce qu'on peut faire, c'est qqch. qu'on fait de manière très régulière. Mais au quotidien c'est plutôt on fait une opération, ça se passe bien, le client est content, on va faire la prochaine ensemble. C'est plutôt comme ça que ça se passe. Le PPP c'est beaucoup d'auditions, de dialogues compétitifs, d'offres successives, qui amènent à avoir une relation assez régulière avec les industriels. Dès qu'il y appel d'offres qui sort, sur lesquels ils se posent la question de qui est-ce qui va accompagner, sur lesquels ils se posent la question de qui est-ce qui va accompagner, qui est le mieux positionné »
>
> *Un banquier d'une grande banque française, 2006*

La difficulté et le coût de construction de positions sur le marché du financement des PPP – essentiellement par l'accumulation de références, qui attestent de la constitution d'une équipe

compétente qui a participé à des groupements gagnants – et a donc, statistiquement, du répondre infructueusement à un certain nombre d'appels d'offres – sont également à considérer au regard de la précarité des positions et du fait que certains intervenants sont amenés à "jeter l'éponge" – voire disparaissent.

1.3.5. Sortie du marché et précarité des positions

La sortie du marché est un sujet que seule une poignée de banquiers des institutions prêteuses et des fonds d'investissement rencontrés en entretien ont abordée spontanément. Pourrait-on ajouter, telles que les choses sont par eux présentées, la construction de positions sur le marché des PPP tient d'une volonté, d'un plan d'action des institutions financières, tandis que la disparition tient d'un accident.

Le premier type d'accident est une conséquence de la difficulté de constitution des références, *credentials* officiellement propriété d'une banque mais en réalité attachés à une équipe. Il peut donc sembler plus efficace, quoique apparemment onéreux, d'aller piller directement les compétences d'un concurrent, plutôt que de construire une équipe, ce qui est long et au résultat incertain. De fait, on retrouve dans le secteur des PPP une des caractéristiques de fonctionnement récurrentes dans les banques d'affaires : le débauchage brutal d'individus ou d'équipes. C'est ce qui est arrivé à ABN Amro en 2005-06, comme nous l'évoquait un banquier rencontré alors :

> « En fait toute l'équipe européenne, 20 personnes est partie d'un coup, pour beaucoup chez McQuarie, d'autres chez Deutsche Bank, chez Babcock & Brown, donc on a eu une équipe de PPP qui a été décimée, parce qu'on a été tellement *successful* au départ qu'on est venu nous la chercher en lui donnant un très gros chèque. Donc ça a occasionné chez nous quelques perturbations, c'est bien le moins, et donc on a reconstitué des équipes, immédiatement, dans différents pays, et notamment en Europe. Donc les gens qui sont en place n'ont pas forcément une vision très ancienne de ce qu'on fait…. »
>
> *Un banquier du fonds d'investissement PPP d'ABN Amro, 2006*

Les années récentes ont offert d'autres cas de disparition d'une équipe par sortie d'effectifs – certains créant leur entreprise de conseil, et, dans le cas du FIDEPPP, la quasi-totalité de l'équipe partant pour constituer un fonds concurrent.

Un deuxième type d'accident réside dans la sortie plus ou moins choisie par l'institution (ce qui ne signifie pas qu'elle ne signe pas une forme d'échec), mais décidée à un échelon hiérarchique très supérieur à celui de l'équipe opérationnelle. MacQuarie, qui avait constitué une équipe à Paris en 2006, n'a plus, à notre connaissance, de bureaux en France. ABN Amro, dont un banquier rencontré en entretien affichait en 2006 de grandes ambitions dans le secteur, annonça quelques mois plus tard qu'il quittait mondialement le secteur des PPP. Devenue DIF (Dutch Infrastructure Fund), l'ancien fonds d'ABN Amro a ensuite eu une activité réduite sur le marché des PPP français, au regard du discours que nous avions consigné.

Enfin, "l'accident" le plus important[488], c'est la crise financière entamée en 2007-08 qui a vu la disparition de certaines banques très importantes dans les PPP : DEPFA au périmètre d'activité fortement réduit suite au plan de sauvetage du gouvernement fédéral allemand (voir annexe de **ce chapitre**), Dexia (dont la disparition du marché des PPP n'est qu'un détail eu égard au cataclysme que sa faillite représente pour le financement des collectivités). Le fonds australien Babcock & Brown, qui se voulait un second MacQuarie, et a tenté en percée sur le marché français, a quant à lui fait faillite en 2007 – ses activités européennes ont été reprises par un LMBO[489]

On retiendra des considérations sur la sortie du marché la fragilité des équipes et la brutalité avec laquelle des compétences longuement construites peuvent être éliminées du marché des PPP. Elles contrastent avec l'investissement au long cours (ou onéreux) que représente la construction de positions dans les PPP – par l'accumulation de connaissances et de réputation liée à la participation aléatoire et coûteuse à des projets gagnants. Ces constats viennent aussi en contradiction avec les discours bien contrôlés sur l'engagement de long terme affiché de fonds ou banques sur ce marché. Enfin il faut les prendre en compte dans l'analyse de la rentabilité globale de l'activité PPP pour les fonds et les banques (sur laquelle le **chapitre 7** apportera des éléments). Que des banques ne soient pas présentes sur les PPP français – en particulier, le pôle de financement local constitué des restes de Dexia adossé à La Banque postale et la CDC ne poursuivra pas l'activité PPP ; que certains fonds d'investissement étrangers aient tous fini, d'une manière ou d'une autre, par disparaître du marché en dépit de leurs intentions affichées ; que les banques prêteuses connaissent un *turnover* si élevé dans les PPP ; ces observations viennent démentir l'idée reçue que les PPP/CPA seraient un eldorado pour "les banques".

1.3.6. Conclusion sur l'écologie des institutions financières dans les PPP en période de construction du marché

Certains des éléments concernant les modalités d'entrée d'institutions bancaires et fonds dans les PPP sont vraisemblablement datés, au sens qu'ils nous informent surtout sur la phase d'émergence du marché (2005-2007), par ailleurs concomitante avec la fin de la période d'euphorie financière des années 2000, qui a pris fin brutalement en 2007-08. Sur un marché où l'accès aux liquidités ne posait pas de problème, la quête de connaissances objectives, et objectivées – références (*credentials*) – a conduit les banques à combiner des rôles, faisant entorse à la division du travail supposée idéale en finance : notamment en proposant dette et fonds propres (alors que ces fonctions ne répondent pas aux mêmes logiques), à titre plus anecdotique en fournissant dette et conseil dans les groupements (alors que la fonction intellectuelle, bénéficiaire à tous les membres d'un consortium, est censée être impartiale) ; en conseillant la personne publique (ce qui devait « normalement » être l'affaire de consultants). Certains types d'intervenants financiers ont mis en avant leur identité et leur origine, censées rendre leur engagement de long terme aux côtés de la personne publique plus crédible : il est difficile de mesurer l'impact de ces arguments, d'autant qu'il y a aussi des facteurs économiques plus

[488] Dans sa thèse d'anthropologie sociale menée dans différentes institutions financières au sein de départements très présents sur les produits à l'origine de la crise de 2007-08 et de sa rapide diffusion, Horacio Ortiz insistait sur la mémoire de crise très courte des opérateurs de marché….

[489] *Leveraged Manangement buy-out* – en français rachat d'entreprise par les salariés ("*managers*"), à effet de levier… mais il s'ait d'un LMBO d'un type particulier, puisque les salariés sont en fait la poignée de banquiers qui travaillaient dans ce fonds, et qu'ils rachètent à effet de levier une structure dont le métier est lui-même de financer des actifs avec effet de levier…

objectifs derrière ces arguments « moraux » ou « idéologiques » de l'identité des banques et investisseurs.

Pour autant les positions sont précaires, et la construction d'une équipe ne signifie pas nécessairement une présence durable sur PPP. La crise financière entamée en 2007-08 a provoqué une hécatombe bancaire sans précédent, entraînant la disparition de certains acteurs naturels des PPP – certaines banques des collectivités et des fonds d'investissement spécialisés.

2.4. Conclusion sur les acteurs du financement de projet en France

Nous avons donc présenté une typologie des deux principaux types d'intervenants financiers "directs" dans le financement des PPP – c'est-à-dire qui engagent des fonds, et se trouvent présents au montage des opérations. Ces deux types d'acteurs sont distincts en théorie. En réalité, la plupart des fonds d'investissement sont, ou ont été rattachés à une banque. Ces liens se défont peu à peu.

Qu'il s'agisse des fonds d'investissement – distincts des fonds de *private equity* "généralistes" – ou des banques prêteuses, ces nouveaux acteurs du financement de l'urbain et des collectivités publiques sont très rarement limités aux PPP toutefois (selon leur taille, leur extension internationale, ils investissent souvent dans des projets d'énergie renouvelable, et/ou ont en portefeuilles des infrastructures concédées et firmes de *utilities*).

La taille des projets est le facteur distinctif numéro 1, entre des acteurs d'ampleur internationale – fonds et banques, français ou anglo-saxons – et des intervenants, banques prêteuses, fonds d'investissement et promoteurs, souvent liés à une banque universelle mutualiste ou commerciale dotée d'un fort réseau local. Il y a une nette dichotomie entre fonds investissant spécifiquement sur des projets PPP/CPA en France, et fonds orientés vers les méga-projets d'infrastructures au niveau paneuropéen voire mondial. Elle réplique un découpage identifié entre grandes banques de financement de projet et banques plus liées au territoire impliquées dans les projets plus locaux, de taille plus modeste, un "*middle market*" qui est le cœur des PPP/CPA en France. Ces banques ont toutes une filiale ou des équipes spécialisées dans les plus petits projets, à dominante immobilière et souvent financées par des montages de type crédit-bail.

Retenons enfin que nous avons proposé des éléments d'observations ou recueillis lors d'entretiens, donnant des indications sur la dynamique des acteurs, leurs stratégies d'entrée, au moment de la mise en place du "marché" des PPP – les années 2006-07. ces stratégies passaient souvent par le mélange de différentes fonctions théoriquement séparées voire opposées.

Ce paysage bancaire et de fonds est globalement stabilisé mais il a été affecté par la crise financière, avec la disparition en particulier de banques spécialisées dans le financement aux collectivités, très présents sur les PPP. Les banques étrangères ont des positions moins solides sur le marché.

L'introduction des PPP, menée au nom d'objectifs d'efficience économique, a donc vu la constitution d'une offre d'acteurs spécialisés, en particulier au sein des banques universelles.

Penchons-nous maintenant sur un autre type d'intervenants financiers, qui n'apparaît pas dans l'organigramme des projets : les consultants financiers (et juridiques) qui interviennent en assistance à la personne publique.

2. Les consultants en assistance à la personne publique dans les PPP : entre expertise au service du client et intermédiation pour protéger le "marché"[490][491]

Aux côtés des "industriels", constructeurs et firmes d'entretien-maintenance et/ou de *utilities*, éventuellement intégrées, et liés à eux tant dans le montage des projets que par un intérêt commun au bon développement du "marché des PPP" (voir notre **chapitre 3** sur la promotion des PPP), banques et fonds d'investissement spécialisés dans les infrastructures ont fait une apparition remarquée. Comme nous l'avons montré, si les banques ont certes toujours prêté aux collectivités et à l'Etat, elles acquièrent avec les PPP un rôle accru et une visibilité nouvelle.

Banques et investisseurs en fonds propres ne sont pas les seuls représentants du monde financier : avocats d'affaires et "professionnels du chiffre" interviennent en soutien du commanditaire – auquel on associait plus spontanément les seuls architectes ou bureaux d'études – pour une mission officiellement intitulée assistance juridique et financière à la personne publique [ci-après : APP][492].

L'arrivée de ces consultants[493] venus du monde de la finance a pu être accueillie avec méfiance. Ils seraient suspectés de contribuer à la dépossession de compétences des donneurs d'ordre, de véhiculer des normes perçues comme étrangères au secteur public et servant d'autres intérêts, voire de se constituer un marché lucratif aux frais de la personne publique… Tel est ce qui ressort des propos tenus en privé par des décideurs et personnels de la fonction publique. Telle est, comme il apparaît souvent dans les entretiens, l'impression que les consultants retirent de leur interaction avec leurs clients. Ces critiques sont indissociables de celles formulées à l'encontre des PPP. Rappelons que l'introduction des PPP, menée pour partie au nom de la "modernisation" de la commande et de la sphère publiques, et plus encore au nom du "pragmatisme" face aux contraintes budgétaires, a été reçue avec pusillanimité ou réticence[494], par certains responsables de la commande publique, parfois

[490] Cette partie reprend, de manière plus exhaustive, une partie d'une version intermédiaire d'un article publié en 2012 dans la revue *Politiques et Management Public.* (**Deffontaines, G.,** (2012) : « Les consultants dans les PPP : entre expertise au service du public et intermédiation pour protéger le "marché" » in *Politiques et Management Public*, vol.29, n°1, janvier-mars 2012, pp.113-134). Cet article développait une idée principale : l'intervention de différents types de consultants, issus du monde financier, aux côtés de la personne publique, correspond à une mission officielle – accompagner la personne publique lors d'une procédure complexe – mais joue également un autre rôle : encadrer le client public pour protéger le bon décollage du "marché" des PPP.
explique également que écriture plus resserrée car travail plus abouti Ce papier tient pour partie aux encouragements et conseils prodigués par François-Mathieu Poupeau, Stéphane Cadiou, et David Guéranger. Qu'ils en soient remerciés

[491] Note sur les terrains utilisés : certaines des conclusions proviennent des observations de terrain (stages, suivi de l'actualité), d'autres compilent des informations recueillies en entretien.

[492] Terme plus adéquat qu'AMO (assistance à maîtrise d'ouvrage), car les PPP organisent le transfert d'une partie de cette maîtrise d'ouvrage au cocontractant privé

[493] Une fidélité totale aux propos tenus par les banquiers, la MAPPP, ou les intervenants en APP financière eux-mêmes, conduirait à bannir le terme de "consultants", jamais employé par eux pour décrire cette activité. Par une synecdoque propre à ce milieu, le substantif pluriel « conseils », plus rarement employé au singulier, est synonyme de "consultant".

[494] Sans parler de l'hostilité des professions et acteurs proches des donneurs d'ordre et classiquement dépendants de la commande publique (architectes, PME du BTP).

pour des raisons politiques[495], mais plus profondément en raison d'une jurisprudence non stabilisée (CGP, 2005).

Ces réactions à l'arrivée dans la sphère de la commande publique d'acteurs qui lui sont a priori étrangers, font écho aux travaux de sociologie économique et de science politique sur les consultants, qui ont accompagné leur montée en puissance dans la vie économique et leur implication croissante dans la définition et l'outillage des politiques publiques. Un premier type de littérature, reposant sur des auto-analyses critiques menées par d'anciens consultants (Gantenbein, 1993, et Villette, 2003)[496], vise à démystifier le monde du conseil en insistant sur la dimension relationnelle et "réputationnelle" d'un secteur d'activité (plus qu'une profession au sens sociologique), excellant dans la construction de discours de légitimation éloignés des pratiques réelles – qui pour être analysées avec acuité nécessitent une connaissance "de l'intérieur" des organisations. (Pour une sémantique moins polémique : Berrebi-Hoffmann, Lallement, 2009)[497]. D'autres travaux s'intéressent aux consultants dans la diffusion des principes du *New Public Management*, et interrogent leur rôle comme vecteur de la "modernisation" – entendre "libéralisation" dénaturante ? – du secteur public et des politiques publiques (Saint-Martin, 1999, 2002, 2006)[498]. Ils soulignent la naturalisation de l'idée selon laquelle « l'importation d'outils de gestion et de modèles d'organisation issus du privé, d'un discours managérial vécu comme réformateur et moderne » serait synonyme d'adaptation et de progrès de la gestion publique (Berrebi-Hoffmann et Broussard, 2005, Berrebi-Hoffmann, Grémion, 2009)[499]. La réforme permanente y est identifiée comme un nouveau marché pour le conseil (Dezalay, 1993, Abiker, 1996)[500].

Stimulée par la confrontation de ces approches avec le résultat des entretiens et des observations menés auprès de consultants en "représentation" et en action, cette partie de chapitre interroge l'intervention en APP, autour de PPP eux-mêmes controversés, de professionnels issus du monde financier, a priori étrangers à la commande publique. En veillant à dépasser les discours polémiques de critique ou de promotion, nous articulons la technicité de l'objet PPP et les fonctions des consultants en APP, pour

---

[495] L'introduction des PPP est confusément assimilée aux ministres et parlementaires libéraux, sinon "pro-business", qui l'ont portée, et à l'expérience britannique

[496] **Gantenbein, M.,** (1993) : « Un métier de rêve. Regard dans les coulisses du métier de consultant » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°98, pp. 69-80

Villette, M., (2003). *Sociologie du Conseil en Management,*, Repères La Découverte, Paris, 128p.

[497] **Berrebi-Hoffmann, I.., Lallement, M.**, (2009) : « A quoi servent les experts? » in *Cahiers Internationaux de Sociologie*, n°126, pp. 5-12

[498] **Saint-Martin, D.,** (1999) « Les consultants et la réforme managérialiste de l'Etat en France et en Grande-Bretagne : vers l'émergence d'une "consultocratie" ? », *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 32, n°1, p.41-74

Saint-Martin, D., (2002) « Le conseil en management et les réformes de l'Etat », S*ociologies Pratiques*, n°6, p.25-46

Saint-Martin, D., (2006) « Le consulting et l'Etat : une analyse comparée de l'offre et de la demande », *Revue Française d'Administration Publique*, n°120, p.743-756

[499] **Berrebi-Hoffmann, I., Broussard, V.**, (2005) : « Au nom de la norme: gouvernance et outils de gestion » in *Sociologies Pratiques* numéro thématique « L'emprise des outils de gestion », n°10, pp. 1-5

Berrebi-Hoffmann, I.., Grémion, P., (2009b) : « Des clubs de pensée aux consultants en management : élites de l'expertise et réfome de l'Etat en France 1990-2007 » in *Cahiers Internationaux de Sociologie*, n°126, pp. 39-5

[500] **Abiker, D.,** (1996) : *Les consultants dans les collectivités locales*, LGDJ, Paris

Dezalay, Y., (1993) : « Multinaltionales de l'expertise et "dépérissement" de l'Etat » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°96-97

soutenir que l'intervention de *ces* consultants ne trouve pas sa seule justification dans l'expertise technique "dure", consubstantielle à la mission officielle d'APP, et à la mission implicite d'élévation de la compétence économique des donneurs d'ordres. Leur présence même en encadrement du client public, à toutes les phases de la procédure, et leur mission pédagogique de transmission fine de normes, servent un objectif qui dépasse ceux du client : le « bon développement du marché des PPP », auquel veille une coalition d'acteurs publics et privés.

Plusieurs points seront abordés :

- l'identité des consultants, indissociable de la réflexion sur leur intervention ;
- la raison de leur présence, inscrite dans requise par la complexité les modalités de régulation des PPP. Cette mission ne se limite pas à la mise au service du donneur d'ordres de l'expertise technique accumulée par les consultants… ce faisant, elle rassure le secteur de l'offre ;
- les conséquences de l'asymétrie cognitive sur la dépendance du client public à ces consultants… en réfléchissant, de nouveau, en termes d'écologie des institutions (comment en particulier la fragilité économique de l'activité doit éloigner d'une approche par trop misérabiliste de la position des clients publics de ces consultants).

2.0. Démarche, méthodologie, et terrains d'enquête

Démarche d'ensemble	Ce papier reprend les résultats de nombreux terrains d'enquête menés de manière longitudinale lors de notre travail de thèse, avec pour objectif de mener une réflexion plus vaste sur la construction du marché des PPP en France, lu sous l'angle de la montée du secteur financier dans la commande publique et du déploiement de mécanismes propres à la finance. Il s'appuie sur des matériaux aux statuts divers accumulés de 2006 à 2011.
Entretiens	o des entretiens menés essentiellement de 2006 à 2008, auprès d'une trentaine de banquiers et consultants financiers, généralement de niveau hiérarchique élevé, qui représentaient à cette époque la majorité des acteurs du financement de projet en PPP et du conseil en APP et aux groupements. Ce secteur, surtout les banques et fonds, est toujours en évolution (certains acteurs ont disparu avec la crise financière entamée en 2007, d'autres sont apparus), mais sa structure n'a pas fondamentalement changé. Le protocole consistait en des entretiens semi-directifs allant de la collecte d'informations générales sur les PPP vers des questions sur précises sur le rôle et le travail des acteurs rencontrés. Il convient d'évoquer la difficulté d'enquêter auprès de professionnels maîtres de leur discours, capables de disserter sur les PPP mais réticents à évoquer les opérations sur lesquelles ils ont travaillé, et leur manière de faire ; o des entretiens moins formels, avec des banquiers, des cadres des firmes de BTP, des consultants financiers, des avocats d'affaires… souvent de niveau plus junior, dans le cadre de colloques professionnels consacrés aux PPP, ou lors de stages dans des banques ou cabinets d'audit. Croisés avec des propos tenus par des donneurs d'ordre, ils ont pu compléter les entretiens formels ou des observations trop parcellaires.
Collecte de	o De la même manière ont été consignés les propos tenus "en représentation" lors de ces colloques (il y en a plusieurs par an) par ces mêmes acteurs privés

données et propos ou documents officiels	des PPP, mais aussi des représentants des donneurs d'ordre (hauts fonctionnaires de RFF, VNF, des Armées, des ministères, des associations de collectivités locales), d'associations comme l'Institut pour la Gestion Deléguée, et les membres de la MAPPP. Les propos tenus en public trouvent écho dans nombre d'articles parus dans la presse écrite généraliste, économique, spécialisée, ou les supports publi-promotionnels relatifs aux PPP. o des documents officiels comme le guide des PPP édité par le MINEFI, ou une adresse sur l'emploi de consultants, éditée en 2009 par la MAPPP.
Des stages et immersions professionnelles pour mener les observations de terrain	Dès 2006, imitant en cela la démarche d'autres enquêtes sociologiques portant sur le monde financier (Godechot, 2001, Lenglet, 2008, Ortiz, 2008), nous avons opté pour l'observation *in situ* sous forme de stages/emplois, l'un dans une banque prêteuse, et deux autres dans un cabinet d'audit présent sur les PPP. Ces expériences ont permis d'observer les consultants en action, soit en étant intégré à leur équipe, soit en nous trouvant du côté des groupements qui les avaient "face à eux" ; de manipuler leurs outils, de plonger dans les contrats, les modèles financiers, donc la technicité même des offres de PPP ; de répertorier et comprendre les tâches menées. Ce travail d'observation ne peut évidemment prétendre à une représentativité complète, ni des équipes, ni des opérations de PPP observées, ni même du travail fourni sur ces opérations observées (de l'EP à la signature des contrats, il peut se passer presque deux ans, des centaines d'heures de tâches diverses sont effectuées par des consultants de niveau différent, des dizaines de réunions, d'échanges téléphoniques ou de documents ont lieu…).
Limites	La diversité de ces terrains et des informations recueillies, la spécificité technique des PPP, expliquent la présentation de certaines données sous forme de synthèse de propos tenus par de grandes entités génériques (les consultants, les donneurs d'ordre…). Pour que le tour d'horizon soit complet, il aurait certes fallu approfondir la recherche, par des entretiens et plus encore d'autres expériences professionnelles ou d'observation prolongées, du côté des donneurs d'ordres confrontés aux consultants, et rencontrer les dirigeants de la MAPPP (mais la presse et les divers documents permettent d'accéder aux propos officiels de ces derniers).

2.1. Visages de l'assistance à la personne publique dans les PPP ! le monde des affaires et de la finance aux côtés des clients publics

Que de grands cabinets à consonance anglo-saxonne[501], spontanément associés au monde des affaires et de la finance, interviennent aux côtés de l'Etat, des hôpitaux, ou des collectivités lors de la procédure de passation des contrats de PPP, mérite attention.

Sont plus particulièrement exposés ci-dessous le champ et les caractéristiques des firmes de consultants financiers à la personne publique (organisation interne, intégration internationale, mais aussi propriétés des professionnels qui composent les équipes). Ce secteur est partagé entre banques,

[501] Freshfield, Lovells, Clifford Chance, Allen & Overy, Norton Rose, Landwell… pour la partie juridique ; Ernst & Young, Grant Thornton, KPMG, Deloitte, Price Waterhouse Coopers… pour la partie financière. Avocats et consultants financiers interviennent idéalement en étroite coordination, tant les dimensions contractuelles et financières sont liées

boutiques spécialisées, et cabinets d'audit, en fonction de la taille des projets (qui détermine celles la complexité du montage et des financements).

Sans en faire le cœur de notre analyse, nous mentionnerons aussi la présence d'avocats d'affaires, acteurs essentiels du capitalisme financier. La typologie des consultants financiers en APP ici proposée s'intéresse principalement au cœur emblématique de ce "marché", les cabinets d'audit. Par un examen de l'identité et du parcours de ces firmes et de leurs employés vers les PPP, sont nuancés certains présupposés relatifs à leur identité anglo-saxonne ou leur apparente extériorité à la commande publique.

2.1.1. Une intervention juridique et financière en tandem… et des deux côtés

Le plus souvent, la personne publique exprime le besoin d'une AMO juridique et financière, chacune de ces compétences étant requise séparément mais l'organisation de la procédure concurrentielle et l'évaluation des offres exigeant de coordonner les deux approches. Cabinets d'avocats pour la partie juridique, experts de la finance, le plus souvent issus des cabinets d'audit, pour la partie financière, répondent en groupements aux appels d'offres pour la prestation de service d'APP et interviennent de concert de l'évaluation préalable à la rédaction finale des contrats, en passant par l'étape essentielle du dialogue compétitif. Les compétences des uns et des autres sont sollicitées plus ou moins intensément selon l'état d'avancement.

Bien que des cabinets d'avocats reliés aux cabinets d'audit aient été développés ces dernières années, il n'y a pas nécessairement de liens forts entre ces juristes et les "professionnels du chiffre". C'est avec des cabinets d'avocats internationaux prestigieux, portant souvent bannière anglo-saxonne[502], que les consultants financiers composent des équipes mixtes d'APP juridique et financière. La composition de ces équipes est plus souvent à l'initiative des avocats, les mieux informés des affaires. Une bonne entente et une confiance réciproque forgées sur une mission antérieure semblent être les déterminants de ces coopérations, qui se font davantage sur une base *intuitu personae* qu'en application d'une politique institutionnelle menée au niveau des cabinets eux-mêmes.

2.1.2. Le *star system* des avocats d'affaires

Aux côtés de la personne publique, les avocats d'affaires (les professionnels qui travaillent plus particulièrement sur les opérations rémunératrices impliquant des entreprises ou des contrats financiers), analysent et négocient les contrats, qui fournissent la substance du risque et donc une partie du coût et de la solidité des projets. Mais c'est plus encore dans le talent de maîtrise de la procédure (surtout en phase de dialogue compétitif) que se distinguent les éléments les plus réputés. Dans le domaine des PPP, une dizaine d'avocats d'affaires, à la notoriété confinant, dans le milieu, au *charisme d'individu* (Gantenbein, 1993, *op.cit.*), sont particulièrement en vue sur la place parisienne. Les "collab", équipes de ces cabinets, sont construites autour de ces personnalités qui parfois circulent d'une firme à l'autre, entraînant leurs proches collaborateurs, ou organisent autour de leur personne l'activité PPP. Mentionnons ainsi cet ancien directeur juridique Europe du groupe Bouygues, parti développer chez Norton Rose, cabinet d'origine britannique, l'activité PPP à Paris, ou cet ancien directeur juridique du MINEFI, recruté en 2008 par le cabinet Landwell après avoir été un des

[502] Allen & Overy, Clifford Chance, Norton Rose… Le secteur est peu concentré et le nom des cabinets compte moins que celui des avocats.

concepteurs de la politique de PPP en France. Le parcours de ces deux "stars" témoigne d'une certaine autonomisation du marché du conseil juridique au PPP, de l'importance de la réputation comme de la dimension "relationnelle" de la construction des positions, mais aussi de l'intérêt du travail d'influence, puisque qu'elles se sont souvent retrouvées au « club des PPP », lobby des élites des affaires et de l'Etat promouvant auprès de donneurs d'ordres publics, le développement des PPP en France et la visibilité de ses membres[503].

2.1.3. Identité des consultants financiers : banques, cabinets d'audit, et "boutiques"

Le champ des consultants financiers en assistance à la personne publique sur les PPP est structuré par les mêmes hiérarchies symboliques et économiques que celles d'autres milieux financiers d'affaires. Le marché est partagé par des frontières mouvantes, entre banques d'affaires (banques de financement et d'investissement), équipes dédiées au sein des cabinets "Big 4", et boutiques spécialisées sur certains secteurs ou dans le conseil aux collectivités, en fonction de la taille du projet de PPP (qui détermine la complexité du montage et des financements).

i) Les banques entre apprentissage et expertise de marché

Les années d'émergence du marché ont vu des banques de la place parisienne (généralistes ou spécialisées dans le financement des collectivités locales : HSBC, Société Générale, DEPFA, Dexia…) décrocher des mandats de conseil à la personne publique : principalement des missions de conseil en amont aux ministères (par exemple le ministère de la justice sur la faisabilité de la mise en place de PPP pour son programme de prisons), la direction des routes, etc. (cf. *supra* **1.3.2 de ce chapitre 6**). Nous nous intéressons ici davantage à l'intervention des banques comme APP.

Le métier naturel de la banque dans le PPP se trouvant du côté de la société de projet – "debt, equity, advisory" : prêter, investir en fonds propres, et conseiller au montage – cette privation volontaire[504] de la possibilité de mener des opérations profitables a pu paraître étonnant, d'autant que les structures de coût importantes des organismes bancaires rendent la mission de conseil au public, nulle voire négative sur le plan de la rentabilité. Mais elle présentait une certaine logique en termes d'apprentissage et d'acquisition de références.

Les premières années du marché, certaines banques sont intervenues comme AMO / APP sur de petites opérations (par exemple HSBC comme conseil de l'hôpital de Caen sur la passation d'un BEH).

Les projets récents où les banques sont impliquées en tant que conseil de la partie publique sont les projets les plus lourds en termes de financement, le plus souvent liés aux grandes infrastructures (autoroutes, lignes grandes vitesse, tunnels, canaux…)… les plus prestigieux aussi. Sur ce type de projets, les décideurs publics préfèrent semble-t-il à prendre leur conseil auprès des établissements les plus proches des marchés de capitaux. Les banques font ce que les "Big Four" ne peuvent faire :

---

[503] Interdits de publicité directe, les avocats ne peuvent compter que sur l'interconnaissance, et donc leur réputation, la publication d'articles, et ces interventions publiques pour se faire connaître.

[504] Le conseiller de la personne publique s'interdit évidemment de participer à l'appel d'offres pour financer et/ou conseiller un groupement.

investir et prêter. Partant, la qualité de leur conseil engage leur réputation sur des types d'opérations qu'elles seraient susceptibles de financer.

Notre recherche mériterait certainement d'être complétée en ce point – évaluer où en sont les banques par rapport à la mission d'APP.

ii) Les boutiques, mini cabinets spécialisés

Trois types de "boutiques" proposent du conseil financier à la personne publique[505] :

- de petits cabinets spécialisés par secteur (hôpitaux) pour qui le conseil financier est proposée avec d'autres éléments de pilotage de la procédure et de conseil en organisation sur les projets (comme 2i Conseil ou C3P) ;
- de petits cabinets de conseil financier pur (comme Finance Consult, Cigée Conseil, Infra Finances) ;
- des spécialistes du conseil aux collectivités pour la passation des contrats de PPP et de DSP (comme SP2000, association créée conjointement par la FNCCR[506] et l'Association des Maires de France).

Certains de ces cabinets ont été fondés par d'anciens banquiers spécialistes du financement de projet, ou par des consultants qui ont quitté avec leur équipe le cabinet "Big 4" où ils avaient développé leur activité.

La taille de ces cabinets confère à cette "concurrence par le bas" un avantage de coût jugé déloyal par les Big 4 et les banques, qui invoquent leurs « frais de structure » (en pratique des "frais de prestige" liés à une localisation distinguée dans l'espace parisien – Triangle d'Or, Neuilly, La Défense – et à un confort de travail et d'accueil des clients qui trahit les codes du monde financier, mais aussi des rémunérations plus élevées, surtout aux échelons hiérarchiques supérieurs). Pourtant le marché de ce conseil à moindre coût dépasse rarement les petits et moyens projets des collectivités locales et hôpitaux, aux enjeux limités, ou, concernant les boutiques d'experts sectoriels, des missions d'assistance ponctuelle où la dimension de conseil l'emporterait sur celle d'expertise financière. Un élément moins anecdotique peut l'expliquer : la responsabilité engagée en assistance à la passation d'un appel d'offres. Si cette responsabilité n'est pas légale, si le professionnalisme des petites structures n'est pas en cause, la défense de sa réputation n'engage pas de la même manière une multinationale de l'audit qu'une boutique à la visibilité limitée.

iii) Les cabinets d'audit au cœur du marché

Faut-il être surpris de retrouver les quatre multinationales de l'audit et du conseil, "Big 4" (PriceWaterhouseCoopers, Deloitte, KPMG, Ernst & Young), au premier rang des intervenants auprès de la personne publique sur les PPP ?

La littérature sur les consultants, ces « agents de l'économie » (Montlibert, 2007)[507] aux contours mal définis tant ils sont divers se focalise souvent assez vite sur les professions propres au capitalisme

[505] Nous n'avons pas vocation ici à être exhaustifs
[506] Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies

financier, notamment les auditeurs financiers (Henry, 1992)[508], qui ont fait l'objet de diverses études sociologiques à l'occasion des scandales financiers des années 2001-02, (Sauviat, 2003, Ramires, 2003, et sur l'effondrement du 5ème cabinet, Andersen entraîné par l'affaire Enron, May, 2003)[509]. Sur la base de la profession réglementée d'expert comptable et de l'activité encadrée de commissariat aux comptes, ces cabinets se sont diversifiés, par exportation d'un modèle anglo-saxon, vers d'autres domaines ("*corporate finance*", conseil fiscal, conseil en systèmes d'information, conseil juridique… en pratique toutes les activités proches de la relation de conseil et de la finance mais n'impliquant aucun engagement capitalistique lourd), au point de pouvoir être qualifiés de « supermarchés du conseil » (Henry, 1992, *op.cit.*). Leur expansion n'a connu qu'un coup d'arrêt momentané suite aux scandales de 2001-02 et aux nouvelles réglementations, américaines essentiellement.

Dans des cabinets regroupant plusieurs milliers de comptables, auditeurs, juristes, fiscalistes, et autres consultants, dans leurs sièges parisiens ou londoniens, l'activité de conseil à la personne publique en PPP n'occupe respectivement, guère plus d'une dizaine ou d'une centaine de personnes. Ce "cœur" du marché de l'assistance financière à la personne publique, axé autour de projets de PPP allant de quelques dizaines à quelques centaines de millions d'euros[510], réplique la double sphère de l'audit, puisque derrière les "Big 4" se placent des cabinets de taille plus modeste (Robson-Rhodes, Grant Thornton, Mazars) qui ambitionnent de jouer un rôle plus important.

L'opacité de l'organisation interne des cabinets, la réforme régulière des organigrammes et la circulation des profils, le relatif désordre de nos recherches d'informations alors que le secteur se structurait, et les réticences des responsables d'activités, parfois en conflit au sein des cabinets, ne permettent pas de présenter avec certitude le paysage concurrentiel tel qu'il a évolué ces dernières années. Il semble néanmoins qu'il y a eu convergence et qu'aujourd'hui au moins trois des quatre *Big Four* présentent une offre assez comparable sur les PPP à Paris.

Nos observations et entretiens nous ont néanmoins permis d'apporter des réponses à un certain nombre de questions qui se posent assez spontanément, liées notamment au parcours de ces consultants, firmes et individus, qui peut déterminer leur approche des PPP.

iv) Le cheminement vers l'APP d'équipes spécialisées au sein des cabinets d'audit

Premiers intervenants en conseil financier à la personne publique, les cabinets "Big 4" et assimilés mettent en scène leur offre de manière à donner l'impression d'organisations impeccables et monolithiques. Toutefois, les propriétés et le parcours de ces firmes et de leurs employés dans les

[507] **Montlibert (de), Ch.**, (2007) : *Les agents de l'économie. Patrons, banquiers, journalistes, consultatns, élus. Rivaux et complices.,*Raisons d'agir, Paris, 251p.

[508] **Henry, O.**, (1992) : « Entre savoir et pouvoir. Les professionnels de l'expertise et du conseil » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°95, pp. 37-54

[509] **Sauviat, C.**, (2003) : « Deux professions dans la tourmente. L'audit et l'analyse financière » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 146, n°1, pp. 21-41

Ramirez, C. (2003) : « Du commissaire aux comptes à l'auditeur : les "Big 4" et la transformation de la profession comptable libérale française depuis 1970 » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°146-147*,* pp.62-79

May, N. (2003) : « La chute de la maison Andersen » in *Flux,* n°51, pp.75-82

[510] La taille des projets est jaugée à l'aune du montant d'investissement de l'équipement. Les honoraires du consultant juridique et financier représentent un ordre de grandeur d'environ 0,25-0,5% de ce montant – proportion plus grande pour les petites opérations, plus faible pour les gros projets.

PPP offrent un tableau plus contrasté. De la même manière, la perception fréquente qu'ils seraient les véhicules d'un capitalisme anglo-saxon uniformisateur doit être tempérée.

L'identité en apparence purement anglo-saxonne des Big 4, le niveau de développement plus avancé des PPP britanniques, laisseraient imaginer une transmission directe de l'expérience accumulée par ces firmes sur les PFI. Qu'en est-il réellement ?

Si les documents de promotion et sites internet *français* des cabinets Big 4 présentent le PPP comme une "ligne d'activité" à part entière, distinguant même entre types de clients (collectivités, administrations, hôpitaux…) et secteurs ou types d'équipements (santé, déchets, immobilier, justice, "éducation"), cette présentation masque mal le bricolage d'organisations internes moins développées que leurs équivalents britanniques. Là où les cabinets portant même nom mais enregistrés à Londres comptaient des équipes d'une centaine de personnes, et avaient déjà mis en place une organisation matricielle par spécialités sectorielles, vers 2005-2006 (premières années du marché) les équipes dédiées étaient nettement plus réduites à Paris : une dizaine de personnes au maximum, souvent moins. Etaient parfois affectés de manière *ad hoc* sur les opérations des auditeurs ou consultants appartenant à des équipes spécialisées soit sur les collectivités locales et administrations, soit sur les firmes immobilières, de BTP, ou de *utilities*, ou rattachées à des équipes spécialisées dans les missions d'évaluation/modélisation et du *project finance*. Il y avait loin de la situation proclamée à la réalité : telle équipe dédiée structurée était en fait composée d'effectifs épars, tel cabinet dissimulait deux équipes concurrentes.

Ce décalage d'expérience, de taille et de maturité aurait pu militer pour un transfert de compétences plus ou moins direct de Londres vers Paris – et donc d'habitudes plus perméables aux normes du monde financier – en réalité divers obstacles s'opposaient à la mise en place d'une telle option. En premier lieu la faible intégration internationale des cabinets d'audit, partenariats entre entités nationales partageant nom, image et normes de qualité, mais indépendantes et non coordonnées formellement par des structures transnationales fortes (au contraire des banques). Les spécificités techniques différentes ensuite : si les PFI britanniques sont beaucoup plus ambitieux au niveau financement et "transfert de risques" (le périmètre des services confiés au privé est largement plus étendu, tandis que les PPP français demeurent essentiellement axés autour du paiement pluriannuel d'une infrastructure ou d'un bâtiment), la complexité du droit administratif français et de la documentation interdit la mission de conseil aux non francophones. Les consultants employés à Londres présentent par ailleurs des taux horaires bien acceptés outre Manche mais incompatibles avec ce que les clients publics français sont disposés à payer. Enfin, la sensibilité politique du sujet interdisait de donner le signal, exact ou erroné, mais répulsif, que le PPP est un produit anglo-saxon. Et donc d'allouer à la mission de conseil des consultants londoniens qui, quel que soit son niveau, se retrouveraient en permanence en contact avec le client public. Les seuls cas de transfert direct sont ceux de Français ayant travaillé dans la City sur des PPP : ils se comptent sur les doigts d'une main, et le plus souvent sont d'anciens banquiers ou consultants possédant un coloris "financement de projet", moins sensible sur les opérations les plus importantes que pour le conseil à des collectivités.

Les modalités de transfert de compétences et d'expérience au sein des cabinets de la place parisienne se comprennent donc par les parcours professionnels des individus. Ceux-ci indiquent la marque qu'ils vont imprimer à un cheminement vers le marché du conseil aux PPP propre à chaque organisation, mais aussi la marge de manœuvre dont ils disposent.

En se limitant au cas des Big 4, chaque cabinet a suivi une voie singulière. L'équipe du n°1[511], l'un des plus rapides à structurer son offre et rassembler des références, assez bien coordonné avec Londres, est dominée par des ingénieurs des Ponts qui ont développé leur expérience sur l'audit des firmes de BTP et des concessions, et ne mettent pas en avant de spécificité "conseil au secteur public". Chez les n°2 et n°3 l'activité a été lancée par un associé venu du financement de projet à l'international, mais son équipe a coexisté avec une autre plus axée sur la comptabilité et la fiscalité des concessions d'un côté, sur le conseil au secteur public de l'autre. Quant au n°4, moins développé sur les PPP que les autres, après qu'immobilier et secteur public se sont disputés le droit d'intervenir sur ce type de missions, l'équipe spécialisée dans les missions auprès du secteur public (audits de collectivités, évaluation des politiques publiques…) s'est imposée et a recruté des spécialistes du financement de projet. Dans chacun de ces cabinets, une des équipes a pris le pas sur l'autre, par marginalisation ou éviction d'un des associés, éventuellement accompagnée de la fuite de ses effectifs, ou fusion en bonne et due forme entre équipes (ce qui conduit souvent aux mêmes effets).

L'apparition de doublons qui ont pu brouiller l'image du cabinet vis-à-vis des clients potentiels (avant de se résoudre dans de violentes luttes internes), le cheminement particulier de ces firmes vers le conseil en PPP tiennent à la place des "entrepreneurs institutionnels" (Greenwood, Suddaby, 2006, *op. cit.*) que sont les associés de ces cabinets, qui par motivation personnelle plus que par injonction hiérarchique ont voulu développer une activité PPP en prolongement de leur activité de base.

Aux échelons supérieurs, il n'y a pas de profil type : la composante financement de projet semble l'emporter, même quand les experts du PPP sont concentrés dans des équipes "secteur public", tant le secteur est spécifique. Les anciens banquiers d'affaires passés "associés" ou "partners" et s'intéressant aux PPP sont toutefois moins représentés qu'à Londres, les équipes étant plutôt dominées par des ingénieurs des Ponts, et/ou passés par le BTP ou l'immobilier, en raison de la proximité sectorielle. A l'inverse des cabinets d'avocats, il n'y a guère chez les consultants financiers travaillant sur les PPP de transfuges de la haute fonction publique – alors que les départements "secteur public" auxquels peuvent être rattachées les équipes PPP comprennent souvent quelques énarques.

Gantenbein (1993, *op. cit.*) a rappelé que l'implication la plus forte sur les missions, donc la spécialisation la plus poussée, était celle des personnels "junior", et que l'accumulation des compétences était, en quelque sorte, factice. Les recrutements *ad hoc* menés récemment pour étoffer les équipes ont porté sur des diplômés d'IEP ou d'école de commerce (majoritairement IEP Paris et ESC "parisiennes"). La taille du marché n'est pas encore suffisante pour que les "associés" ou "partners" se présentant comme spécialistes des PPP s'y consacrent à temps plein. Aussi continuent-ils d'exercer leur activité de base : *due diligence* de transactions, conseil en montage d'externalisation immobilière, audit aux firmes de BTP ou de concessions, conseil au secteur public, financement de projet à l'international. Si les consultants financiers sont moins ostensiblement présents que les avocats au sein des institutions de promotion des PPP, les plus avisés ont œuvré à se faire connaître et référencer auprès des missions d'appui (MAPPP et MAINH), notamment en leur soumettant des documents de discussion présentant leurs équipes, leurs références, leur approche du PPP, et entamant un débat sur les points techniques (fiscalité, amortissement, points comptables…).

[511] Nous préférons désigner les cabinets par des numéros pour respecter nos interlocuteurs, même quand les données proviendraient d'information ouverte, mais aussi car nous ne pouvons prétendre à une totale exactitude. Les éléments sont donnés sur la base des entretiens et des observations menés depuis 2006. Le flou et l'opacité entretenus par les cabinets sur leur organisation ne permettent pas d'exclure des imprécisions, inexactitudes, ou informations périmées.

De par leur parcours professionnel antérieur, les consultants financiers intervenant en APP ne sont donc pas complètement exogènes au monde de la commande publique. Pour autant, en dépit des hiérarchies symboliques qui divisent ce milieu en fonction de la taille des projets, ces consultants sont largement issus du monde de la finance, dont ils partagent le plus souvent les valeurs et représentations. Ce constat renforce le questionnement sur les raisons et conséquences de leur présence en APP.

2.2. Une mission entre expertise au service du client public et intermédiation au service du "marché"[512]

La nécessité, pour la personne publique envisageant de recourir à un contrat de type PPP, d'être assistée par des experts extérieurs est proclamée aussi souvent que possible par les acteurs liés au développement de ce mode de commande publique afin de réunir les « compétences multiples à un haut degré d'expertise » requises pour les phases cruciales que sont l'évaluation préalable, l'attribution des contrats, et la contractualisation proprement dite (adresse de la MAPPP, juin 2009).

Ce point du raisonnement vise à expliciter les raisons pour lesquelles la présence de consultants – et de ces consultants-là – est souhaitée pour qu'ils apportent leur expertise sur une mission inscrite dans les trois strates de régulation des PPP. Simultanément, une lecture plus complexe est proposée, insistant sur le rôle de réducteurs de risques des consultants au service du secteur de l'offre, et au-delà, du marché des PPP, autant que du client public[513].

2.2.1. Atténuer les risques liés à la régulation juridico-administrative

Le recours au PPP est juridiquement fragile. Pour s'accommoder des exigences du Conseil Constitutionnel qui y voyait une menace pour les principes de la commande publique, les concepteurs de l'ordonnance du 17 juin 2004 portant création des contrats de partenariat [CP] ont consenti à en faire un outil dérogatoire, dont le recours doit être justifié *ex ante* par une "évaluation préalable" [EP][514]. Aux termes de l'ordonnance, doivent « apparaître les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent […] à engager la procédure de

[512] Les paragraphes qui suivent reprennent de manière inchangée l'article paru en 2012 dans *Politiques & Management Public*. De fait, ils paraîtront peut-être un peu didactiques sur les dispositifs régulant les PPP, voire répéter des éléments déjà énoncés dans la **première partie de la thèse**. Puisse notre lecteur nous en excuser.

[513] Cette section procède de notre analyse des liens entre technicité des modes de régulation des PPP et intervention des consultants, mais aussi des discours tenus en représentation publique (colloques rassemblant secteur de l'offre et cadres donneurs d'ordres de la fonction publique d'Etat, territoriale, ou hospitalière, documentation technique ou promotionnelle), et dans des propos tenus en privé et lors d'entretiens, tant par les hauts fonctionnaires de la Mission d'Appui aux Contrats de Partenariat, que par les acteurs industriels et financiers des PPP. Tous insistent sur la nécessité pour la personne publique de « s'entourer de bons conseils », de ne pas « faire de fausses économies ».

[514] L'évaluation préalable est un impératif pour les CP et certains autres types de PPP (BEA, AOT-LOA) au-delà d'un seuil donné. Les collectivités locales sont dispensées d'en faire valider le résultat par la MAPPP, au contraire des établissements de l'Etat D'autres formes de contrôle ex ante existent, notamment celui de la mission d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) et des ARS.

passation [d'un CP] ». Sur cette base le juge administratif pourra, lors d'une éventuelle régulation *ex post*, apprécier la licéité du recours au CP.

L'EP peut exiger une expertise purement juridique. Le recours au CP est autorisé s'il est démontré que, « compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins, ou d'établir le montage financier ou juridique du projet » ou si « le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible ». La rédaction de ces motifs peut paraître de pure forme ; elle doit néanmoins être rigoureuse. La personne publique peut difficilement s'y risquer seule.

La loi de juillet 2008[515] a ajouté une justification économique comparative, alternative aux critères susnommés : le bilan coûts-avantages. Impliquant de démontrer la supériorité économique du recours au CP sur la MOP, cette démarche a été expérimentée en Grande-Bretagne en mettant en regard le coût global d'un projet mené en PPP avec un *Public Sector Comparator* estimant le coût du projet mené de manière classique. Critiquée comme exercice de légitimation par les opposants aux PPP, l'EP suscite l'engouement des économistes (Marty et Voisin, 2008c, Blanken et de Wulf, 2009, Ménard, Oudot, 2009)[516] et des partisans du NPM. Elle nécessite la construction *ex ante* de modèles en coûts complets pour mettre en évidence la solution la plus avantageuse[517]… Peu de donneurs d'ordres publics peuvent se risquer seuls à cet exercice (relativement) technique mais lourd d'enjeux. De manière révélatrice, la MAPPP a élaboré un "modèle" (tableur Excel) comparatif mis à disposition des personnes publiques, mais recommande néanmoins le recours à des experts rôdés à l'exercice.

Au-delà de l'EP, le risque sur la procédure est partagé par tous les types de PPP. En sus de mauvais attendus de cette justification formelle *ex ante*, ou d'un recours inapproprié à une forme juridique de PPP (AOT-LOA, BEA…), la régulation *ex post* par le juge administratif peut sanctionner une

---

[515] Loi 2008-735 du 28 juillet 2008 portant modification de l'ordonnance n°2004-517 créant les CP.

[516] **Marty, F., Voisin, A.,** (2008c) : « L'évaluation préalable des Contrats de Partenariat : enjeux et perspectives » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°39, octobre 2008, pp. 80-83
Blanken, A., Dewulf, G., (2009) : « Evaluer la *Value for Money* : vers un cadre d'évaluation ? » in Campagnac, E. (ed.), (2009), pp.225-246
Ménard, C., Oudot, J.-M., (2009) : « L'évaluation préalable dans les Contrats de Partenariat » in *Revue Française d'Administration Publique*, n°130, pp.349-364

[517] Il y a pourtant un réel paradoxe à évaluer ex ante les coûts, alors que l'un des principes mêmes des PPP est de conduire les candidats à produire, après un long travail de montage, la vérité de ces coûts.
De plus, l'EP n'est pas une variante du calcul de l'utilité socio-économique, vieille tradition française ni même, en dépit d'un lexique similaire, de la politique publique de Rationalisation des Choix Budgétaires (Gibert, 2008) dont le calcul coûts-bénéfices était un des piliers. L'évaluation du surplus social généré par une grande infrastructure est un exercice classique ; il n'en va pas de même quand il s'agit de services publics régaliens ou sociaux collectivisés, qui répondent à une "demande sociale" ou à un besoin politique, et dont la valeur est ardue à mesurer autrement que par leur coût. Cette question n'est pas traitée par l'EP. Les possibilités ouvertes par le financement en PPP pourraient au contraire avoir pour effet partiel de détourner le regard de l'indécente question de l'utilité des projets, tandis que l'EP est un exercice disjoint de la réflexion amont sur la soutenabilité budgétaire.

procédure d'attribution viciée. Or, plus que des groupements candidats lésés, les adversaires du PPP (architectes, syndicats de petites entreprises du BTP), rechercheront à compromettre une opération sur des motifs juridiques[518].

La technicité des attendus de la justification du recours au PPP impose donc à la personne publique, peu expérimentée, de s'entourer de consultants juridiques et financiers pour atténuer le risque de requalification ou d'annulation. La matérialisation d'un tel risque, il faut le souligner, serait au moins aussi dommageable pour le cocontractant privé que pour le donneur d'ordres public et nuirait à tout le développement des PPP et du marché des PPP.

2.2.2. Mener au mieux la procédure de dialogue compétitif, modalité de régulation techno-concurrentielle

Si le résultat de l'EP est favorable au PPP[519], celle-ci débouche, le plus souvent, pour les consultants juridiques et financiers, sur une mission d'assistance pour la procédure d'attribution du contrat – le mariage du PPP et de la mise en concurrence permettant de « concilier l'inventivité de la finance moderne avec ce qui représente aujourd'hui un modèle unique de transparence et de contrôle : l'appel d'offres au meilleur prix » (du Marais, 2004, p.445)[520]. Le régime normal de passation des CP est une procédure appelée dialogue compétitif [DC], où les offres des groupements présélectionnés, censées répondre au programme fonctionnel de besoin, sont étudiées séparément mais comparées, et évoluent grâce aux orientations du commanditaire public[521].

Le DC exige une expertise à même de percevoir les enjeux techniques des offres, mais aussi d'animer une phase d'attribution concurrentielle, de la rédaction des pièces du dossier (avis d'appel à concurrence, règlement de consultation) au maintien de la tension compétitive pendant cette procédure, en utilisant toutes ses ressources sans toutefois la faire basculer dans l'illégalité. Compétence juridico-économique de traduction des besoins en documents de consultation et d'analyse des offres, et compétence "économique" de marché, forgées par l'accumulation d'expérience, ne peuvent se trouver chez un donneur d'ordres dont les équipes verront tout au plus quelques PPP au cours de leur carrière.

Les possibilités du DC doivent être exploitées pour obtenir le meilleur des candidats, tant sur le contenu que sur le prix. Encore faut-il créer suffisamment de concurrence. Or le coût de fabrication

---

[518] C'est arrivé en 2008 quand le Tribunal Administratif d'Orléans a annulé l'un des premiers CP, portant sur la construction d'un collège à Villemandeur, alors que les travaux étaient déjà engagés, au motif que le critère de l'urgence était infondé. En 2009, la Cour Administrative d'Appel de Nantes a annulé ce jugement, au grand soulagement des acteurs des PPP.

[519] Une critique formulée à l'encontre de l'EP, a fortiori quand il est fait appel à des consultants intéressés par la poursuite de la procédure, est son caractère potentiellement biaisé en faveur du recours au PPP. La tentative de chiffrage des risques (exercice pour lequel la MAPPP a essayé de construire des références standard en commandant des études probabilistes sur les risques et leurs coûts au cabinet Marsh, spécialisé dans les statistiques pour assurances), la nécessaire actualisation des coûts fournis par les modèles, rendent les résultats très sensibles aux variations d'hypothèses, même minimes.

[520] **Marais (du), B.,** (2004) : *Droit public de la régulation économique*, chapitres 10 à 12, Presses de Sciences Po Dalloz, Paris, 550p.

[521] Là où l'urgence s'impose, le donneur d'ordres pourra recourir à un appel d'offres simplifié, mais cette modalité est contraire à l'esprit du PPP qui est de faire émerger la meilleure offre lors de l'interaction permise par le dialogue compétitif.

d'une offre[522] est tel qu'entreprises et banques[523] ne se risqueront pas sur une procédure qu'elles pressentent fragile ou biaisée, où pourrait être malmenée par exemple la confidentialité des offres et l'égalité entre candidats[524]. Avant de prendre la décision de s'engager dans une procédure fortement consommatrice de ressources internes, elles voudront s'assurer qu'un nom reconnu assiste la personne publique.

Cette observation valable pour chaque opération l'est pour tout le marché. Le risque n'est pas tant qu'un candidat malheureux recoure au contentieux – au risque de jeter le discrédit sur les PPP dans leur ensemble – mais que des projets ne suscitent pas une concurrence soutenue, nuisant ainsi au marché tout entier, et contredisant l'idée que les mécanismes de PPP amélioreraient la performance de la commande publique. La procédure concurrentielle, outil central de régulation, requiert donc que la personne publique mobilise à ses côtés des consultants qui lui feront bénéficier de leur maîtrise des subtilités de la procédure, mais tout autant de leur crédibilité.

2.2.3. Réduire l'asymétrie de compétences face aux enjeux techniques inscrits dans les contrats complexes porteurs des PPP

L'expertise apportée par des consultants aguerris est essentielle pour évaluer et formaliser les contrats qui organisent la gouvernance économique sur la durée de vie des projets.

Le groupement privé, cocontractant potentiel de la personne publique, sera financé par des banques qui prennent leurs garanties sur l'économie du projet (exempt du risque de fréquentation pesant sur les DSP) et auprès de la personne publique : aux éventuelles pénalités près (pour retard ou insuffisance de qualité du service), le flux de revenu est assez prévisible. Reflétant les obligations liant le porteur du projet et le commanditaire public, un nœud de contrats privés entre les membres du consortium privé organise la gouvernance économique du projet. Des contrats "miroirs" ("*back-to-back*"), reportent les obligations définies par le client sur les sous-contractants (constructeur, mainteneur…) de la société de projet, fixant les règles des paiements et pénalités. Cet ensemble met en place un écheveau de répartition des risques et responsabilités, entre des membres soudés par l'intérêt de remporter les projets, mais aux intérêts divergents et aux temporalités diverses. D'où un "bordage" contractuel inspiré par la tradition de *common law* qui, pour ne rien laisser au hasard, produit des documents d'un volume sans précédent très différents de ceux des DSP (facilement modifiables par des avenants et obéissant à une jurisprudence stabilisée). L'ensemble des contrats est gros de plusieurs centaines ou milliers de pages. Les éléments de cette structure de gouvernance économique et financière sont ébauchés par les APP en amont du DC (par un cahier des charges voire un projet de contrat, modifiable par les candidats, qui organise notamment la définition des performances, les dispositifs de contrôle et de pénalités, la matrice des risques), et évalués lors de celui-ci pour chaque candidat. La grande complexité des propositions de contrats remises par les candidats, formalisant l'information économique et financière, explique le rôle essentiel que vont

[522] Les membres des groupements y engageront des centaines de milliers voire plusieurs millions d'€.
[523] Par ailleurs constitués en groupements, effort qui réduit mécaniquement la densité de l'offre.
[524] La MAPPP et les acteurs privés des PPP mettent en garde, de manière récurrente, contre les risques de ce qui serait l'inclination naturelle du client public : façonner un attributaire combinant les qualités de tous les candidats en lice. C'est dans cet ordre d'idée que peut se comprendre la publication d'une « Charte du dialogue compétitif » en janvier 2007, cosignée par la MAPPP, l'IGD, les associations de collectivités territoriales…

jouer les consultants, en amont de la procédure concurrentielle, puis pour choisir parmi des offres concurrentes.

Les offres doivent être comparées, et les expertises juridiques, comptables, fiscales, économiques, financières (économie et montage financier des offres) – en coordination avec l'expertise sur la dimension technique de l'équipement lui-même, maîtrisée par le client public ou confiée à des bureaux d'études – sont mobilisées de la conception du cahier des charges au DC puis à la signature définitive des contrats avec le candidat retenu. Cette dernière phase, dite de *closing,* est en réalité le théâtre d'un face-à-face entre l'APP et le mandataire, entouré de ses propres conseils. Le recours à des consultants chevronnés est d'autant plus nécessaire que sans eux, l'asymétrie de compétences jouerait en faveur des groupements privés, possédant leurs propres experts internes et externes rompus à la complexité contractuelle, au travestissement des coûts, et aux techniques du financement de projet.

Mais lors de la procédure de sélection de l'attributaire, et de la finalisation du contrat lui-même, la personne publique n'est de nouveau pas la seule à protéger : les consultants veillent également à modérer ses exigences de transfert de risques vers le privé. La présence de consultants connus dans le milieu exerce ainsi un effet signal pour les candidats potentiels. Dans cette étape de construction de l'architecture de régulation, les consultants travaillent pour leur client, mais aussi, en maintenant l'intérêt du secteur privé pour ce marché, pour un "intérêt général" qui serait le bon développement des PPP.

2.2.4. Une présence structurelle pour apporter les compétences liées à la technicité des PPP … mais aussi "former un bon client"

Requis comme experts, les consultants ont également fait œuvre de pédagogie dans la phase de développement des PPP. Pourtant leur présence en APP est structurelle. Alors que la confrontation avec cette forme de commande complexe devrait rester exceptionnelle dans une carrière de donneur d'ordres, la personne publique, sinon chez les principaux établissements publics et ministères à système de décision centralisé (RFF, Défense, Justice), n'a pas les moyens pour développer en interne ces compétences basées sur la récurrence des opérations. De surcroît, la circulation des profils joue en sa défaveur : les fonctionnaires qui développeraient cette compétence technique peuvent être débauchés par une autre collectivité, voire le secteur privé, aux rémunérations plus attractives, comme cela est parfois exprimé crûment :

> « Il y a très peu de techniciens dans le milieu public, et surtout de techniciens de la finance. Aujourd'hui, un spécialiste de ce marché qui travaille dans une banque, ou chez un constructeur, je ne le vois pas aller travailler dans une collectivité, où il ne va faire qu'une opération de temps en temps. Donc la compétence n'est pas chez les acteurs publics. Néanmoins, on ne peut pas demander à un directeur d'hôpital d'être un spécialiste du PPP. Il a une direction juridique, qui est là pour lui donner des éléments juridiques, et ce que je retiens de notre dossier de l'hôpital de […], c'est alors même que le DG n'est pas un spécialiste à la base, c'est quelqu'un qui sait très bien s'entourer, il avait d'excellents conseils dans la transaction, donc il faut que les personnes publiques acceptent de payer du conseil extérieur. On gagne beaucoup à recruter du conseil extérieur à la personne publique plutôt que de recruter en interne des spécialistes qui en plus ne sont pas nécessairement très bons, parce que les très bons n'iront pas dans le statut de la fonction publique. »

Un banquier spécialiste du financement des collectivités, 2007

Seuls quelques dizaines d'avocats et consultants financiers spécialisés sur la place parisienne sont donc à même d'accumuler durablement l'expertise à déployer face à des fournisseurs rompus à l'exercice. Or même les personnes publiques les mieux outillées ont recours à des consultants : l'asymétrie des compétences ne suffit pas à rendre compte de leur intervention.

Garante de DC solides et équitables où le secteur privé pourra construire des offres rentables, la présence en APP de consultants reconnus par les entreprises et banques susceptibles de concourir est une condition essentielle de réussite d'une procédure, et par extension, du développement du marché des PPP, lié à la densité et à la qualité de l'offre. Ainsi s'explique l'antienne sur la nécessité de « s'équiper de bons conseils », martelée aux donneurs d'ordre tant par les promoteurs publics ou politiques officiels des PPP que par les intervenants privés, tous intéressés au bon décollage de ce marché[525].

Inscrite dans la technicité des modalités de régulation des PPP, l'intervention de consultants en APP intéresse, bien sûr, le client public en quête d'expertise fiable, sinon démuni, face à une procédure inédite et complexe et face aux groupements candidats, mais a aussi pour fonction de rassurer le "marché", entendu à la fois comme le "secteur de l'offre" et l'élite politico administrative mobilisée, qui souhaite absolument éviter un ratage juridico administratif, ou un échec de la mise en concurrence sur une opération, qui décrédibiliserait le PPP aux yeux du secteur privé et/ou des donneurs d'ordre publics.

2.3. Une économie de captation ? Le rapport de force économique entre les consultants et leur client public dans les années 2006-07

Comment analyser en termes de rapport de force économique la relation entre consultant et personne publique ? Ayant fait le choix (parfois contraint) pour mener à bien un projet d'une grande complexité, de recourir à un PPP, la personne publique, ou du moins en son sein l'équipe responsable du projet, vivement incitée à prendre « de bons conseils », résout l'asymétrie de compétences face aux groupements candidats en se plaçant en situation de dépendance cognitive vis-à-vis de consultants. Pour emprunter un concept développé en sociologie économique, elle semble

[525] Industriels du BTP et "financiers" interviennent dans les colloques consacrés au PPP aux côtés d'une "élite modernisatrice" ou "fraction mobilisée" (**Bourdieu, P., Christin, R.,** (1990) : « La construction du marché. Le champ administratif de la politique du logement » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 81 n°1, p.65-85) de la classe politique et de la haute fonction publique (au premier rang desquels les fonctionnaires de la MAPPP, organisme dépendant du MINEFI, à vocation hybride entre expertise et promotion des PPP), et aussi de certains donneurs d'ordre soucieux de maintenir leur niveau d'investissement (représentants des collectivités ou des grands établissements publics). Les consultants financiers n'y sont pas les plus visibles.

présenter bien des traits du « client égaré » (Trompette, 2005)[526], en tout cas bien démuni, face à des consultants incontournables. Ce marché de l'assistance à la personne publique est-il celui d'une « économie de captation » ? Une plus fine analyse des ressources des deux parties conduit à réfuter cette vision misérabiliste : le client public a besoin du conseiller, mais dans un rapport de clientèle qui lui donne quelques ressources : surtout que celui qui a le plus besoin de l'autre n'est pas forcément celui qu'on croit, *a fortiori* quand le marché de l'assistance à la personne publique était en phase de construction. Sur la base de cas observés et de propos glanés auprès des personnes publiques, de banquiers et de constructeurs intervenant sur les PPP, et bien sûr des consultants eux-mêmes, sont relevés ci-dessous de nombreux éléments qui révèlent, de manière contre intuitive, la faiblesse des consultants dans leur rapport au client public.

La première considération est vraisemblablement plus valable en France qu'ailleurs : le niveau d'exigence du client public est élevé, mais le prix qu'il est disposé à payer pour une prestation de service intellectuel, très faible, en tout cas aux regard des standards de l'activité de conseil. Aux dires des consultants eux-mêmes, le recours à des conseils extérieurs est vécu comme un mal nécessaire – contrairement à la Grande-Bretagne, où les consultants sont très respectés et très bien rémunérés. Les honoraires[527] pratiqués en France, s'ils semblent astronomiques aux fonctionnaires responsables du marché, correspondent en fait à de la vente à perte : le marché du conseil à la personne publique dans les PPP est loin d'être lucratif.

La sélection des consultants est basée sur de multiples critères, dont est difficile d'affirmer que les éléments "objectifs" (prix de l'intervention, méthodologie proposée, diplômes et CV des personnels affectés à la mission et autres références passées de l'équipe attestant de la compétence du consultant), seraient plus déterminants que la réputation, voire différentes stratégies d'activation des réseaux que les candidats peuvent mettre en œuvre. Dans un contexte de forte incertitude sur le degré de concurrence qu'attirera l'appel d'offres, les postulants sont démunis pour évaluer le niveau de prix du marché ; a fortiori les nouveaux entrants qui sont prêts, pour décrocher des références, à comprimer leur prix à des niveaux très faibles par rapport à la rentabilité qu'ils pourraient obtenir sur d'autres marchés de conseil. Le calendrier et les limites de la mission étant souvent mal connus (surtout par rapport aux missions plus classiques et mieux bornées comme l'audit ou les *due diligence* de transactions), l'obtention de "rallonges budgétaires" via des avenants étant contrainte, le risque de dépasser l'enveloppe est important, à tel point que certaines missions s'achèvent dans des conditions assimilables à du "*pro bono*".

Pourtant la partie publique, qui a l'impression d'avoir payé beaucoup, se sent en droit d'exiger le maximum de son consultant. Soucieux de construire ou défendre sa réputation, celui-ci peut être forcé d'approuver toutes les requêtes de son client, causant une charge de travail qu'il aura du mal à traiter avec les ressources à sa disposition. D'autres phénomènes illustrent le niveau d'exigence des clients publics : les discours généralistes masquant l'insuffisance de connaissance d'un sujet, les velléités de traiter le client public comme un client privé sont mal accueillies. Une méfiance globale peut s'installer, sensible dans le "clash des éthos" entre des fonctionnaires scrupuleux et la manifestation trop ostensible d'un habitus du monde financier perçu comme prédateur. Du niveau

[526] **Trompette, P.** (2005) : « Une économie de la captation. Les dynamiques concurrentielles au sein du secteur funéraire » in *Revue Française de Sociologie,* vol.46, n°2, pp.233-264

[527] Un ordre de grandeur, à la fois constaté lors des missions observées, et rapporté dans les bulletins officiels, est de 150.000€, à répartir entre les avocats et les consultants. Une telle mission sera déficitaire au cours de son exécution.

d'exigence du client public fourni pour des prix bradés va résulter une partie de la faiblesse des consultants.

Deuxième élément, sur chaque mission le consultant joue sa présence sur le marché. Son intérêt premier est d'alimenter sa base de références – les fameux *credentials* qui sont les principales barrières à l'entrée sur ce marché du conseil. Le but du consultant est de développer des références dans le secteur public, pour décrocher des mandats de conseil aux groupements. Plus il a besoin, comme nouvel entrant, de missions pour se construire des références, plus il acceptera de "brader" et sera en position délicate pour refuser certaines des exigences de son client. De manière générale, le consultant est en campagne permanente. Il engage sur chaque mission sa réputation sur un marché étroit, caractérisé par l'*intuitu personae*, qui donne l'obligation très forte de fournir une prestation sans ratés.

Dans le cas contraire, le consultant et son équipe subissent une pression considérable pour sortir du marché :

- pressions des collègues au sein du cabinet, puisqu'une équipe concurrente peut être prête à manœuvrer en interne pour démontrer qu'elle est la seule légitime sur ce marché, et qu'il importe que le cabinet présente un seul visage, et le meilleur vis-à-vis de l'extérieur ;
- pressions des pairs, qui non seulement vont faire une discrète publicité sur toute défaillance d'un concurrent, mais ont aussi un intérêt collectif à évacuer de la place les consultants jugés insuffisamment expérimentés ou crédibles, puisque c'est le PPP dans son ensemble qui pourrait en pâtir.

Le problème est alors que la construction et la défense de la réputation sont en décalage avec le fonctionnement intérieur des cabinets de conseil financier, notamment les "Big Four", à tel point que peuvent être interrogées les raisons du maintien de la mission de l'assistance à la personne publique dans ces organisations. Le consultant promet en effet à son client public des ressources (compétences et temps) dont la mobilisation devra être constamment justifiée en interne, afin de conserver des ressources qui pourraient être affectées sur des affaires plus juteuses, tandis que cette activité peut-être perçue comme une menace pour le "cœur de métier" des cabinets.

Proches d'un engagement sur les moyens (qui, dans les prestations de service, servent de palliatif à la difficulté de mesurer les résultats)[528], les caractéristiques d'une équipe vantée et vendue dans un cas observé rappelaient le vocabulaire que dénoncent habituellement les détracteurs du "métier" de consultant, puisque étaient mis en avant « les synergies entre ses membres », leur « expérience acquise », leur « pluridisciplinarité », son « caractère intégré et proactif ». Elle n'était en réalité pas monolithique, et les quelques personnes qui devaient y être affectées étaient justement "*staffées*" sur d'autres projet au moment du gros du travail : c'est ici qu'il faut souligner dans quelle mesure le consultant est affaibli par l'organisation interne qui régit les cabinets Big 4. Les "*timesheets*" y objectivent la position difficile du consultant, coincé entre son cabinet et son client.

Dans les cabinets "Big Four", la comptabilité n'est pas seulement la principale compétence et la profession officielle : elle est, plus qu'ailleurs, un impératif de bonne gestion. Les frais de personnels

[528] Un point problématique de l'économie des services déjà identifié par Gadrey (1994, 2003)

constituent, de loin, le premier poste de dépenses, mais ils sont aussi l'outil de transparence pour justifier le prix de vente des missions. Ainsi chaque mission est-elle vendue comme un certain nombre de jours de travail effectué par tel nombre de personnes de chaque niveau hiérarchique – étant entendu que le coût horaire et, plus encore, de facturation, des personnels de plus haut niveau est extrêmement élevé[529]. Le suivi minutieux des "feuilles de temps" ou *timesheets* que les employés sont sommés de remplir le plus précisément possible, permet de décompter les ressources humaines réellement affectées à chaque mission – le but étant naturellement leur congruence avec celles facturées au client. Le remplissage des *timesheets* est dès lors un objet de luttes et de stratégies internes – en particulier, les heures effectivement travaillées dépassent de loin les huit heures imputées à chaque jour ouvré, et sur certaines missions les consignes sont de "passer des heures" (i.e., les reporter sur les feuilles de temps) comme du temps de prospection commerciale plutôt que sur la mission réellement effectuée.

Gagner une mission sur des prix bradés signifie, dans un cabinet "Big four" plus qu'ailleurs, budget insuffisant, donc manque de ressources pour exécuter la mission et, fatalement, faiblesse face au client public (qui de son côté est persuadé d'avoir acheté le haut de gamme des consultants). Il y a des missions naturellement moins rentables que d'autres, mais la perte sèche facilement générée par une mission de conseil à la personne publique (et ce sans même nécessairement lui livrer les standards de qualité promis) produit un effet désastreux pour qui la promeut dans les rapports de force internes au cabinet. Pour certains de ses dirigeants, une mission doit s'arrêter lorsque son budget est épuisé, et les ressources, qui ont un coût d'opportunité interne, doivent être allouées aux missions les plus rémunératrices (celles à même de couvrir les fameux "frais de structure", pour bonne partie composés des bonus des associés ou du coût de la localisation prestigieuse du cabinet).

Cette structure de coût ne permet pas de développer une activité 100% consacrée au secteur public – sauf dans des boutiques spécialisées comme SP2000 – et le risque existe potentiellement d'une désertion du marché par certains cabinets. Celle-ci n'est visiblement pas souhaitée par les acteurs du PPP, y compris les hauts fonctionnaires de la MAPPP, à en juger par les rappels martelés dans les colloques consacrés aux PPP, où les clients publics sont invités à rémunérer les consultants à leur juste valeur.

Se pose au final la question du pourquoi non plus des consultants en assistance à la personne publique dans les PPP, mais de l'activité de conseil à la personne publique dans les PPP pour les mêmes consultants. Dans le contexte de très forte pression interne aux cabinets, l'idée que cette activité pourrait être la "danseuse" d'associés en mal de diversification ne résiste pas à l'analyse. Sauf a espérer qu'un jour la personne publique se mettre à rémunérer la prestation de conseil à des niveaux comparables à ce qui est pratiqué dans le secteur privé, le but des consultants est aussi de pouvoir se "placer" auprès des groupements candidats aux appels d'offres en PPP, pour fournir un service d'expertise indépendant ("revue de modèle", conseil comptable, fiscal, et/ou au montage financier). Nous livrons à titre d'exemple des références que mettait en avant en 2006 un cabinet Big Four déjà bien implanté : on voit que références publiques et références auprès des groupements sont les deux faces indissociables de la même activité :

[529] Cette structure en pyramide des rémunérations, qui tend vers le très élevé en haut, explique que les grands cabinets soient les plus chers. Elle se justifie, dans des considérations de management interne, par le surcroît d'effort qui pourra être attendu en retour de la masse des juniors promis à cet hypothétique avenir qui justifie les sacrifices présents.

- conseil financier au secteur public : CHSF, CH Annemasse, CH Nancy, CH Clermont, A41, STIF, A104
- conseil fiscal au public : GSM-R, LGV SEA
- modélisation pour le public : GSM-R, LGV SEA
- conseil comptable et fiscal au privé : Prisons lots 1, 2, 3, 4 ; A19, stade de Nice, CHU Rennes, INSEP, CHU Caen, CH St Nazaire, CH Bourgoin
- revue de modèle pour le privé : CHU Caen, acquisition APRR, LGV Perpignan Figueiras
- clients publics : direction des routes, RFF, STIF, centres hospitaliers
- clients privés : Vinci, Eiffage, Icade, CDC
- commissariat aux comptes : Bouygues, Spie, Suez

Source : présentation d'un cabinet Big Four à la MAPPP

L'équilibre économique de l'activité de conseil au PPP nécessite de compenser des missions d'assistance à la personne publique, déficitaires mais nécessaires pour l'acquisition de références et la crédibilité sur le marché, par le conseil aux groupements privés, bénéficiaire mais qui requiert justement ces références acquises de l'autre côté, et pour le consultant de montrer qu'ils est capable parler au client public, afin éventuellement d'enrichir cette dimension technique d'une activité d'intermédiation avec la personne publique… ou avec les consultants de cette dernière.

Il importe toutefois de rappeler qu'en face de la personne publique (qui recrute une équipe de consultants), se trouvent en moyenne trois groupements candidats sur chaque appel d'offres, qui dans la plupart des cas font appel à des consultants financiers venus de l'audit. Or ceux-ci sont soumis à des règles internes draconiennes pour éviter les conflits d'intérêt, et la mission d'audit, récurrente, est souvent privilégiée à une mission de conseil ponctuelle, qui ne représente qu'une part infime des revenus du cabinet. Si on se souvient que chaque groupement comprend des firmes industrielles du BTP, ou un de leurs filiales, des banques, il est rare qu'un Big Four ne soit pas commissaire aux comptes de l'un d'entre eux, ou l'ait été récemment, ou souhaite le devenir lors du renouvellement du mandat de CAC, ce qui lui interdit d'intervenir. Cet état de fait ne signifie pas seulement une insuffisance structurelle de l'offre, qui laisse la place au développement de plus petits cabinets d'audit sur les PPP (qui ont d'abord besoin de références auprès du public…), il peut aussi indirectement contribuer à une certaine désaffection, par les grands cabinets, pour le marché du conseil à la personne publique.

Dans un marché du conseil à la personne publique encore en structuration, mais où la réputation n'est vraisemblablement jamais définitivement acquise, les consultants peuvent être pris dans le cercle vicieux : honoraires trop faibles, charges de travail excessive, légitimation de l'activité difficile en interne, conduisant à une sélection des intervenants.

Inscrite dans ce contexte économique, le marché du conseil à la personne publique peut difficilement être qualifié d'économie de captation : l'asymétrie des relations entre la personne publique et son consultant ne se résume donc pas à une domination du consultant issu du capitalisme financier sur la personne publique voire la personne publique dans une "privatisation" de la maîtrise d'ouvrage.

L'interaction entre la personne publique et son consultant s'explique aussi par ce contexte socio-économique ; celui-ci permet difficilement, toutefois, de qualifier le marché du conseil à une économie de captation.

2.4. Conclusion : les consultants comme acteurs d'un système de marché permettant la commande au meilleur prix

En dehors des organigrammes des projets existent donc d'autres intervenants financiers (et juridiques) : "consultants" financiers -- banques, cabinets d'audit, ou boutiques – et avocats d'affaires, ils interviennent en assistance à la personne publique lors des trois phases cruciales d'évaluation préalable, de passation de la procédure d'appel d'offres (dialogue compétitif), et de finalisation des termes du contrat.

Bien que rattachés à des structures en apparence transnationales, ces professionnels ont développé l'essentiel de leurs connaissances sur le marché français des PPP, très spécifique.

La fonction des consultants déployés aux côtés d'une personne publique fortement invitée à avoir recours à eux, est donc à interpréter doublement. D'un côté, il y a l'apport évident d'une expertise nouvelle, apport rendu nécessaire par les arcanes d'une procédure technique, risquée, et caractérisée par l'asymétrie cognitive entre les donneurs d'ordres publics et les groupements privés, et par la nature même des PPP : à la fois opérations de financement de projet, et opérations d'investissement imposant des arbitrages entre différentes solutions, ils requièrent des techniques et outils propres au monde financier

De l'autre, il y a une fonction implicite de réduction des risques associés à la procédure, de pédagogie sur les attentes du secteur privé, de modération des exigences du client public. Elle peut être interprétée comme le service des intérêts du "secteur de l'offre", ce bon développement du "marché des PPP", étant porté par des promoteurs qui vont de la Mission d'Appui aux PPP du MINEFI, aux industriels, banquiers et… consultants.

De fait, nous proposons ci-après une analyse des différents intervenants financiers dans les PPP comme un monde d'acteurs.

3. Les intervenants financiers dans les PPP : espace social hiérarchisé ou monde uni par les mêmes valeurs et intérêts ?

Après avoir étudié longuement le paysage concurrentiel, les caractéristiques, les modalités d'entrée et d'intervention dans les PPP des deux types d'intervenants "financiers" aux fonctions différentes :

- ceux qui engagent des fonds dans les groupements – banques prêteuses et fonds d'investissement spécialisés dans les infrastructures et PPP,
- ceux qui conseillent la personne publique (et, éventuellement, conseillent sur d'autres opérations les groupements privés) ;

nous réunissons dans cette dernière sous-partie de chapitre professionnels du conseil et banquiers et investisseurs.

Ces banquiers, investisseurs, et consultants financiers intervenant alternativement auprès de la personne publique ou des groupements constituent, nous l'avons évoqué, un petit monde d'intervenants :

- selon leurs caractéristiques, de 4-5 à une douzaine de professionnels dans les fonds spécialisés dans les infrastructures et les PPP,
- un ordre de grandeur comparable en ce qui concerne les équipes de prêt des banques impliquées dans les PPP qu'elles viennent du financement de projet, de l'immobilier, ou du financement des collectivités,
- des effectifs équivalents enfin dans les équipes des cabinets de conseil financier réellement impliquées sur des projets de type PPP/CPA,

En précisant bien que nous proposons là une estimation et non un recensement irréfutable, œuvreraient dans le secteur du financement de projet lié aux PPP/CPA de l'ordre de 100 à 200 professionnels de la finance à Paris. Plus que le manque de précision de cet ordre de grandeur approximatif, nous suggérons d'en retenir qu'il s'agit d'un petit monde, caractérisé par une forte interconnaissance – dont l'une des manifestations est la propension à critiquer ou admirer, dans les entretiens, le positionnement des concurrents et leur position réelle sur le marché français des PPP.

Notre but dans ce dernier point du chapitre sur les intervenants financiers dans les PPP est d'en fournir une approche plus sociologique. Sur la base des entretiens et observations, et des interprétations que nous avons pu en faire[530] nous interrogeons le ce petit monde professionnel autour d'une question principale : ce qui le divise – la diversité des parcours individuels, les effets de hiérarchie matérielle et symbolique – doit-il nous conduire à le considérer comme un espace social, un champ de forces, ou devrions-nous plutôt retenir son unité d'intérêts et de valeurs, qui transparaît

[530] Le corpus d'entretiens que nous avons analysé est pour l'essentiel déjà ancien – 2006-2007 – mais aurait pu se prêter, en raison de son importance et de sa densité, à une analyse textuelle poussée. Nous n'avons pas opté pour cette voie.

dans les discours, exigences, et autres propositions formulées de manière assez contrôlée lors des entretiens (et dans certaines manifestations publiques ou cercles plus officieux rassemblant ces intervenants du monde de la finance).

Pour lancer cette réflexion qui clôt ce chapitre et cette partie, nous nous appuierons sur deux types d'éléments plus ou moins objectifs qui seraient autant de facteurs de division de ce secteur :

- des données récoltées sur les parcours individuels de ces banquiers, consultants, et banquiers des fonds d'investissements – avec, en filigrane, cette question : les professionnels du monde financier intervenant dans les PPP sont-ils plutôt issus du monde de la technique et de la commande publique, ou viennent-ils d'autres branches de la finance ?
- les effets de hiérarchie symbolique, appuyés sur des différences économiques et matérielles objectives, qui parcourent ce monde et le rapprochent d'autres secteurs de la "haute finance"[531].

Nous soulignerons ensuite que les différences de fonction dans les projets, la diversité des parcours, les hiérarchies bien réelles qui structurent le petit monde du financement de projet sur PPP en France ne l'emportent pas sur des intérêts et des valeurs communes, liées au bon développement du marché des PPP – et qui permettront également d'expliquer certaines des valeurs de la finance transférées à a commande publique via les PPP.

3.1. Prolongement de fonctions techniques ou excroissance de la finance ? Une approche par les parcours individuels

Nous avons vu en étudiant les caractéristiques des institutions financière impliquées dans les PPP que chacune possède son propre cheminement qui a pu la conduire à s'intéresser aux PPP/CPA. Il ne s'agit plus ici de s'intéresser aux parcours de firmes mais à ceux des acteurs du financement de projet en PPP pris en tant qu'individus – consultants, banquiers prêteurs, "banquiers" des fonds d'investissement en PPP/infrastructures. Comme nous l'avons indiqué plus haut en nous interrogeant sur notre méthodologie et les limites de l'enquête (**0.2.1 de ce chapitre**), nous ne pouvons évidemment nous livrer à une analyse en termes de sociologie des professions. Il nous manque des éléments, et surtout il ne s'agit pas ici d'une profession constituée et instituée, seulement de "professionnels" de la finance – au sens experts qui font carrière dans ce secteur.

Il n'empêche qu'une question importante nous a accompagnée au cours de notre recherche, d'abord pendant la campagne d'entretiens puis en mettant les données à jour et en suivant l'actualité des PPP : les "professionnels" qui travaillent dans "l'industrie" du financement de projet sur les PPP sont-ils issus du monde de la technique et/ou de la commande publique, voire de la fonction publique au sens plus large ? Il s'agirait en ce cas de profils marqués par un passage dans la fonction publique, ou d'ingénieurs voire de commerciaux anciens des secteurs du BTP, de l'ingénierie, et des *utilities*, qui seraient allés vers le financement de projet où ils auraient apporté les normes et compétences développées précédemment dans leur carrière. Ou bien sont-ils principalement des consultants financiers ou banquiers venus du monde de la finance – catégorie qui mériterait d'ailleurs d'être affinée (finance liée à l'immobilier, banque d'affaires, prêt aux collectivités et au secteur

531

public ?) – qui se seraient spécialisés dans le financement de projet et les PPP ? Ce type de données aurait, vraisemblablement, des conséquences en termes de transfert d'expérience, mais aussi de système de valeur, notamment en période de construction du marché. Mais un autre résultat intéressant – et lié – pourrait résider dans des formes de segmentation du monde du financement de projet, en ce sens qu'il pourrait y exister une coupure entre "gens de la banque" et gens de la "technique" – qu'ils soient côté public ou privé. Une telle fracture identitaire nous avait d'ailleurs été suggérée dans un des premiers entretiens, menés auprès d'un banquier expérimenté de la place – au profil plus financier qu'Etat

> « L'administration française reste dans une position de retrait par rapport à la finance, on n'aime pas discuter avec des financiers. Parce que quand vous discutez en matière d'infra vous discutez avec des gens que vous avez cotoyé à l'école des Ponts, vous vous retrouvez avec des ingénieurs, des X, des centraliens, qui ont une conception Etat et qui considèrent que le meilleur des financements est un financement public direct. On ne va pas discuter avec des financiers qui viennent avec des idées. Parce que s'ils viennent c'est pour en mettre dans leur poche. Donc ils préfèrent discuter avec leurs homologues industriels. Puis l'industriel va voir le financier. Pas forcément un X-Ponts chez le banquier. Ça ne veut pas dire qu'il n'y en a pas. Mais contrairement à ce qui se passait il y a 10 ans, il y a moins de polytechniciens ou centraliens dans le financement de projet. Ce sont plus des écoles de commerce. Vous n'avez pas le lien d'Ecole à école. Deux polytechniciens se tutoient. Un polytechnicien et une école de commerce ne se tutoient pas. Ça décrit bien le phénomène. Dans les discussions le financier est… je me suis battu pendant trois ans dans les groupes de travail pour l'ordonnance, de dire de confirmer que le financier devait être au tour de table au premier rang. Au même niveau que l'industriel. Ce n'est pas le cas. Ce n'est pas lui qui représente la SPV. »
>
> Un banquier spécialiste du financement de projet et des PPP, 2006

Ces hypothèses de travail initiales auraient exigé une enquête approfondie et une méthodologie rigoureuse, pour fournir des résultats robustes. Quoique les données que nous avons recueillies l'ont été de manière désordonnée et inégale, alors que le paysage lui-même des professionnels et de leurs parcours et profils dans ce secteur est par nature évolutif, et qu'il n'existe pas de "listes de visibilité sociale" permettant d'identifier instantanément et exhaustivement les professionnels travaillant dans le secteur, nous estimons néanmoins qu'elles sont suffisamment instructives pour dégager une tendance intéressante. Le tableau de profils et parcours individuels dans le secteur financier lié aux PPP que nous présentons ci-dessous, même s'il n'est pas exhaustif, et combine des données récentes et des données plus anciennes recueillies en période de construction du marché (2006-07 mais on peut supposer que ces années furent déterminantes), permet de dégager quelques grandes idées.

Tableau des personnes rencontrées et au profil public

Tableau découpé pour des raisons de mise en page mais à considérer dans son intégralité

Intervenant financier	Sous catégorie	Nom banque / fonds / cabinet	Source de l'identification	Nom** (masqué)	Age à l'époque	Niveau de seniorité*	Entretien?	Date info	Formation	Parcours *FdP = financement de projet FSP = financement secteur public*
Banque Preteuse	**Financement de projet à l'international dont PPP**	DEPFA	Plaquette/slides colloque et un entretien (2006) - complet		~35	Head		2006	ESCP	DEPFA
					~34	Senior	2006	2006	ESC Rouen, MBA	Thalès: FdP puis DEPFA
					?	Senior		2006	IEP Lyon, ESC Bordeaux	1996-03 FCL puis MPE Trésorerie, 2003-…: FSP DEPFA
					30?	Junior		2006	IEP Rennes, Paris IX	
					30?	Junior		2008	Paris 1 (Economie)	Analyste secteur public
		HSBC	Entretien 2006 - incomplet		~50	MD	2006	2006	Ingénieur, ENA	DRE (Minefi), expansion économique
		Natixis			~30	Senior	2006	2006	HEC	2 ans BERD, 6 ans CDC
		BNPP			~50	Head	2006	2006	ingénieur	FdP
		Calyon			~50	Head	2006	2006		FdP
	Spécialiste du PPP français (banque de l'immobilier, du prêt aux collectivités)	CNCE	Entretien 2006-07, stage 2007 - complet		~40-45	Head	2006	2007	DUT, Ecole du Trésor	inspecteur des finances (mais pas énarque)
					~40-45	Senior	2007	2007	IEP Bordeaux, DESS Finance	
					~40	Senior		2007	IEP Paris	BPCE, Sigée Finance
					~30	Head		2007	DEA Physique, Master HEC	2004-07: RFF, 2007-: BPCE? FIDEPPP
		Dexia	Plaquette/slides colloque et un entretien (2006) - incomplet		40?	Head	2008	2008		1993-2002: FdP international au CL, 2002-2012: Dexia FdP/PPP, 2012: LBP AM Europe infra
					~25	Junior	2007	2007		ENPC
		CA / FIP	Entretien 2007 - incomplet		~35	Senior	2007	2007		
		SG	Plaquette/slides colloque et un entretien (2006) - incomplet		~35?	Head	2006	2006	Ingénieur X-Mines	MINEFI
					~40?	Senior	2006	2006	Ingénieur X-Ponts	7 ans Dexia, FdP
					~35?	Senior		2006		
		CFF	Plaquette/slides colloque et un entretien (2006) - incomplet		~60	Head	2006	2006		
					30	Junior	2006	2006		conseil immo, collectivités
Fonds d'investissement	**PPP international / fonds en infrastructures**	McQ	Entretien 2006 - incomplet		~35	MD	2006	2006	ENS Sciences, Ingé ENPC	FdP chez Alcatel, puis ABN Amro, puis Margueritte
		ABN Amro / DIF	Colloque et un entretien (2006) - incomplet		~40	Head	2006	2006	Juriste	FSP en Salle des marchés Ixis (obligations collectivités locales)
					35-40	Head		2013	Ingénieur X Ponts	1999-2000: alcatel, 6 ans au Ministère équipement, 2007-2013: DIF
		CDC Infra	Entretien 2006 - incomplet		~55?	Head	2006	2006	Ingénieur X-Ponts	
		OFI Infravia	Site internet (2012) - complet		~45?	Head		2012	Ingénieur X Ensae	91-2003: conseil en stratégie (CVA), 2004: Axa IM (investment managers) infra, 2008: fonde OFI Infravia
					~45?	Senior		2012	ESCP EAP	98-2008: Axa IM crédit structuré puis 2006-07: Axa IM infrastructure
					~40?	Senior		2012	Ingénieur ESTP	début de carrière Vinci et Suez, puis Egis Projects (ingénierie sur projets d'infra) 2006-08: Babcock & Brown puis ABN Amro, FdP, 2009-12: FdP au Canada
					~30-35	Junior		2012	ENPC, Master FdP ENPC-Paris 10	FdP chez Dégremont/Suez puis FdP 2005-08 chez Dexia et Natixis puis OFI infravia en 2009
					~30-35	Junior		2012	Ingé ESTP, Master FdP ENPC-Paris 10	Iosis/Egis ingénierie puis FdP chez Bouygues Construction puis OFI Infravia en 2010
					~30	Junior		2012	HEC	Bouygues construction auditeur interne puis FdP chez ETDE (Bouygues) puis OFI en 2012
					~25-30	Junior		2012	Ingénieur ISEN, Master finance EM Lyon	2007-2009 FdP Natixis puis 2010-11 FdP Amber Infrastructure
		Meridiam	Plaquette (2012) - incomplet			Head		2012	Ingénieur ENPC	ex directeur Egis Projects
		Barclays	Plaquette/slides colloque et site internet (2008-2012) - complet		40?	Head		2012	Ingénieur X	1996-99: BCEOM, AFD, 2002-2006: Egis Pojects, 2006-2013: BIF
					35-40?	Senior		2012	Ingénieur Centrale Paris, MScFinance LSE, MBA Insead	99-02: BCG, 2003-: Barclays
					40?	Senior		2012	Ingénieur ENPC	1996-2002: Poject finance à Londres, 2004-05: PF chez SG, 2006-08: Dexia PPP, 2008- BIF
					30?	Junior		2012	Ingénieur Centrale Paris	BIF seulement
					25?	Junior		2012	IEP Paris	Dexia, SG
	Fonds spécialisé dans les PPP français	Fideppp 1 (devenu pour partie Edifice Capital) et Fideppp 2	Plaquette/slides colloque et stage (2007) - complet		40?	Head		2007	Avocat	1993-2007 PWC, FIDEPPP
					35?	Senior		2007	Ingénieur ESTP	RATP développement, Vinci
					~35-40?	Senior		2007	PhD Sciences éco Paris 10	
					35?	Junior		2007	EM Lyon, MBA	2005-2007: PWC, 2007-10: Natixis, Edifice
					35?	Senior		2007	Ingénieur INSA, Master finance ESSEC	Natixis financements structurés, MA 2 ans, Natixis 2006-2010
					30?	Junior		2008	IEP, HEC	Natixis/Fideppp
					25?	Junior		2012	Master droit paris II, ESSEC	Pur FIDEPPP
					25?	Junior		2007	EM Lyon	Pur FIDEPPP
					25?	Junior		2012	Ingénieur ESTP	recruté pour Edifice Capital
		CDC PPP			35		2008	2008	ScPo	MinDef: 10 ans
	PPP Immobilier	CA Immobilier			~35-40		2006	2006	Ingénieur ENSAM, juriste	

Intervenant financier	Sous catégorie	Nom banque / fonds / cabinet	Source de l'identification	Nom** (masqué)	Age à l'époque	Niveau de seniorité*	Entreti en?	Date info	Formation	Parcours *FdP = financement de projet FSP = financement secteur public*
Consultant financier	**Cabinets d'audit Big 4 et moyens**	PWC								
		EY							Ingénieur ENPC	audit concessions
									Ingénieur ENPC	
									Ingénieur ENPC	
									IEP Lyon, ESSEC	
		Deloitte								
		Mazars			33	head	2008		IEP Toulouse	Deloitte
		Grant Thornton								
		KPMG								
		Sigée Conseil								

Notes:

(1) Nous avons employé, en première approximation, les noms de professionnels rencontrés en entretien ou intervenant dans des colloques consacrés aux PPP, et dans certains cas les noms disponibles sur les sites internet et/ou les plaquettes de présentation. En sus des informations recueillies directement aupès d'eux, ont été utilisées les pages linkedin des personnes concernées (information ouverte, non vérifiée, mais considérée valable en première approche)

(2) Nous ne relevons que les individus travaillant sur les PPP en France.

(3) Un biais d'accès aux données réside dans le fait que les fonds de *Private Equity* spécialisés dans les infrastructures et les PPP présentent souvent tout ou partie de leurs équipes sur leur plaquette ou leur site Internet. C'est plus rare en ce qui concerne les banques,

(4) Par souci d'efficacité nous nous sommes concentrés sur quelques institutions sur lesquelles nous avions une bonne visibilité. Là où nous n'avons pas cherché ou obtenu d'informations sur l'identité des personnels, par manque de temps le plus souvent, ou par opacité de certaines structures (quand nous n'avons pas trouvé d'information publique), nous avons indiqué "incomplet", ce qui ne constitue pas un jugement de valeur, mais une indication sur les limites de notre recherche... Il est évidemment possible que découle un autre biais dans les résultats de cette sélection par défaut des firmes, s'il advenait que les banques ou fonds sur lesquels des d

(5) Les données concernant les cabinet d'audit et autres consultants financiers dans les PPP résultent de nos observations péarses.

(6) Un autre biais réside dans la sur-représentation des personnels "seniors" dans les colloques.

* Le niveau de séniorité est présenté de manière grossière. Nous distinguons entre chef de l'équipe ("head"), personnel expérimenté ("senior", de l'ordre de 10 ans d'expérience: a commencé sa carrière avant les PPP), et recrue jeune ou un peu confirmée ("junior": recruté spécifiquement pour "faire du PPP")

** Nous masquons les noms par courtoisie ou souci de confidentialité, mais aussi car cette donnée est de peu d'intérêt. Les professionnels se reconnaîtront ou leurs collègues. Puissent-ils excuser quelques inévitables inexactitudes.

Si on admet de tirer des lois ou régularités sur un si faible échantillon, quelques éléments intéressant se dégagent de l'observation des profils des intervenants financiers dans les PPP :

- Il s'agit, dans la très grande majorité, de profils de très haut niveau de par leur parcours d'études : *a minima* ESC, Sciences Po, ou IEP de province, ou école d'ingénieur de type ESTP, souvent complétées par une formation spécialisée dans le financement sur projet, mais les ingénieurs ou "commerciaux" issus des formations les plus élitistes (Polytechnique, ENPC, Mines, Centrale, ENS ; ESC "parisiennes" : HEC, ESSEC, ESCP, EM Lyon, EDHEC…) sont au moins aussi bien représentés. On relève très peu d'universitaires.

- Les brillantes études ont été suivies par des débuts de carrière sinon dans les voies d'excellence de la finance (que seraient les plus grandes banques d'affaires implantées) à Londres ou New York, du moins par un parcours cohérent et régulier le plus souvent dans le financement de projet, en banque, ou à moindre titre en entreprise industrielle. On trouve ça et là des parcours plus techniques en ingénierie, mais qui ne sont jamais exclusifs d'une partie conséquente du parcours réalisée dans le financement de projet dans le secteur financier.

- Phénomène observé dans d'autres compartiments du *Private Equity*, nous constatons dans les fonds d'investissement une forte représentation d'ingénieurs, souvent issus des formations les plus élitistes (X et/ou Ponts, Centrale Paris…). Ils nous ont paru proportionnellement moins nombreux dans les équipes de financement de projet en banque, relativement aux personnels issus des meilleures écoles de commerce – mais nos échantillons sont vraisemblablement insuffisamment représentatifs pour prétendre en tirer des conclusions.

- Un autre trait notable –mais peut-être s'agit-il du résultat des éléments précédents – est la relative jeunesse des personnels constatée à la fois de manière générale dans le secteur, mais aussi aux échelons hiérarchiques supérieurs. Les responsables d'équipes et personnels confirmés le sont dès 35-40 ans. Nos observations éparses indiquent qu'à cet âge-là les éléments les plus prometteurs montent en grade pour occuper des postes élevés dans la hiérarchie, moins spécialisés sur les PPP – et ce dans les banques comme dans les cabinets : responsables de la relation avec les clients publics, des financements structurés, de la stratégie, du développement international… – sont débauchés par une institution concurrente pour initier l'activité PPP, ou prennent la tête d'un fonds d'investissement en infrastructures. La structure des banques, fonds, et cabinets d'audit étant pyramidale, elle ne peut offrir de place pour tous et certains professionnels de la finance créent leur propre structure de conseil.

- C'est au sommet de la hiérarchie, et lors de nos observations initiales de 2006-07, que nous avons trouvé des individus passés par la haute fonction publique (MINEFI, ministère de l'équipement), ingénieurs des corps ou énarques. Et encore, ils étaient plutôt chargés des relations entre la banque et les clients publics au sens large que du produit PPP en particulier. Dans l'ensemble, les profils d'anciens hauts fonctionnaires, anciens donneurs d'ordres de la commande publique, et même anciens de l'ingénierie de projet, du BTP ou des *utilities* (hormis fonctions liées au financement de projet dans ces firmes techniques) sont rares. Il semble de surcroît que passé la phase de structuration des équipes et de décollage du marché, ils ont progressivement laissé à la place à de purs banquiers.

- Quelques individus ont développé une expérience en financement de projet à l'international ou à l'étranger, et certains sur les PFI anglais. Mais les personnels sont quasi exclusivement français – exception notable, un cabinet d'audit avait recruté un américain passé par le financement de projet à l'international pour développer son équipe PPP parisienne, à tonalité très *project finance*.

- Parmi les jeunes recrues, ingénieurs (ENPC, Centrale, ESTP…) côtoient des IEP ou diplômés d'Ecole de Commerce, tous plongés dès la fin de leurs études, ou même avant, dans le monde de la finance et plus précisément du financement de projet. Mais il semble difficile de tirer plus d'enseignements. Par effet naturel de ces recrutements, "l'offre" devient de plus en plus purement spécialisée dans les PPP.

- La circulation des profils entre cabinets d'audit et autres consultants financiers, et équipes de financement de projet des banques prêteuses et des fonds d'investissement spécialisés est une autre question. La tendance générale qui semble se dégager est que le passage en "cabinet" [nous ne parlons pas ici des avocats spécialisés dans les PPP, qui constituent un espace professionnel à part] dans une équipe spécialisée en assistance à la personne publique et en conseil aux groupements sur les PPP est un tremplin vers des postes plus prestigieux et vraisemblablement rémunérateurs : les fonds d'investissement en PPP ; mais un parcours professionnel "réussi" en cabinet d'audit dans ce type d'équipe peut aussi conduire au statut d'associé chargé d'un portefeuille d'activités et de clients plus large, dont les PPP ne constitueraient plus qu'une petite partie. L'observation du parcours des personnels des banques prêteuses, enfin, ne permet pas d'identifier de passages des cabinets vers la banque, tandis que l'évolution de carrière dans les banques prêteuses conduit apparemment ceux qui ont travaillé dans ou dirigé une équipe spécialisée dans les PPP à évoluer vers des fonctions plus larges autour des produits structurés ou de la relation avec le client public.

- L'impression générale qui se dégage de ce tableau, et de nos observations, est que ce monde des intervenants financiers sur les PPP est en fin de compte peu hybridé par des gens venus de la technique ou de la commande publique. La plupart des profils observés semblent avoir fait toute leur carrière dans le secteur financier, y compris les ingénieurs. Et quand bien même la formation initiale, *a fortiori* quand elle donne un sentiment d'appartenance à l'élite dans le contexte français, demeure une propriété attachée pour longtemps aux individus, et qu'elle constitue une donnée "objective" et facilement identifiable, le parcours professionnel et institutionnel des individus nous paraît être bien plus déterminant à l'échelle d'une carrière. C'est lui qui transmet les codes culturels, les exigences naturalisées, le sentiment d'appartenance à un monde. En cela, qu'ils soient de formation scientifique ou commerciale, les professionnels de la finance intervenant dans les PPP relèvent du monde de la haute finance plutôt que de celui de l'industrie liée aux réseaux et au BTP, ou de la commande publique.

Le financement sur projet se trouve par ailleurs haut placé dans la hiérarchie symbolique de la haute finance, dont il partage certaines mœurs. L'une d'entre elles est la naturalisation du fonctionnement assez brutal du marché du travail et des compétences : il est communément admis que les recrutements peuvent se faire par débauchages individuels ou massifs.

> « En fait toute notre équipe européenne… 20 personnes sont parties d'un coup, pour beaucoup chez McQuarie, d'autres chez Deutsche Bank, chez Babcock & Brown, donc on a eu une équipe de PPP qui a été décimée, parce qu'on a été tellement *successful* au départ qu'on est venu nous la chercher en lui donnant un très gros chèque. Donc ça a occasionné chez nous quelques perturbations, c'est bien le moins, et donc on a reconstitué des équipes, immédiatement, dans différents pays, et notamment en Europe. Donc les gens qui sont en place n'ont pas forcément une vision très ancienne de ce qu'on fait »
>
> Un banquier, ABN Amro, 2006 (déjà cité)

Ce mode de fonctionnement peut empêcher la constitution de structures stables, et fait qu'il ne semble pas réellement exister – en dépit des "*core values*" uniques que chaque banque prétend porter – d'identité de firme stabilisée. Les équipes semblent interchangeables.

Simultanément pourtant, apparaît un paradoxe qui lui aussi rapproche le secteur du financement de projet en PPP d'autres compartiments de la haute finance (le monde lié aux opérations de haut de bilan et du redimensionnement des firmes en particulier – M&A, *due diligence* de transaction, introductions en bourse) : des effets hiérarchiques et de prestige parcourent ce monde professionnel.

3.2. Des hiérarchies économiques, symboliques, matérielles qui recoupent celles de la finance

L'approche par les parcours des personnels du secteur financier lié aux PPP montre qu'ils n'ont que peu de rapport avec les « gens de la banque » étudiés par Grafmeyer (1992)[532].

Pour qui aurait encore la capacité d'étonnement que confère la démarche d'anthropologie sociale[533], le caractère élitaire du monde du financement de projet sur PPP est assez remarquable : excellence des parcours tant scolaire que professionnel, élégance et maîtrise des postures, du langage, du discours, distinction des bureaux et de leur localisation, comme des lieux de sociabilité retenus pour les évènements rassemblant les professionnels et leur clients[534], niveau de compétence technique, niveau de revenus[535], et, plus subjectivement, certitude de sa valeur, de l'utilité de son travail, et de la position sociale qu'elle confère.

De par notre propre début de parcours professionnel nous y sommes néanmoins accoutumés, au point peut-être de moins remarquer les traits singuliers de ce monde, communs à ses membres, immédiatement évidents pour l'observateur étranger, que certaines différences imperceptibles qui répliquent les fines hiérarchies propres au monde financier.

Par pudeur intellectuelle, et plus encore, par décence "sociale" – tant les "dominés" du "champ" du financement de projet en PPP appartiennent quand même aux dominants de la société – nous ne ferons qu'une référence grossière au cadre d'analyse "bourdieusien", d'espace et de champ pour comprendre la lutte des positions et les effets de domination. Il nous semble toutefois possible de

---

[532] **Grafmeyer, Y.,** (1992) : *Gens de la banque*, PUF, Paris, 284p.

[533] Voir par exemple la thèse d'Horacio Ortiz (**Ortiz, H.,** (2008) : *Anthropologie politique de la finance conemporaine : évaluer, investir, innover*, thèse soutenue le 18 décembre 2008 à l'EHESS, 680p.)

[534] Hormis la "grand messe" annuelle des PPP que constituent les rencontres internationales des PPP généralement tenues au Palais des Congrès de la Porte Maillot, les réunions de moins ample dimension où se croisent les diverses parties liées publiques et privées liées aux PPP, financées par des sponsors privés, ont eu lieu dans des cadres révélateurs des attentes des professionnels du milieu en termes de confort et de distinction, comme de l'image qu'il est naturel qu'ils offrent à leurs clients : Hôtel Lutétia (conférences *Les Echos*), pavillon d'Ermenonville à Neuilly/Bois de Boulogne (conférences Dii), Cercle interallié (conférence SMI en 2006), ambassade de Grande-Bretagne (conférence RBS de 2005)…

[535] Aspect qu'il n'a évidemment pas été question d'aborder dans notre enquête, et qui de toute façon tient du non-dit dans le secteur financier. Nous présumons qu'en vertu de certains dispositifs d'alignement fréquents dans la finance [étudiés en particulier par Godechot -- **Godechot, O.**, (2007). *Les working rich. Salaires, bonus, et appropriation du profit dans l'industrie financière,* La Découverte, Paris, 307p., quoique pour le secteur assez singulier des salles de marché], celles-ci sont proches de celles qui se pratiquent dans le reste de la banque d'affaires, même si la part variable est vraisemblablement moins élevée.

souligner que les hiérarchies constatées dans le monde du financement de projet en PPP articulent étroitement, comme dans d'autres compartiments de la haute finance, prestige symbolique des établissements qui emploient les individus et des types d'opérations et de techniques sur lesquels ils travaillent, et différences économiques plus matérielles, le niveau de rémunération étant lié au type d'opération – c'est-à-dire, essentiellement, à leur taille.

La question de la taille de projet et du "produit" (financement structuré complexe vs financements simples de type crédit-bail) recoupe des hiérarchies symboliques et de prestige qui parcourent le monde bancaire. Pour diverses raisons (complexité des montages qui requiert des compétences supérieures, montants d'investissement des projets plus élevés générateurs de marges plus importantes pour les banques, et, tout simplement, attractivité relative de certains établissements eu égard à leur prestige), il existe une hiérarchie symbolique entre les types d'établissements, les plus prestigieux étant ceux qui financent les opérations les plus visibles et sont les plus rémunérateurs pour leur personnel. Cet effet est perceptible dans le monde des PPP : parmi les banques, il est plus prestigieux et rémunérateur de travailler dans le financement d'infrastructures à l'international que sur les petites opérations en PPP de type immobilier, adossées à des montages de type crédit-bail ; les fonds, essentiellement anglo-saxons ou pan-européens, investissant dans de grands projets d'infrastructures sont au sommet de la hiérarchie symbolique, mais aussi une voie plus rapide vers l'enrichissement de leurs employés que les structures qui montent des opérations proches de la promotion immobilière cantonnées au marché français ; dans la sphère du conseil financier enfin, des éléments objectifs (potentiel de carrière, rémunération) ou plus symboliques (prestige de travailler pour un grand nom et sur des techniques liées au financement de projet) placent au sommet de la hiérarchie les cabinets "Big 4" par rapport) à des boutiques, surtout quand elles viennent du conseil en organisation ou aux collectivités locales.

Par certains éléments "objectifs" – le type de formation – puis dans les observations de terrain et, très rapidement, au cours des entretiens, nous avons retrouvé dans le champ étroit du financement de projet en PPP, au travers de détails imperceptibles dans les discours, les manières d'être, des professionnels de la finance, les hiérarchies matérielles et symboliques non explicites mais bien perceptibles qui existent dans le monde de la finance. Si l'impression que procurent certains signes – liés aux tenues des professionnels, aux environnements de travail et de réception – est difficile à relater, la hiérarchie symbolique des établissements et des fonctions est objectivée, par l'implantation dans l'espace parisien[536]. Celle-ci est liée à certaines contraintes – adéquation des bureaux disponibles au format des firmes – mais révèle aussi la hiérarchie économique et symbolique des activités :

- Les cabinets d'audit de type "Big 4" sont implantés à Neuilly et la Défense.
- Les "mastodontes" bancaires sont implantés soit à La Défense (Société Générale, CALyon, ex-Dexia), soit sur la ZAC Rive Gauche (BPCE/Natixis). Ce qui n'empêche pas que les activités de ces banques liées au financement sur projet pour les "petits" PPP, souvent à dominante immobilière, puissent se trouver localisées dans des implantations secondaires voire de troisième rang dans la géographie des activités de la place financière parisienne (Charenton pour le Crédit Foncier, Issy-les-Moulineaux pour Auxifip et CA Immobilier).

[536] Tadjeddine, Y., (2010), « An adress in Mayfair or Vendôme : spatial rationality of hedge funds », in *Banques & Marchés, Juillet-Août,* s'est penchée sur les déterminants et les raisons des choix de localisation de certaines activités financières dans l'espace parisien. Nous nous contentons ici simplement de voir une grossière superposition de la hiérarchie entre établissements financiers et prestige des lieux.

- Les avocats d'affaires, comme la majorité des antennes de banques étrangères (ex-Depfa, ex-RBS, HSBC), et les fonds d'investissement anglo-saxons (ex-MacQuarie, ex-ABN Amro, Barclays), ou détachés des banques (OFI infravia, Meridiam, Edifice Capital, Antin Capital, requérant des locaux moins grands mais des adresses prestigieuses, se trouvent majoritairement dans le Triangle d'Or (1er, 2ème, 8ème, 9ème, 16ème arrondissements de Paris).

Ces "effets de lieux"[537] matérialisent donc des hiérarchies économiques (la rémunération plus grande sur le montage des grands projets, qui attire les institutions les plus prestigieuses et puissantes) qui recoupent des hiérarchies symboliques entre métiers (les intervenants dans le financement de projet sur PPP étant tous liés à un autre compartiment du monde financier : financement immobilier, audit, financement sur projet d'infrastructures, financement du secteur public et des collectivités…).

Les rivalités entre équipes pouvant aller jusqu'à des remarques désobligeantes concernant certains concurrents entendues dans les entretiens, les critiques réciproques sur les stratégies – souvent destinées à mettre en valeur leur propre *business model* –, l'antagonisme apparent des parcours des professionnels du secteur (ingénieurs vs. "commerciaux"), les parcours d'institutions différents vers le PPP, et surtout, le prestige différent et les hiérarchies économiques et symboliques parcourant ce monde nous ont conduit à nous interroger sur l'angle d'analyse qui devait l'emporter : le monde du financement sur projets en PPP est-il un champ segmenté, ou un monde uni ?

Nous tranchons en faveur de la deuxième réponse : les effets de hiérarchie ne divisent pas ce monde, ils répliquent homothétiquement ce qui se trouve dans d'autres compartiments de la haute finance. Le prestige et le niveau de rémunération différents selon les positions, le type d'institution, les caractéristiques des opérations, n'enlèvent pas des intérêts, discours, et visions communes.

3.3. Intérêts, discours, et visions partagés : l'unité d'un monde

Les propos qui nous ont été tenus lors des entretiens et, ceux consignés lors des nombreuses interventions publiques, lors de colloques ou dans des publications consacrées aux PPP (à moindre titre, car ils étaient plus mesurés), ne laissent guère entrevoir de divisions au sein du monde financier impliqué dans les PPP. Le corpus que nous avons réuni permettrait vraisemblablement de s'adonner à une vaste analyse textuelle ; toutefois faute de place et de temps nous proposons quelques éléments synthétisant l'expression des intérêts et préconisations, reflétant la maîtrise du discours de justification et la vision partagée, qui émergent de ces discours – ainsi que ce que nous savons de ces acteurs. Ils témoignent de l'unité des intervenants financiers dans les PPP.

3.3.1. Un intérêt commun au bon développement du marché des PPP

Entretiens comme discours publics[538] ont été l'occasion pour les banquiers, professionnels de l'investissement en fonds propres, et consultants financiers, de dérouler l'argumentaire "généraliste"

[537] Pour reprendre l'expression de Bourdieu référence??. La réflexion pourrait également être approfondie par les travaux de pinçon et Pinçon Charlot, l'espace des beaux quartiers exprime, symboliquement, la surface sociale.

[538] Nous nous référons à nos terrains d'enquête – entretien et observations dans des réunions publiques – menés de 2006 à 2008.

en faveur des PPP identifié plus haut (cf. **Chapitre 3**) : dynamiser la croissance sans peser sur les finances publiques, donner des moyens à la décentralisation, répondre à l'urgence de la demande sociale, de l'économie de la connaissance, des infrastructures de transport pilier du développement durable… Dans un contexte où les contraintes budgétaires empêchent de financer les besoins (nous soulignons, encore une fois, que ces propos étaient déjà au cœur des argumentations avant la crise de 2008-), la puissance publique doit pouvoir mettre à profit les ressources privées disponibles. D'autant que les règles de la gestion publique ne favorisent guère l'efficience de la commande publique (coûts, délais, qualité), et la *value for money* dans les services publics (un certain nombre de banquiers mobilisent ce terme développé dans le monde anglo-saxon). Autre argument, l'initiative privée est peu valorisée, alors même que dans l'histoire, la France avait toujours su se montrer dynamique et innovante en ce domaine : l'initiative se trouve aujourd'hui en Grande-Bretagne. Trop contraignant, le cadre de la commande publique en France excluait, avant les PPP, les formes de contrat global sans paiement des usagers, et certaines délégations de service public caractérisées par des recettes insuffisantes.

Nous savons – certains professionnels *senior* l'ont d'ailleurs mis en avant lors des entretiens – que des banquiers ont participé à différents groupes de travail : les réunions pour la préparation de l'Ordonnance de juin 2004 créant les Contrats de Partenariat, l'invitation faite par l'IGD aux institutions financières de créer un groupe "financement" en son sein, qui produira un rapport d'analyses et de recommandations reflétant son point de vue officiel en 2006, l'initiative de place sur le fonds commun de titrisation.

> « Il se trouve que j'avais participé un peu aux discussions, pas des négociations, mais la concertation à Bercy avant que l'ordonnance ne soit sortie. Pour une fois, d'ailleurs, Bercy, le MINEFI, avait appliqué un certain esprit partenarial dans la mise au point de l'ordonnance »
>
> *Un banquier senior, banque universelle anglo-saxonne*

Une préoccupation systématiquement exprimée – et à nous transmise en entretien comme si nous étions un passeur vers le monde de la commande publique ? – est celle de la nécessité de modérer la personne publique, et d'éviter tout échec d'une opération. D'où un discours sur les bonnes pratiques (dans les limites à respecter en termes de partage des risques, dans la mise en œuvre du dialogue compétitif). On retrouve dans les propos tenus en entretiens par les banquiers une composante discrète de la mission des assistants à la personne publique. En 2006, tout en se réjouissant de l'enthousiasme pour les PPP, certains de nos interlocuteurs soulignaient leur souci que se développe une concurrence saine, où les intervenants financiers veilleraient à ne pas "tuer le PPP" par une mauvais utilisation de la procédure.

> « Les gens sont assez *pushy*, ils ont envie que ça sorte, parce que ça présente un intérêt. Mais il ne faut pas aller trop loin, il ne faut pas tomber dans les dérives, il ne faut pas tuer le projet avant qu'il ne naisse, il faut quand même que la personne publique puisse en mesurer les arbitrages. Ça impose quand même une sorte de code non écrit de bonnes pratiques. […]
> Tuer le produit avant qu'il émerge, ce serait créer de l'inconfort juridique, avec des montages trop tirés, qui seraient requalifiés, créer de l'inconfort financier, avec des transferts de risques mal expliqués à la personne publique, et du coup ne vont pas résister à l'épreuve des faits, donc insécurité juridique, insécurité financière, ou créer de l'insécurité technique en créant des éléphants blancs, des projets qui n'auront pas de clientèle, qui seront surdimensionnés, et qui seront perçus comme des échecs, et du coup, l'échec, qu'il soit financier, juridique, et technique, rejaillira sur le PPP. Il faut faire hyper attention. Il faut éviter de tomber dans un cycle illusion-désillusion, qu'on a connu au début des années 1990, sur le financement de projet, avec le

> Tunnel sous la Manche, ou Orlyval, des choses comme ça. Ne pas perdre la mémoire des choses qui n'ont pas bien tourné. »
>
> *Banquier senior spécialiste du financement sur projets en PPP, grande banque universelle française*

D'autres professionnels insisteront sur la précarité du marché. Une des recommandations fréquemment formulées sera la nécessité de bien former le client public :

> « Ce qui est vraiment important, c'est la réflexion, parce qu'il y a un énorme effort de pédagogie de la personne publique à faire, donc des organismes de formation, c'est vraiment important. »
>
> *Banquier senior spécialiste du financement sur projets en PPP, grande banque universelle française*

3.3.2. La défense des intérêts spécifiques de la profession et de ses normes dans les PPP

La justification (ou, s'ils se sentent menacés) la défense du bien fondé des PPP par les intervenants financiers rencontrés en entretien est parfois suivie de la formulation, derrière des enjeux techniques, des exigences du monde financier : le couple rendement-risque adapté (*a minima*, puisque celui-ci se construit dans les procédures concurrentielles, et ne procède donc pas d'une réglementation, il s'agit de faire comprendre que le monde financier n'endosse pas les risques sans être dûment rémunéré), mais surtout la liquidité, exprimée au travers la recommandation de laisser se développer un marché secondaire.

Si cette expression des exigences génériques de la finance peut être considérée comme une manifestation "institutionnelle", à laquelle les professionnels se livrent volontiers, ils sont nettement plus sur la défensive quand sont évoquées les mises en cause des "*fat cats*", ou qu'on essaie d'aborder les normes de rémunération, ou la constitution de la marge bancaire dans les opérations. En dépit des effets de hiérarchie, le marché du travail est le même et les normes professionnelles de la banque d'affaires (rémunération, espoirs de carrière) sont un bien commun à protéger par la discrétion.

3.3.3. Des discours très maîtrisés

Le contrôle de soi, la maîtrise de discours justificatifs, très lisses, techniques, modérés (même si la vulgarité ou l'utilitarisme grossier qu'on trouve parfois sur les marchés affleuraient chez certains interlocuteurs), font partie d'une forme d'habitus des salariés de la haute finance. Certains entretiens tiennent du discours millimétré, comme si à travers nos les banquiers s'adressaient à un intermédiaire vers le monde extérieur. Cette retenue, cette maîtrise de soi et du langage des dominants, est à rapprocher du niveau d'études, du capital culturel, de professionnels conscients de la légitimité précaire de leur activité aux yeux du grand public, d'une partie de la classe politique et de la haute fonction publique, de certains donneurs d'ordres…

Cette prudence et ce sens de la pédagogie se retrouvent particulièrement dans l'expression d'un intérêt commun entre les financiers et la personne publique, et le rappel que les considérations financières ne sont qu'un volet mineur au regard des progrès pour la commande publique :

> « Cette contribution a été réalisée en pleine conscience du fait que le sujet des PPP ne se limite pas à la question du financement. Ces partenariats sont avant tout un mode de contractualisation entre personnes publiques et fournisseurs pour bâtir des contrats

globaux sur une logique de résultat »

Rapport du groupe finance de l'IGD

« Le PPP, c'est finalement moderniser la commande publique, permettre aux collectivités d'acheter mieux et pour moins cher, de faire jouer la concurrence, et de bénéficier de la capacité d'innovation du secteur privé »

Banquier senior spécialiste du financement sur projets en PPP, grande banque universelle française

3.3.4. Des opinions partagées et spontanément exprimées : un surmoi financier ?

Entre les lignes d'un discours maîtrisé, et à divers degrés, certains des professionnels du financement de projet, investisseurs, promoteurs, banquiers, ou consultants, rencontrés en entretien, ou se sentant relativement libres de parler dans des cénacles fermés, se laissent aller à l'expression d'opinions spontanées que nous livrons pêle-mêle :

- l'expression spontanée de la supériorité du secteur privé

  « Il y a des solutions de financement, de structuration, qui sont déjà appliquées par le secteur privé, et il s'agit d'en faire bénéficier le secteur public. Le secteur privé a une capacité d'innovation, une capacité d'appréhension et de maîtrise, de gestion des risques, qui est nouvelle dans la sphère publique. »

  Banquier senior spécialiste du financement sur projets en PPP, grande banque universelle française

- et leur corollaire le discours banalisé banalisation sur l'inefficacité de l'Etat, les déficits
- les discours essentiellement en termes de "*value for money*" (certains banquiers emploient l'expression)
- l'absence de questionnements ou de réflexivité sur les impacts du passage au privé de certaines composantes de services publics, via les PPP
- de la même manière l'absence de réflexivité quant à l'impact politique, symbolique, ou même concret dans la production des services publics, de certaines exigences comme la création d'un marché secondaire pour les actifs publics, ou la naturalisation des exigences de rentabilités des capitaux investis
- des jugements "moraux" sur les insuffisances françaises, en particulier la lenteur à mettre en place les PPP puis à faire émerger le marché, et un élan commun pour dénoncer le client public mauvais payeur (pour les consultants), trop timoré et préoccupé du seul bas coût de financement, sans ambition dans le transfert de risques (tandis que la pratique britannique est vantée…).

3.3.5. Pour conclure sur l'unité du monde financier

Unité ou dispersion ? En dépit des effets de hiérarchie répliquant par les intervenants financiers des PPP celles qu'on peut observer dans d'autres compartiments de la finance, des fonctions différentes, de la concurrence plus ou moins loyale, il s'agit du même monde, animé par les mêmes intérêts.

Cette identité, sinon professionnelle, en tout cas du monde financier impliqué dans les PPP, s'exprime dans les discours par la défense d'intérêts objectifs (justification du bien fondé des PPP, promotion de la bonne pratique et surveillance du "bon" développement du marché des PPP, légitimation et

naturalisation des exigences du monde financier) mais aussi l'expression libre d'opinons partagées, témoignant d'une vision valeurs du monde commune.

Certains de ces intérêts dépassent sont génériques aux secteurs économiques impliqués dans les PPP, et dépassent le seul monde financier (ce que nous avons développé dans notre **chapitre 3** sur la promotion des PPP).

Il nous semble néanmoins qu'il s'agit d'un monde autonomisé, qui possède ses propres réflexes et exigences, davantage lié à la finance qu'aux métiers techniques du BTP ou de la commande publique.

Il est évidemment difficile d'en conclure que ces intervenants moins *acteurs* qu'*agis*, que ce monde serait régi par sa rationalité ; quoiqu'il en soi il convient d'approfondir la compréhension de leur outillage mental au travers de l'étude des modalités d'action, des manières de travailler de ces intervenants financiers dans les PPP. Peut-être est-ce par ces standards et méthodes qu'ils véhiculent et contribuent à implanter même sans le faire explicitement, les valeurs et les notmes du capitalisme financier dans la commande publique.

4. Conclusion du chapitre 6

Dans ce chapitre, nous avons montré la structuration de l'offre des acteurs du financement – ou issus du monde financier dans les PPP (PPP qui ne se limitent pas tous aux contrats de partenariat et formes assimilées) : banques prêteuses, fonds d'investissement spécialisés, et consultants financiers.

Nous avons discuté des éléments de typologie et proposé un tableau de ces acteurs. Nous remarquons une distribution des intervenants financiers entre un étage moyen du local/national et un étage supérieur articulant marché national et international (pour reprendre la terminologie de Braudel) se fait essentiellement par la taille des opérations.

Nous ne sommes pas en capacité de jauger le succès des différents types d'offres ou d'acteurs, mais nous avons relevé certaines des modalités de l'entrée dans le marché. Le débat – spontanément initié par les acteurs – sur intégration ou séparation des fonctions de conseil, prêt, investissement en fonds propres, renvoie aux jugements portés par le monde anglo-saxon sur un capitalisme "latin" et mériterait d'être replacé dans une réflexion sur les *national business models*.

Enfin, notre incursion dans le domaine des consultants intervenant aux côtés de la personne publique vise moins à établir une sociologie des professions qu'à réfléchir sur leur rôle dans la protection du marché, et rejoint en cela notre dernier point :

La parole laissée aux acteurs rappelle que ce monde d'intervenants financiers, certes hiérarchisé, est soudé par des intérêts objectifs communs : du bon développement du marché des PPP à la légitimation des exigences du monde financier.

Annexe 1 : DEPFA : croissance et disparition d'une banque au business model original… et intenable[539]

Moins connue que son homologue Dexia, la banque anglo-saxonne d'origine allemande DEPFA[541] , spécialisée dans le financement du secteur public et des collectivités, est à plus d'un titre intéressante. Le parcours original de cette banque épouse l'histoire de l'euphorie de la "finance structurée" de la décennie 2000 puis de la débâcle qui s'en est ensuivie à partir de 2008-09. Il est aussi révélateur de la précarité de la présence des "nouveaux entrants" sur le marché des PPP, de la réversibilité du succès des *business models* innovants dans l'industrie financière, et de la manière dont des macro-évènements financiers – ici la crise du crédit de 2008-09 qui a eu raison de la banque – peuvent venir invalider les discours sur les stratégies d'acteurs financiers. Aspirant en 2006 à jouer un rôle de premier plan dans les PPP, DEPFA a tout simplement disparu du marché.

« Mini CDC allemande », DEPFA a pendant longtemps eu pour fonction de refinancer les *Landesbanken* allemandes, qui elles-mêmes prêtaient aux collectivités. Privatisée en 1991 autour de deux métiers, le financement de l'immobilier et le financement du secteur public, elle s'est développée essentiellement sur cette dernière activité, dans une perspective de métier mondial. Cette stratégie a été matérialisée par la création d'une filiale à Dublin, en 1992-93, destinée à servir de tête de pont dans le développement du *public finance* à l'international. Face au succès apparent de cette stratégie, DEPFA a cédé en 2002 sa branche financement de l'immobilier pour se concentrer sur le financement des collectivités locales et du secteur public, et transférer son siège à Dublin.

Une spécialisation originale sur les métiers du *public finance*

DEPFA pratiquait deux ou quatre métiers – selon qu'on considérait les seules activités "de bilan" (prêt) ou qu'on y ajoutait les métiers de conseil et montage de produits structurés (banque d'affaires). Les deux grands métiers de la banque étaient :

- le financement direct du secteur public à moyen et long terme (régions, Etats, collectivités, établissements publics, SEM, syndicats mixtes, agglomérations, hôpitaux), appelé « financement budgétaire » dans le jargon de cette banque. Il pouvait s'agir de produits bancaires, obligataires, structurés, de titrisation, de rehaussement de crédit ;

- le financement « hors budget » d'infrastructures publiques, allant du conseil financier à l'arrangement de dette pour le compte d'entités privées titulaires soit de PPP/CPA, soit de concessions, sur des projets essentiels pour le service public et le secteur public. Le point de vue de DEPFA était que prêter à ces sociétés de projet était un métier voisin du financement public. « On ne va pas financer des secteurs télécom ou énergie, tout ça ce sont des secteurs en voie de dérégulation, on se concentre sur les secteurs de service public essentiels, que sont le transport, autoroutier, ferroviaire, les activités liées à l'environnement, les bâtiments publics – prisons, hôpitaux, écoles, tant que ce sont des bâtiments liés par la puissance publique pour les administrations. Pourquoi on se limite à ces marchés là ? Essentiellement parce qu'on pense que l'essentialité du projet nous protège contre des problèmes de crédit. Pour nous, philosophiquement, on finance le même projet qu'on le financerait de manière budgétaire, simplement c'est un autre moyen de le financer. Les projets que les personnes publiques… sur lesquelles elles ne travailleraient pas de manière autonome… les télécom… ce n'est pas à nous de les financer. C'est important pour nous, pour nos actionnaires. C'est une question de risques. On

[539] La *success story* ici relatée est basée sur les propos recueillis en entretien.
[541] A l'origine, "Deutsche Pfandbriefbank".

sait qu'*in fine* quand on est au cœur d'un service public ce sera plus difficile pour la personne publique de laisser tomber le projet ».

A côté de ces deux métiers "de bilan", DEPFA proposait aussi des missions de conseil et d'ingénierie financière (requérant des compétences financières présentes dans une banque d'affaires, mais non soumises aux mêmes régulations, et n'impliquant pas de risques financiers pour la banque) :

- le conseil au secteur public : étude de faisabilité des projets, "*rating advisory*"[542], conseil sur le refinancement et la restructuration des prêts, assistance à obtention de financements multilatéraux (BEI, BERD), gestion des risques, privatisation/valorisation patrimoine public ;
- la conception de produits structurés pour le secteur public : couverture de taux simple ou structurés ; ingénierie financière, titrisation…

(A partir de 2009, DEPFA sera régulièrement citée dans les affaires d'emprunts toxiques contractés par des collectivités locales françaises ou étrangères : il est difficile de ne pas y voir un lien direct avec ces derniers métiers…)

Vers 2006-07, DEPFA est une institution assez particulière dans le monde bancaire : c'est une des rares banques "'internationales" spécialisées sur le seul et unique métier du financement du secteur public et des PPP – et donc ce type de client, le type de produits et services associés. Le seul établissement comparable est alors, dans une certaine mesure, Dexia Crédit Local, qui a suivi le chemin inverse de DEPFA : à partir d'un cœur d'activité dans le financement de secteur public, une évolution vers d'autres métiers pour la banque franco-belge, à partir de plusieurs métiers, une focalisation sur le seul financement public et de projets publics pour la banque germano-irlandaise. Au mitan des années 2000, ces établissements voient d'ailleurs leur stratégie validée par le marché. Or leur cœur de métier consiste en réalité à refinancer par des emprunts courts des prêts de long terme, en y ajoutant de très rentables opérations d'ingénierie financière. Cette technique les met à a merci d'une crise financière aboutissant à une coupure du crédit interbancaire de court terme. Mais au pic de l'euphorie financière du milieu des années 2000, personne n'a perçu cette menace qui provoquera la faillite de ces deux établissements.

Un autre trait original de DEPFA réside dans son organisation géographique, caractérisée par une nette séparation entre les tâches opérationnelles, centralisées à Dublin, et les bureaux de représentation sur les principaux marchés.

1) Regroupant 250 personnes en 2006, le siège de Dublin était qualifié « d'usine bancaire », centralisant pour plus d'efficacité les opérations relatives au crédit, à la trésorerie, au refinancement, et les questions de régulation. S'il est difficile, *a fortiori* avec le recul, de concevoir que le laxisme réglementaire et la fiscalité légère qui caractérisaient le secteur financier irlandais à cette époque n'ont joué aucun rôle dans ce choix de localisation singulier, il semble qu'il était aussi symptomatique d'une volonté de passer de la finance "tranquille" et peu rentable des banques allemandes, à des activités plus exotiques, excitantes, et rentables, nécessairement associées aux places semi-offshore que sont les centres financiers anglo-saxons : « Pourquoi Dublin ? L'aspect fiscal a du jouer, mais ce n'était pas la raison principale. Je crois que la banque voulait enlever cette image de banque allemande, justement,

[542] Tel que nous le comprenons : conseil sur la stratégie des collectivités, Etats, ou établissements publics, vis-à-vis des agences de notation.

trouver un pays qui soit… Je crois que l'attrait des pays anglo-saxons en général était fort, parce qu'il y avait justement les PPP/PFI, puis ce sont des pays qui en matière bancaire sont prédominants, et on trouvait beaucoup à l'époque à Dublin de main-d'œuvre très qualifiée et pas très onéreuse, par rapport à Londres… ». Il n'empêche que quand le temps de la faillite sera venu, c'est le gouvernement allemand qui devra garantir un plan de sauvetage, comme nous le verrons plus bas...

2) Les bureaux locaux au contact des principaux marchés – Francfort, Londres, Paris, Rome, Tokyo, NY, Madrid… comprenaient entre 5 et 20 personnes et se concentraient sur l'origination, le montage, la structuration, le "*modelling*" : opérations nécessitant une certaine interaction, et donc une proximité, avec le client. Toutes les grandes banques anglo-saxonnes (ou françaises avec une ligne de métier financement de projet à l'international) présentes dans les PPP procèdent plus ou moins de cette manière, avec un division du travail entre le siège et les représentations locales.

DEPFA et les PPP

Les PPP ne représentaient qu'une partie de l'activité de DEPFA, qui avait construit de fortes positions sur les PFI britanniques et espérait répliquer ce succès partout où était mise ne place une politique de PPP. En 2006-07, la banque avait acquis des références (mandat de conseil, ou financement) sur une centaine de projets, représentant 3mds€ d'engagements financiers. Cette activité regroupait alors 44 professionnels, dont 16 à Dublin et 4 à Paris. Le cœur d'activité concernant les projets à financer consistait en des missions d'arrangement ou co-arrangement (*underwriting ou co-underwriting*) sur des montants de 30 à 700M€, avec des règles d'engagement visant à ne conserver que des tickets de 10 à 100M€ une fois les opérations syndiquées.

Comme la plupart des banques ayant une approche au minimum pan-européenne du métier, DEPFA privilégie les grands projets, et faisait peu le distinguo entre PPP/CPA et concessions. DEPFA a été conseiller financier de groupements privés sur de grosses opérations liées aux infrastructures ou au grands équipements (A19, LGV), arrangeur sur l'A41, et conseiller de la personne publique pour l'A65 (Etat) et le CP du Grand Stade de Lille. Parallèlement, DEPFA avait initié un fonds d'investissement dans les projets de petite taille (3 à 15M€) avec Bouygues, vraisemblablement dans le but de proposer des solutions de financement intégrées et standardisées (dette + fonds propres, ou crédit-bail) sur cette taille d'opérations s'y prêtant particulièrement en phase de construction du marché.

Du rachat par Hypo Real Estate au naufrage : un autre Dexia

En 2004, DEPFA était classée banque la plus rentable d'Europe par *Les Echos*. Dès 2006, elle était ouvertement à vendre, et annonçait vouloir doubler ses revenus en 5 ans. Cette année là, sa division financement des collectivités connaissait une croissance de 70% de ses revenus. Attiré par ces perspectives de croissance remarquables, le groupe bancaire allemand Hypo Real Estate (HRE), spécialiste de l'immobilier professionnel, parvient à mettre la main sur la "pépite" DEPFA à l'été 2007 pour 5,7mds d'€. Le nouvel ensemble pèse un total de bilan de 385mds d'€. Mais les premiers signes annonciateurs de la crise de l'immobilier et de la finance structurée apparaissent aux Etats-Unis au moment même de l'opération.

A peine un an plus tard, la semaine du 15 septembre 2008, la faillite de Lehman Brothers entraîne une coupure immédiate du crédit interbancaire. Un tel évènement signifie la mort subite pour les établissements financiers non rattachés à une banque de dépôt, dont le *business model* consistait à refinancer des engagements de long terme par des emprunts à court terme sur les marchés et par des

facilités de crédit auprès de la banque centrale : en particulier, DEPFA et sa cousine Dexia. Les besoins en liquidités colossaux de DEPFA (« à deux chiffres, en milliards », d'après un ministre allemand – 50 milliards d'€ par an d'après certaines sources) menacent par ricochet le groupe HRE de faillite. Les banques de la place sont obligées de mettre en place un plan de fourniture de liquidités à HRE, garanti par l'Etat allemand. Un défaut de HRE, dont plus de 100mds d'€ d'obligations "*investment grade*" sont détenues par les investisseurs institutionnels, menacerait le système financier allemand, et au-delà, d'une réaction en chaîne. Au final, il en coûtera à l'Etat fédéral allemand près de 50mds d'€ : garanties sur les liquidités fournies par le plan de secours des banques de la place à hauteur de 35mds d'€, prise de 8,7% du capital de HRE par le fonds fédéral de sauvetage bancaire. Peer Steinbrück, ministre des finances fédéral, dénonce explicitement les « cabrioles » exécutées par DEPFA depuis Dublin, la chancelière émet de vives critiques également. Dans ce contexte, HRE, désormais sous tutelle publique, doit liquider des actifs. Elle procède à une dépréciation de 2,5mds d'€ de la valeur de DEPFA dans ses comptes – près de 50% du coût d'acquisition, sans compter le passif dont elle a ainsi hérité. Le groupe HRE supprime la moitié de ses effectifs, pour l'essentiel à l'étranger : les activités de DEPFA sont démantelées.

A notre connaissance, l'équipe PPP de DEPFA à Paris a donc disparu. En revanche, le nom de DEPFA est régulièrement mentionné dans les affaires d'emprunts toxiques imprudemment contractés par des collectivités locales.

Annexe 2 : le marché des prêts aux collectivités et du financement local

(Par banque, selon Finance Active, au 1er janvier 2008)
Dexia : **36 %**
Groupe Caisse d'Epargne : **22 %**
Groupe Crédit Agricole : **16 %**
Société Générale : **11 %**
Caisse des Dépôts : **4 %**
Emissions obligataires : **3 %**
Autres prêteurs : **6 %**

Lesechos.fr • Le 05 octobre 2008

Annexe 3 : guide d'entretien avec les banquiers, consultants, investisseurs en fonds propres

Guide d'entretien – *Banque XXX*
Juin 2006

Madame, Monsieur,

Comme je vous l'avais brièvement expliqué, je cherche à la fois à comprendre comment fonctionnent les « nouveaux PPP » (BEH, contrats ordonnance du 17 juin 2004…) de manière générale, mais aussi à dégager des schémas organisationnels typiques d'acteurs financiers par rapport à ces nouveaux montages.

A partir de là, trois champs m'intéressent :

- approfondir certains points techniques (par exemple recours à la titrisation, garanties, logique des cessions de créances, traitement comptables particuliers) – qu'ils soient généraux ou propres à *Banque XXX*.
- comprendre le parcours de *Banque XXX* vers les PPP, comment la banque s'est positionnée, réorganisée pour répondre à ce nouveau marché. Pour cette raison, il est d'un grand intérêt de rencontrer des gens de chaque département, de préférence avec un peu d'ancienneté dans le métier ou la société. Si vous avez des *tombstones* à présenter, ce peut être très intéressant aussi
- "ausculter" une, voire des, opérations passées

Pour ces raisons, je serai ravi de pouvoir rencontrer, en sus de la discussion préalable avec vous, une personne de l'équipe financement de projet/infrastructures et une personne de l'équipe financement d'actifs

Voici, en pratique, des questions que j'aimerais poser, à vous et aux collègues vers lesquels vous m'orienterez

1er thème : pratique du travail au quotidien

- votre travail lors des différentes étapes pour structurer un deal de type PPP/PFI
- le type de services que vous proposez à vos clients, ou le type d'engagements que vous prenez – et ce que cela signifie dans le travail au jour le jour
- des points comptables ou techniques spécifiques au PPP/PFI par rapport à d'autres montages de financement
- transfert de techniques particulières de projets privés vers des projets publics?

2ème thème : spécialisation des équipes et de *Banque XXX* sur le marché

- taille et structure type des deals sur lesquels vous travaillez
- domaines de spécialisation
- organisation interne, spécialisation des équipes, leur composition, leurs connexions avec d'autres équipes
- parcours antérieur/*background* des membres des équipes.

3ème thème : connaissance du marché

- discussion rapide pour bénéficier de votre expérience du secteur: évolutions passées, actuelles, et à venir du marché PPP/PFI en France, évolution du paysage concurrentiel
- opportunités de croissance

Annexe 4 : portrait des banques prêteuses

(tableaux placés dans un ordre arbitraire)

Les "françaises" (1) : groupe BNP Paribas Fortis	
Nom de l'entité	BNP Paribas*
Identité de la banque (nationalité, mutualiste, implantation locale)	Banque universelle basée à Paris, réseau en France et Europe (BNL, Fortis), plate-formes opérationnelles à Londres.
Métiers d'origine conduisant au PPP	Organisation par métiers mondiaux. Positionnement sur les métiers du financement de projet à l'international (grands projet) - très bon classement dans les *league tables*. Semble peu impliquée dans les PPP/CPA français: ils ne sont qu'une branche du financement de projet à l'international. Peu de culture du client public dans cette approche du *project finance.* "BNP Paribas Fortis est intervenue dans des projets de PPP tels que la construction d'autoroutes, de bâtiments publics et de stations d'épuration des eaux au Benelux, au Portugal, en Espagne, au Royaume-Uni, en Grèce, aux États-Unis etc." (*site web*) L'essentiel des encours se situe dans secteur énergétique.
Fonds d'investis-sement et/ou promoteur rattaché ?	fonds : Antin Infrastructures Partners
Stratégie d'entrée (conseil à la personne publique? Conseil au privé?), métier	Avant 2006, a conseillé le Ministère de la Justice, et RFF pour le projet GSM-R. Coeur de métier: arrangement, syndication. Mais également des mandats de conseil appréhendés comme une manière d'entretenir la réputation auprès des "grands sponsors".
Dimensionnement / caractéristiques de l'équipe	Grosse équipe aux standards parisiens et même mondiaux (30-35 à Paris en 2006, 110 à l'international) mais périmètre très large du project finance (infrastructure, énergie, télécoms)
Types de projets (secteur, taille, limités aux PPP ?)	Gros projets, international de préférence, pas de ciblage spécifique sur les "PPP". Pas intéressé par les projets de type "risque public"
Exemples de projets concrets en France ; comment ils les présentent	LGV SEA [liste à compléter]
Eléments de distinction (localisation)	Localisation: rue de Rivoli Métiers du *project finance* international avec montants importants: prestigieux
Remarques	Exemplaire d'une approche mondiale des produits qui éloigne des projets PPP "français" au profit d'une vision *project finance* sur les utilities à l'international. Intervention dans les petits PPP à dominante locale et immobilière vraisemblable via une filiale spécialisée dans le crédit-bail et/ou l'immobilier, mais non identifiée.

Les "françaises" (2) : Crédit Agricole [CA] SA (CA + Crédit Lyonnais)	
Nom de l'entité	CA CIB [Corporate & investment Bank]
Identité de la banque (nationalité, mutualiste, implantation locale)	Banque universelle mutualiste basée à Paris, réseau en France, CA CIB ex-CaLyon est la BFI (banque d'affaires) du groupe CA
Métiers d'origine conduisant au PPP	Positionnement sur les métiers du financement de projet en France et à l'international - très bon classement dans les league tables de Crédit Agricole CIB. Ex.: CA CIB s'est placé en première position du classement Thomson Reuters en 2008 pour les financements infrastructures au Royaume Uni (n°5 en 2007). Les PPP/CPA français ne sont qu'une branche du financement de projet à l'international (USA, UK, UE...). CA CIB est venu aux PPP de la même manière qu'en UK : des gens du "project finance". Ce ne sont pas les gens qui s'occupent des financements aux collectivités qui font du PPP Répartition des missions avec CA Leasing / Auxifip par taille ~60M€ (et complexité) des projets. Ex.: prisons et grands CHU vs. casernes de gendarmeries et EHPAD ou petites opérations sur des CH
Fonds d'investis-sement et/ou promoteur rattaché ?	Meridiam (s'est détaché depuis sa création)
Stratégie d'entrée (conseil à la personne publique? Conseil au privé?), métier	Le chef du département a participé à des groupes de travail dans les ministères (informels et non rémunérés) "pour faire avancer des idées, faire des rapports sur la méthodologie". Conseil Etat: CDG-E "Nous faisons une offre complète: on est conseils, prêteurs, participants au capital. On offre toute la palette." (rapport au fonds Meridiam?)
Dimensionnement / caractéristiques de l'équipe	40 à Paris (2006) mais pour le project finance vu comme un tout. Ce n'est pas une équipe dédiée PPP: "notre équipe infra fait des PPP, des concessions, des DSP….
Types de projets (secteur, taille, limités aux PPP ?)	Projets à plusieurs centaines de M ou milliards d'€ (tankers, trains, usines de retraitement des déchets) : approche project finance, pas spécifiquerment PPP Exemples de deals aux marges du PPP: financement de 360M£ destiné à l'acquisition par I² (fonds secondaire de Barclays PE) d'un portefeuille diversifié de 86 projets de type PFI/PPP au Royaume-Uni; concession Rhonexpress: CA CIB et Caisse Régionale de CA Mutuel du Centre Est intervenus en tant que seuls chefs de file des financements (107M€)
Exemples de projets concrets en France ; comment ils les présentent	Très grosses opérations en France: '-GSM-R (février 2010): financement souscrit à 100% par CA CIB. CA Leasing chef de file. CA CIB conserve une participation de 121M€ sur les 567M€ prêtés par un pool de banques comprenant Bayern LB, Banca IMI, BBVA, Dexia, KFW, SMBC et Santander (65M€ environ chacune) '-Stade Vélodrome Marseille (octobre 2010) CA CIB chef de file, aux côtés de Natixis, Caisse d'Epargne, Crédit Mutuel ARKEA. Coût total du projet 270 M€, dont 140M€ financés par dette senior. '-LGV SEA (juin 2011): CA CIB chef de file des prêts bancaires commerciaux aux côtés de huit autres banques. Projet de 7,8G€. Consortium composé de CA CIB, six banques régionales du CA et LCL s'est engagé à financer le projet à hauteur de 411M€ (187M€ "take and hold" [à garder dans les livres] pour CA CIB et 224M€ pour caisses régionales et LCL). Syndication avec BNP Paribas, BBVA, SG, Dexia (se sont partagées des tickets sur les 2,35G€ de dette). De nombreuses banques mutualistes européennes (allemandes, espagnoles) ont voulu prendre un ticket mais au final seuls 100M€ ont été syndiqués (en raison de la crise bancaire)! '-CP "Ecotaxe" (octobre 2011): CA CIB chef de file sur un emprunt de 550M€ aux côtés de Banca IMI, Unicredit, Mediobanca et Deutsche Bank. LCL a financé 25M€ - souscription finale ("final take" de 50M€ pour groupe CALyon)
Eléments de distinction (localisation)	La Défense. Métiers du project finance international avec montants importants: prestigieux
Remarques	Approche project finance au niveau mondial et paneuropéen - PPP français : surtout les plus grands projets (infrastructures, très gros bâtiments - lots de prisons). Clé de répartition des projets avec CA L&F, qui est un des leaders des PPP petits et moyens en France.

Les "françaises" (2) : Crédit Agricole [CA] SA (CA + Crédit Lyonnais)	
Nom de l'entité	Auxifip* / CA Leasing
Identité de la banque (nationalité, mutualiste, implantation locale)	Filiale de CA Leasing and Factoring
Métiers d'origine conduisant au PPP	Création d'Auxifip en 2004 par regroupement des filiales crédit-bail de CA et Crédit Lyonnais, création de CA Leasing en 2005. FIP est dédié au financement du secteur public par montages locatifs. Métier d'origine : financement locatif d'actifs mobiliers et immobiliers (crédit-bail mobilier, location financière, location opérationnelle informatique, crédit-bail immobilier) et financement de projets (CA Leasing & Factoring, via sa filiale Fip) Vise le marché français des PPP régionaux, dont il se présente comme n°1. Equipe nationale d'experts, "relayée par des spécialistes en région, s'appuyant sur une forte implication des Caisses régionales du Crédit Agricole"
Fonds d'investis-sement et/ou promoteur rattaché ?	Promoteur: CA Immobilier
Stratégie d'entrée (conseil à la personne publique? Conseil au privé?), métier	n/a
Dimensionnement / caractéristiques de l'équipe	ordre de grandeur une dizaine de personnes
Types de projets (secteur, taille, limités aux PPP ?)	"Marché français des PPP régionaux". En réalité PPP/CPA et DSP (Crédit-Bail, LOA, DSP, BEA loi 88 ou 2002, BEH 2003, CP). Sont visées les collectivités et établissements publics dans '- l'immobilier (gendarmeries, hôpitaux, maisons de retraite, établissements scolaires, espaces sportifs et culturels, équipements collectifs…), '- les infrastructures ou équipements collectifs (cuisines scolaires et hospitalières, éclairage public, transports collectifs, centres aquatiques, parcs de stationnement...) '- les équipements plus technologiques (réseaux haut débit, matériel médical au sein des hôpitaux...) [se prêtant souvent à des financements sans société de projet: souvent inférieurs à
Exemples de projets concrets en France ; comment ils les présentent	Se présente comme n°1 des financements PPP régionaux: 1,3G€ de financement dans les "PPP" de 2003 à 2011. 242M€ en 2011. 50% de part de marché sur les gendarmeries (projets de 1,5 à 20M€), 40% de part de marché sur les montages BEA, 30% de part de marché sur les contrats de partenariats. Exemples (2006): BEH EHPAD CH Laval (11M€), BEH CH Ste Menéhould (12M€), Blanchisserie BEH Sedan (9.2M€), CP Villemandeur Mais également financement de projets de "développement durable" en France: 1,4G€ financés: 200 installations (éolien, photovoltaïque, biomasse, hydro et méthanisation); 25% de part de marché des énergies renouvelables; 30% de part de marché sur le photovoltaïque
Eléments de distinction (localisation)	Issy les Moulineaux - localisation bancaire périphérique
Remarques	Un des principaux acteurs du financement des PPP petits et moyens, grâce au réseau (à la fois force commerciale et dépôts). Finance aussi bien DSP que PPP. Pour cet acteur comme pour d'autres, le financement de projet sur projets moyens décidés de manière décentralisée implique une forte présence sur les projets d'énergies

Les "françaises" (3) : BPCE Natixis [Banques Populaires / Groupe Caisses d'Epargne, suite à la fusion forcée de 2008]			
Nom de l'entité	Natixis*	CNCE*	CFF*
Identité de la banque (nationalité, mutualiste, implantation locale)	Banque d'affaires (BFI) liée aux réseaux Banques Populaires et Caisses d'Epargne. Mais financement de projets à l'international	Identité mutualiste, française et locale forte	Filiale du groupe Caisses d'Epargne, historiquement spécialisé dans le financement de l'immobilier.
Métiers d'origine conduisant au PPP	Financements d'actifs et du commerce international : projets, aéronautique, maritime, export. En bonne position dans les league tables	Financement local et des collectivités à travers les caisses régionales Implication des caisses régionales: travail commercial et participation aux prêts. Montage par équipes centralisées de CNCE	Financement de l'immobilier
Fonds d'investis-sement et/ou promoteur rattaché ?	FIDEPPP 1 et 2 : le plus souvent, offre unifiée avec le prêt		
Stratégie d'entrée (conseil à la personne publique? Conseil au privé?), métier	A notre connaissance, pas de conseil à la personne publique (moins de banquiers très seniors qui ont été impliqués dans les groupes de travail; pas de mission de conseil à des ministères). Répartition des projets entre les trois entités: "La CNCE (caisse nationale) n'a pas vocation à porter les opérations directement dans son bilan. Elle les fait porter, soit par les caisses d'Epargne elles-mêmes, soit par NatIxis, soit par le Crédit Foncier. Donc elle pilote, elle organise, elle dispatche, elle développe, quand elle a identifié une opération sur laquelle le groupe souhaite se porter candidat, elle va dire bon ben là c'est plutôt Ixis qui a vocation à intervenir, etc. Puis après elle organise éventuellement des syndications, des partages avec la CE régionale"		
Dimensionnement / caractéristiques de l'équipe	?	~5 (2006)	<5 (2006)
Types de projets (secteur, taille, limités aux PPP ?)	Méga-projets en financement de projet	Projets moyens et/ou complexes, autres opérations immobilières	Petits projets à dominante immobilière (casernes de gendarmerie, certains projets hospitaliers: qq M€ en BEA/H).
Exemples de projets concrets en France ; comment ils les présentent	Opérations comparables aux grandes BFI (BNP-P, CA CIB…).	Opérations comparables à Auxifip. Très majoritairement des projets immobilier (montages en CB)	
Eléments de distinction (localisation)	75013 (avenue Mendès-France)	75013 (avenue Mendès-France)	Charenton
Remarques			En termes d''effectifs, l'activité PPP représente très peu:

Les "étrangères" (6)	
Groupe bancaire	**BEI**
Nom de l'entité	BEI
Identité de la banque (nationalité, mutualiste, implantation locale)	Prêteur multilatéral, a vocation à fournir un prêt de soutien pour consolider les projets paneuropéens jugés stratégiques (garanties sur prêts) Ne prend pas de risque projet, sauf Dailly. Conditions financières attractives. Se situe "au-dessus" des groupements concurrents. Son intervention entraîne des contraintes supplémentaires
Métiers d'origine conduisant au PPP	
Fonds d'investis-sement et/ou promoteur rattaché ?	Participation à des fonds privés: Meridiam, Marguerite, Inframed
Stratégie d'entrée (conseil à la personne publique? Conseil au privé?), métier	n/a
Dimensionnement / caractéristiques de l'équipe	
Types de projets (secteur, taille, limités aux PPP ?)	Grands projets d'infrastructures paneuropéens. Dimension du "PPP/CPA" français a peu de pertinence
Exemples de projets concrets en France ; comment ils les présentent	2,5 à 4G€ prêtés chaque année '- GSM-R (participation à hauteur de 280M€) '- LGV SEA (participation à hauteur de 1,2G€. Fournit aussi 390M€ de fonds propres) '- LGV BPL (participation à hauteur de 550M€) '- A63 (participation à hauteur de 184M€)
Eléments de distinction (localisation)	Luxembourg. L'institution en elle-même est prestigieuse, ce qui est renforcé par la visibilité des projets.
Remarques	Acteur d'un type particulier mais essentiel pour garantir les grands projets d'intérêt européen (qui sont les plus grands projets à dominante d'infrastructure)

Les "françaises" (4)	
Groupe bancaire	**Dexia**
Nom de l'entité	Dexia
Identité de la banque (nationalité, mutualiste, implantation locale)	Prêteurs des collectivités locales (ex CLF/CLB)
Métiers d'origine conduisant au PPP	Prêt aux collectivités locales: s'est mis au PPP en même temps que le secteur public, son client naturel
Fonds d'investis-sement et/ou promoteur rattaché ?	SEIEF
Stratégie d'entrée (conseil à la personne publique? Conseil au privé?), métier	?
Dimensionnement / caractéristiques de l'équipe	Une cinquantaine à Paris (financements structurés, 2006)
Types de projets (secteur, taille, limités aux PPP ?)	CP et formes associées de différentes tailles, des plus petits dans l'immobilier aux plus gros (participation à la syndication de la LGV SEA)
Exemples de projets concrets en France ; comment ils les présentent	Grands projets: LGV SEA Projets petits et moyens (source site web): '- Eclairage (2007 à 2010): 5 projets de 3,5 à 31M€ '- Casernes / sécurité intérieure (2004 à 2008): 15 projets de 2,7 à 44M€ plus: Centres d'entretien et d'intervention de la gendarmerie (178M€) coarrangeur, AOT prisons Poitiers Le Mans Le Havre (180M€) en 2006 avec RBS, CP ALAT Dax (60M€), CP Prisons Nantes Lille Réau (250M€) en 2008 avec RBS '- Sports et Loisirs (2006-2009): 4 projets de 3 à 35M€ plus: CP Etat INSEP (70M€) en 2006, CP stade Lille (320M€) en 2008, CP Vélodrome Saint-Quentin en Yvelines (74M€) en 2009 '- E&R (2004-09): 2 BEA écoles de 6 à 11M€ plus: CP Paris 4 (49M€), CP UVSQY (44M€) (conseil) '- Sanitaire/social (2006-08): 4 petits BEH de 5 à 21M€ plus: BEH CHSF (336M€) en 2006, BEH Annemasse Bonneville (170M€), BEH CH Saint-Nazaire (272M€) en 2008 '- NTIC (2008-09): CP haut débit CG54 (39M€), CP GSM-R (600M€) en 2010
Eléments de distinction (localisation)	La Défense
Remarques	Banque franco-belge créée en 1996 par fusion des Crédits Locaux de France et de Belgique pour devenir un champion européen du fianncement des collectivités. Un des leaders du PPP en France jusqu'à 2010... La stratégie très risquée de refinancement et d'expansion mal contrôlée de Dexia l'a conduit à la banqueroute.

Les "françaises" (6)	
Groupe bancaire	**Crédit Mutuel Arkea**
Nom de l'entité	Crédit Mutuel Arkea
Identité de la banque (nationalité, mutualiste, implantation locale)	Banque mutualiste de réseau
Métiers d'origine conduisant au PPP	?
Fonds d'investis-sement et/ou promoteur rattaché ?	Pas à notre connaissance
Stratégie d'entrée (conseil à la personne publique? Conseil au privé?), métier	?
Dimensionnement / caractéristiques de l'équipe	?
Types de projets (secteur, taille, limités aux PPP ?)	"Les équipes des Financements spécialisés maîtrisent l'ensemble des dispositifs contractuels disponibles : contrat de partenariat, BEA, BEH, AOT, LOA, concession et interviennent dans les principaux secteurs concernés : santé, éducation, justice, transports, économie numérique, aménagements urbains, sports, loisirs, culture, sécurité intérieure" (site web)
Exemples de projets concrets en France ; comment ils les présentent	Stade Vélodrome de Marseille, 4 collèges dans le 93 projet de 100M€ avec fonds d'épargne CDC
Eléments de distinction (localisation)	?
Remarques	

Rem.: banque non rencontrée, peu de documentation disponible

Les "françaises" (5)	
Groupe bancaire	**Société Générale**
Nom de l'entité	SG CIB
Identité de la banque (nationalité, mutualiste, implantation locale)	Banque universelle basée à Paris, réseau en France, plate-formes opérationnelles à Paris et Londres.
Métiers d'origine conduisant au PPP	Origines multiples : banque des collectivités, mais aussi banque d'investissement / financements structurés et "coverage" des grands corporate En bonne position dans les league tables
Fonds d'investis-sement et/ou promoteur rattaché ?	Oui avec Barclays : I² Sogeprom: promoteur immobilier
Stratégie d'entrée (conseil à la personne publique? Conseil au privé?), métier	- Membre de plusieurs groupes de travail en vue de l'élaboration du cadre des PPP (DG Routes au Ministère de l'Equipement), participation aux concertations sur la préparation du projet d'ordonnance et du guide des bonnes pratiques du Minefi, participation au groupe de travail mis en œuvre par l'IGD pour élaboration ordonnance (source entretiens, présentations) '- Conseil financier de l'AMOTMJ sur le programme de 18 prisons (phase amont, pas évaluation préalable) '- Investissement en FP dans des projets (mais véhicule d'investissement primaire non identifié) '- Etude de faisabilité de LGV SEA pour le compte de la CDC '- Etude de faisabilité de Lyon-Turin pour RFF '- Evaluation préalable de la RN88.
Dimensionnement / caractéristiques de l'équipe	Une vingtaine au niveau du groupe (2006) : lignes métiers de financement de projet, de financement d'actifs, de titrisation, et d'ingénierie de la dette publique
Types de projets (secteur, taille, limités aux PPP ?)	CP et formes associées de différentes tailles, des plus petits dans l'immobilier aux plus gros (participation à la syndication de la LGV SEA) CH, incinérateurs, gendarmereis, Tramway Mulhouse arrangeur Positionnement dans les méga-projets d'infrastructures de transport : aéroport de Chypre, conseiller et arrangeur de l'acquisition par Eiffage d'APRR , concession du périphérique de Madrid. Conseiller financier sur des opérations autoroutières
Exemples de projets concrets en France ; comment ils les présentent	LGV SEA Co-arrangeur CHU Caen (120M€), candidat sur CH Bourgoin (100M€), CH Saint-nazaire (250M€), CH Annemasse - une vingtaine d'opérations (BEA/H, CP) : santé, gendarmeries, hôtels de police, centres de formation des pompiers, éducation, collèges, bâtiments publics, immeubles de bureaux, bâtiments d'archives, tant pour des collectivités territoriales que pour des directions de l'Etat décentralisées Autres exemples (non exhaustif: mentionnés sur le site) '- 21 collèges de Seine St Denis (2012) montant 230 M€ (co-arrangeur) '- Contrat de performance énergétique Région Centre 18 collèges – lycées et bâtiments publics, montant 48M€ '- santé centre de Diabétologie et d'Endocrinologie APHP, EHPAD Chalon-sur-Saône '- ENSTA montant d'investissement 130M€, '- immeuble à « énergie positive » de la CU Bordeaux, montant d'investissement de 35M€
Eléments de distinction (localisation)	La Défense
Remarques	Présence sur tous les types de projets, des plus petits immobilier aux méga-projets. Répartition des projets par taille vraisemblable mais segmentation par équipes non identifiée.

Les "étrangères" (1)	
Groupe bancaire	**HSBC***
Nom de l'entité	HSBC Project and Export Finance
Identité de la banque (nationalité, mutualiste, implantation locale)	Internationale. Ex CCF
Métiers d'origine conduisant au PPP	En lien avec les métiers du Project and export finance (BFI). Bien placé dans les league tables. Forte présence sur "capital markets" plus que sur prêts bancaires au secteur public (pas assez rémunérateur). Mais il y a dans le PPP une logique de banque d'investissement (valeur ajoutée intellectuelle, financement structuré, syndication). PLus lien avec les "corporate" du BTP et des utilities, qu'il faut accompagner sur leurs projets
Fonds d'investis-sement et/ou promoteur rattaché ?	HSBC Infra Ltd devenu Infrared
Stratégie d'entrée (conseil à la personne publique? Conseil au privé?), métier	Conseil à la personne publique : évaluation préalable A4/A86 en 2006; conseil au CHU de Caen Chef de l'équipe très impliqué dans le travail amont avec le MINEFI Mise en avant de l'expérience internationale (exemple dans plaquette 2006: HSBC a été récompensé pour Mexico City Airport)
Dimensionnement / caractéristiques de l'équipe	Structure support à Londres (équipe de montage conseil et arrangement. 50 spécialistes conseil et arrangement FsP en 2006 Expertise technique. spécialisation sectorielle) : essentiellement représentation commerciale à Paris (5 personnes financement sur projet et PPP en 2006)
Types de projets (secteur, taille, limités aux PPP ?)	Conseil, arrangement bancaire et obligataire. Mais pas de distinction PPP / DSP. Domaine de prédilection: grandes infrastructures de transport.
Exemples de projets concrets en France ; comment ils les présentent	Conseil à Eiffage (BEH CHSF, BEH CH Rennes), conseil et arrangeur Eiffage pour un lot de prisons (données 2006)
Eléments de distinction (localisation)	Conseil à Eiffage (BEH CHSF, BEH CH Rennes), conseil et arrangeur Eiffage pour un lot de prisons (données 2006)
Remarques	Banque française historique mais désormais filiale de la banque internationale HSBC, sortie sans trop de dommages de la crise. Présent sur les grands projets de PPP dans une logique de Project finance international.

Les "étrangères" (2)	
Groupe bancaire	**RBS***
Nom de l'entité	RBS France
Identité de la banque (nationalité, mutualiste, implantation locale)	Banque universelle en UK, forte sur les financements internationaux.
Métiers d'origine conduisant au PPP	Forte présence sur PFI, désir de transposer ces compétences sur le marché français. Bonne place dans les league tables.
Fonds d'investissement et/ou promoteur rattaché ?	Pas à notre connaissance
Stratégie d'entrée (conseil à la personne publique? Conseil au privé?), métier	
Dimensionnement / caractéristiques de l'équipe	Maurel a plus de 100 personnes à Londres. Qq unes a Paris
Types de projets (secteur, taille, limités aux PPP ?)	Prêteur sur projets de taille >30M€
Exemples de projets concrets en France ; comment ils les présentent	Lot de prisons de Réau Lille Nantes en 2008 avec Dexia
Eléments de distinction (localisation)	75008
Remarques	Banque semi nationalisée par le gouvernement britannique en 2008, sortie du marché français

Les "étrangères" (3)	
Groupe bancaire	**Depfa***
Nom de l'entité	
Identité de la banque (nationalité, mutualiste, implantation locale)	Banque d'origine allemande, spécialiste du financement des collectivités, a mis en place une plate-forme pan-européenne de financement des projets publics et en PPP à Dublin. Se présente en 2006 comme le n°2 mondial du financement du secteur public (n°1 Dexia?), avec de "solides ratings" Ce marqueur identitaire est original: Depfa est l'une des rares banques avec une envergure internationale à ne pas être entrée dans les PPP par le project finance sur grands projets privés.
Métiers d'origine conduisant au PPP	Métiers du financement public: '- financement bancaire, obligataire, produits structurés, dérivés, titrisation '- "financement privé d'infrastructures publiques" : conseil, arrangement de dette bancaire ou obligataire '- conseil au secteur public : étude de faisabilité d'infrastructures, "rating advisory", refinancement, restructuration de dette, gestion des risques, privatisation et valorisation du patrimoine public '- produits structurés pour le secteur public : produits de couverture de taux, ingénierie financière liée aux marchés de capitaux, titrisation
Fonds d'investis-sement et/ou promoteur rattaché ?	?
Stratégie d'entrée (conseil à la personne publique? Conseil au privé?), métier	?
Dimensionnement / caractéristiques de l'équipe	250 personnes, essentiellement à Dublin et sur places financières (Londres, Paris, Rome, Tokyo, Francfort, NY, Nicosie). 15 à Paris? (2006) se répartissant entre financement des PPP, dette des collectivités, produits dérivés. "A Paris on ne fait que l'origination du montage. La structuration. Les opérations de crédit sont faites à Dublin"
Types de projets (secteur, taille, limités aux PPP ?)	De préférence gros montants.
Exemples de projets concrets en France ; comment ils les présentent	
Eléments de distinction (localisation)	75008
Remarques	A l'origine banque mutualiste allemande, est devenue une plate-forme anglo-saxonne basée à Dublin pour raisons fiscales et maximisant les possiblités de l'activité "offshore". Le business model de DEPFA, très lié aux produits dérivés, aux financements structurés, sera sanctionné par la crise financière. DEPFA a disparu du paysage.

Les "étrangères" (5)	
Groupe bancaire	**Banques japonaises, espagnoles**
Nom de l'entité	BTMU Bank of Tokyo Mitsubhishi UFJ SMBC Sumitomo Mitsui BBVA
Identité de la banque (nationalité, mutualiste, implantation locale)	
Métiers d'origine conduisant au PPP	
Fonds d'investis-sement et/ou promoteur rattaché ?	
Stratégie d'entrée (conseil à la personne publique? Conseil au privé?), métier	
Dimensionnement / caractéristiques de l'équipe	
Types de projets (secteur, taille, limités aux PPP ?)	
Exemples de projets concrets en France ; comment ils les présentent	- BBVA: LGV SEA '- Lots A et B de prisons (BTMU, SMBC)
Eléments de distinction (localisation)	
Remarques	Apparemment apparition récente

Annexe 5 : portrait des investisseurs en fonds propres dans les PPP

- Les fonds spécialisés dans les PPP/CPA français – et très présents sur ces dossiers

Fonds PPP/CPA français	Souscripteurs / rattachement institutionnel	Eléments de dimensionnement financier	Logique d'investissements : cible géographique, secteur, greenfield/brownfield	Projets concrets de PPP en France (liste partielle ou exhaustive)	Remarques
FIDEPPP *("Fonds d'investissement et de développement des PPP")* Fondé en 2005 par Nicolas Bouddeville. Equipe de 6 personnes à Paris 13ème. Patron actuel Gwenola Chambon	Souscrit à 100% par BPCE (Banques Pop CNCE 55%, Natixis 30%, CFF 14%). Reste détenu en totalité par le Groupe BPCE (au contraire d'autres fonds aujourd'hui détachés de la banque qui les a initiés) Géré par Natixis Environnement & Infrastructures	FIDEPPP 1: créé en 2005, doté de 200M€, 14 opérations. Ticket moyen 10M€ : a permis la réalisation de près de 4 milliards d'investissements (car rarement 100% des fonds propres) FIDEPPP 2 : 2ème fonds lancé en 2011 objectif 180M€. Le FIDEPPP 2 sera capable d'investir en fonds propres pour environ 4 milliards d'euros de projets.	- France (et affichage français) - 100% Greenfield horizon 10 ans - PPP/CPA (et DSP) de taille moyenne à grande [Objectif de 3,5 à 60M€ par ticket (donc projets de 35 à 600M€ de coût d'investissement).] - vocation à être replacé dans Cube?	**FIDEPPP 1** - Transports : autoroute A28 (Alençon-Rouen) [DSP], Tramway de Reims [DSP], alimentation électrique des tramways de Dijon [CP] - Education : Université Paris VII Diderot, 3 lycées de Guyane, lycée de Montigny-lès-Metz [CP] - Environnement/Energie : Contrat de Performance Energétique sur 14 lycées d'Alsace [CP] - Bâtiments et Santé : CH Bourgoin-Jallieu [BEH], 63 centres d'entretien et d'intervention du MEEDDAT, siège du ministère de la Défense (Balard) [CP] - Culture & Sport : Stade Vélodrome de Marseille, Zoo de Vincennes - Télécom : Réseaux de télécommunication haut débit - Axione Infrastructures (12 sociétés de projet DSP dans le haut débit) **FIDEPPP 2** - Transports : LGV CNM [CP]	Fonds ciblé sur les PPP de taille moyenne en France Coordonné avec banque (BPCE/Natixis). "Créé pour permettre à l'Etat et aux collectivités de réaliser leurs projets d'infrastructures avec le soutien du groupe BPCE et des Caisses d'Epargne en tant que prêteur et investisseur"
SEIEF (South Europe nfrastructure Equity finance) / **EPIM Infra Managers** Créé en 2006. 4 personnes à Paris	Sponsorisé par Dexia, la BEI, Banco Sabadell (agissant comme sponsor en Espagne) et Banca Popolare di Verona e Novara (en Italie) (première levée de fonds) Nouveaux souscripteurs pour 2ème levée: Holding Communal de Belgique et Caixa General au Portugal Gestion confiée à European Infrastructure Managers ("EPIM"), société de gestion indépendante.	1er fonds 80M€ levé en 2006 et entièrement investi 2ème fonds 40M€	- investissements de taille moyenne, principalement sur la zone France, Italie, Espagne et Portugal - "nouveaux PPP" s'inscrivant dans un contexte de fortes contraintes des comptes publics - secteurs : immobilier public, transports et équipements urbains, environnement (eau, déchets) - greenfield/brownfield : nouveaux projets mais aussi participation dans des SPV exploitant des infrastructures existantes (exemple : participation dans 2 sociétés de matériel liées au métro et une entité publique gérant le métro à Madrid)	**Opérations identifiées dans les PPP/CPA :** - Transports: Allico contournement de Vichy projet de 56M€ : 81% de la SPV [CP] - Education : Origo (UVSQ) projet de 46M€ 85% de la SPV - Environnement/Energie : photovoltaïque - Bâtiments et Santé : 34% du lot n°3 de prisons (Lille Réau Nantes), projet de 255M€ (donc ticket de SEIEF sans doute 1/3 de 25M€) financé par Dexia (2008); Pole Med centre logistique hospitalier projet de 85M€ 85% capital; Opale Défense (Balard) projet de 1015M€ : 21.8% des fonds propres - Culture & Sport : 25% de Nice Eco Stadium, projet de 220M€, aux côtés de CDC et Vinci - Télécom : 31% Memmomet (fibre optique CG54) projet de 39M€; Cibair (réseau IP des bases aériennes) projet à 100M€ : 13% des FP	Présent - en lien avec Dexia - sur des projets de PPP/CPA *"middle market"* en France; extension pan-européenne. Autonomisation d'avec Dexia (qui se retire des PPP)
Caisse des Dépôts - Direction du Développement Territorial Bureau à Paris, quelques personnes Responsable Annabelle Cazes	Caisse des Dépôts	Taille de fonds non identifiée, cible apparente projets de taille moyenne	- France (et affichage français) - 100% Greenfield - PPP/CPA (et DSP) de taille moyenne à grande - durée de détention?	- Transports: terminal portuaire céréalier de la Réunion [CP] - Education : université Guyane, lycées Guyane, Université des métiers de l'artisanat Guadeloupe (BEA) - Environnement/Energie : CPE lycées d'Alsace, CPE 100 écoles Ville de Paris - Bâtiments et Santé : Balard; CH (Bourgoin, Carcassonne, Saint Nazaire, 15-20) ; archives MAE, commissariat Nice; BEH CH Saint-Nazaire 272M€ 2008 - Culture & Sport : Zoo de Vincennes, stades de Marseille et Nice - Télécom : Haut débit CG54	Fort lien avec les collectivités locales. Forte présence dans les DOM-TOM (en lien avec réseau bancaire BPCE). Propose dans le domaine universitaire un "montage alternatif" aux CP en partenariat avec les Régions. Label CDC rassure les collectivités, mais également valable pour équipements liés aux fonctions régaliennes.
Icade (foncière cotée reliée à la CDC) Quelques personnes à Paris (sur les dossiers PPP/CPA)	Socité immobilière cotée filiale de la CDC	Non identifiés Permettent investissements dans projets petits et moyens	Projets **immobiliers** à décision locale ou nationale. Dimension technique de maîtrise d'ouvrage. Projets petits et moyens. S'intègre dans une logique d'aménageur / promoteur / renouvellement urbain	**26 opérations en PPP/CPA dont** - Education : ENSOSP; Université de Pau; Université des métiers de l'artisanat de Guadeloupe [BEA]; Collèges du CG89 - Bâtiments et Santé : BEH CH Saint-Nazaire 272M€ 2008; CHU Nantes, commissariat Nice, CHU Nancy, hôtel de Police de Meaux, Archives du MAE, Intitut de la Vision (Quinze-Vingt), EHPAD de Laval (BEH), CH Chatellerault(BEH) - Culture & Sport : Zoo de Vincennes	Investisseur et promoteur Complète l'offre de la CDC, voire intervient de concert avec elle et/ou le FIDEPPP

Les fonds étrangers (et nouveaux entrants) réellement spécialisés sur les PPP

Fonds étrangers / nouveaux entrants spécialisés PPP	Souscripteurs / rattachement institutionnel	Eléments de dimensionnement financier	Logique d'investissements : cible géographique, secteur, greenfield/brownfield	Projets concrets de PPP en France (liste partielle ou exhaustive)	Remarques
Barclays Infrastructure Fund 200 personnes en Europe (siège à Londres), petit bureau à Paris (5 personnes) Dirigeant Stéphane Grandguillaume	Cœur de métier : gestion de capital pour compte d'investisseurs institutionnels tiers. Barclays n'a qu'une part minoritaire (20%) 6 fonds / véhicules d'investissements pour marchés primaire et secondaire dont: - I². 600M€ levé avec SG sur le marché secondaire UK; - BEIF2: 350M€ levé 2006 pour des projets greenfield d'infrastructures en Europe - BIIF 1000M€ tous projets	1,5mds€ d'actifs sous gestion, 200 projets en portefeuille. - I²: 600M€ (*brownfield*) - BEIF 350M€ (greenfield) - BIIF: 1000M€ Cible PPP de taille moyenne à large. >50M€. jusque 100% du capital	- *greenfield* et/ou brownfield selon les fonds - PPP de taille moyenne à large - tous secteurs - France, Europe, monde	30 opérations dont en France : - Education : INSEP (70M€); Université Paris 7 (130M€); Collèges CG57; Lycées Lorraine - Bâtiments et Santé : BEH CH Saint-Nazaire (272M€) en 2008; ANSES; CNSD - Culture & Sport : 3 piscines Arcachon (30M€) - Télécom : Haut débit CG65	Un des pionniers du PPP/PFI en UK, un des premiers à lever des fonds tiers dédiés, investisseur dans plus de 200 projets. Très gros fonds à visées européennes voire mondiales. Jusque-là, investissements "*middle market*" dans les PPP/CPA en France. Insistent sur le fait qu'ils interviennent sans contrainte sur le choix des conseils et des prêteurs [en d'autres termes: ils ne travaillent pas nécessairement avec la Banque Barclays]. aux PFI.
Edifice capital 7 personnes (fondateur Nicolas Boudeville ex Fideppp) à Paris et au Maroc	Fonds créé par l'ancienne équipe du FIDEPPP et souscrit par des investisseurs institutionnels de pays émergents	100M€ premier fonds objectif 200-300M€ Lancement en octobre 2012 de deux nouveaux fonds d'infrastructures en PPP: - Edifice Infra Euro, objectif 300M€ - Fonds Infra Maroc et d'autres fonds sectoriels	- secteurs : "infrastructures sociales" (santé, éducation, logement, sports et loisirs), sur "PPP non concessifs", y compris dans pays émergents; infrastructures "économiques et énergétiques" (transport, environnement (eau/déchets), énergies et renouvelables, TIC) sur financements concessifs. Agriculture et infrastructures agricoles (valorisation de terres mises en AOT, investissements de productivité, structuration de filières d'achat visant le développement intégré des filières agricoles) dans les pays émergents (Afrique, Maghreb) - Fonds spécialisé sur l'Europe, fonds marocain. Autres cible: Afrique	- Education : 4 collèges dans le 93 projet de 100M€ (premier investissement, réalisé en 2012)	Cas particulièrement intéressant: - l'ex-équipe du FIDEPPP, qui a acquis compétences et renommée au sein de Natixis / BPCE se lance pour son propre compte sous la direction d'un patron charismatique - une expérience initiale française mais des objectifs géographiques dans monde émergent francophone - une logique d'investissement très clairement exposée - levée de fonds non plus auprès d'une banque française mais auprès d'investisseurs institutionnels et de fonds souverains de pays émergents asiatiques et pétroliers
DIF (Dutch Infrastructure Fund) Ex ABN Amro Equipe de 22 personnes à Londres, Amsterdam, et Paris (5 dirigés par Thomas Vieillescazes)	Initié par ABN Amro. Souscrit par la BEI, APG (Fonds de pension néerlandais) et ABN	Plusieurs fonds: - DIF PPP : 150M€ - DIF renouvelables : 135M€ - DIF infra 2 : 275M€ sur objectif de 500M€	- greenfield et brownfield - secteur: beaucoup d'énergies renouvelables. Bâtiment, transports - géographique : zone €, UK	70 actifs dont 15 en France, souvent dans les énergies renouvelables. Opérations identifiées dans les PPP/CPA : - Transports : 17% de la société de projet de l'A63 (mais c'est une concession) - Bâtiment et santé : 38% du Futur Palais de Justice de Paris, 90% du pôle logistique du CH de Douai (BEH), 90% du pôle mère-enfant du CHU de Caen (BEH), 43% des centres d'entretien et d'intervention du MEEDAT	A repris les CPA réalisés avant 2007 par ABN Amro (A63, CH Douai, CHU Caen, CEI) Très actif dans parcs éoliens mais investissement récent dans le FPJP. Approche paneuropéenne
Amber (ex Babcock and Brown) Londres. Bureau à Paris	2009 : MBO (rachat par les cadres) de l'équipe PPP de Babcock & Brown. Le fonds: International Public Partnerships, coté sur le London Stock Exchange, a une capitalisation de £850m (fin 2012). Il regroupe les actifs de Babcock & Brown dans les PPP, en UK et dans d'autres pays.	Babcock avait été créé en 1998, avec des fonds américains. Avait connu une longue montée en puissance dans les PFI, puis les PPP, en UK puis en Europe, puis dans tous les secteurs liés à des services publics dans les pays occidentaux de manière générale. 2011: gère un portefeuille de 625M£ d'actifs.	Logique d'investissement de International Public Partnerships: - 10% greenfield. - actifs publics / infrastructure sociale en UK, Europe, Australie, Amérique du nord, voire dans le reste du monde.	Mentionné car B&B avait tenté des incursions sur des projets en France en 2007	A tenté incursion en France.The Group intends to continue acquiring both operational and construction phase assets. Paramètres d'investissement proches des définitions de MacQuarie

- Les Fonds spécialisés dans les infrastructures (surtout brownfield) – présents sur les très grands projets en PPP/CPA seulement

Fonds spécialisés dans les infrastructures (surtout *brownfield*)	**Souscripteurs / rattachement institutionnel**	**Eléments de dimensionnement financier**	**Logique d'investissements : cible géographique, secteur, greenfield/brownfield**	**Projets concrets de PPP en France (liste partielle ou exhaustive)**	**Remarques**
CDC Infrastructure 11 personnes à Paris	Filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations	600M€ sous gestion objectif 1,5mds€	Objectif 70% brownfield 30% greenfield PPP/CPA et concessions en France Participations minoritaires en fonds propres dans l'énergie, les transports, les télécom	- Transports : LISEA 25% (LGV SEA) [concession assimilée à CP] - Télécom : Ecotaxe Poids lourds En projet: autoroute urbaine L2, canal SNE, éolien offshore. Grandes infrastructures de réseau, en PPP/CPA mais aussi, en concessions non asssimilables : SANEF (20%), rachat de 49% du viaduc de Millau, participations dans Eurotunnel, Orlyval, Gaz de Strasbourg, tramway de Reims, 36% de Rhonexpress (Tramway Lyon Saint-exupéry), 47% de l'A88, gazoducs...	Moins intéressé par la "forme" PPP/CPA que par l'objet infrastructures de transport, d'intérêt national. Demeure un outil de politiques publiques, ce qui explique le choix des investissements
Marguerite 17 dont 12 à Paris	BEI, investisseurs institutionnels	600M€ souscrits par la BEI, la CDC, la KFW 710M€ objectif 1,5mds	- Greenfield 65% brownfield 35% - horizon 20 ans - Zone €		TENT TENE en réalité très gros investissements
Meridiam Bureaux à Paris, NY. 50 personnes pour le développement / montage, 60 pour la gestion Dirigeant fondateur Thierry Déau ENPC ex Egis	Fonds initié en 2005 par CaLyon (Crédit Agricole, à hauteur de 70%) et Aecom (société d'ingéniérie américaine, à hauteur de 30%) A quitté le giron de CaLyon en 2012 Les nouveaux fonds sont souscrits par des fonds de pension coréens, australiens	- Premier fonds 220M€ - Meridiam I : 550M€ en 2006 - Meridiam II : 800M€ en 2010 - Meridiam III : 2800M€ en 2012	- Europe, UE - des PPP/CPA et montages concessifs - essentiellement des projets *greenfield* - domaine privilégié infrastructures de transport	**21 opérations dans le monde** : autoroutes/tunnels (USA, Espagne, Allemagne, Autriche, Pologne, Slovaquie, Finlande, Irlande, Canada), tribunal (USA), programme "LIFT" en UK (Fulcrum: 41 développements locaux de santé, avec parfois régénération urbaine, écoles, logements sociaux, centres de loisirs), tramway (UK) **Opérations identifiées dans les PPP/CPA en France** : - Transports : LGV SEA (ticket de 173M€ pour un projet de 7,8€mds), CNM (ticket de 62M€ pour un projet de 1,8€mds) - Culture & Sport : vélodrome de St-Quentin en Yvelines : ticket de 6,6M€ pour un projet de 74M€	Investissements de grande importance (LGV): le montant des toickets est très élevé Parcours in téressant: à l'origine, le fonds de CaLyon, modestement pourvu, s'est depuis autonomisé et a levé auprès d'investisseurs institutionnels étrangers des montants colossaux participation dans PPP moyens en France de toute évidence des investissements d'éentrée de marché"
Infrared Fund 80 personnes, 4 à 7 à Paris	HSBC sponsor minoritaire Investisseurs institutionnels	4mds$ sous gestion dont 2,5 en infras 1er fonds 700M£ de capitalisation 2 fonds dédiés au greenfield : un de 1mds$ (avec 580 levés), un de 235M$ levés	Les deux Pays développés	45 opérations une en France A63	Investissements dans grandes infrastructures en CPA ou concessions
Antin Infrastructures Partners	Initié par par BNP Paribas (40% du capital)	Fonds souscrit à hauteur de 1,1mds d'€	Surtout brownfield 80% zone € port, soliare…	Lisea, Synerail (GSM-R)	Investissement dans deux méga projets
Cube Infrastructure 18 personnes à Paris) Localisation fiscale au Luxembourg dirigeant Renaud de Matharel	Initié par BPCE (Banques Pop CNCE Natixis): souscrit 250M€	1,08mds€ levé en 2010 auprès d'investisseurs institutionnels de 9 pays	- France et Europe - 100% Brownfield - middle market (cibles de 50 à 150M€) - secteurs énergie, télécom, environnement, transports - pas de précision CPA	10 opérations: pas dans les CPA - fibre optique à Nantes; IDEX 18 réseaux de chaleur en France; câbles sous-marins vers les Canaries, opérateur canadien d'énergies renouvelables; ferry en Norvège; traitement des déchets en UK, entreprise de transport régional en Allemagne; Eurotunnel (1,6%); cogénération en France; 12% de Saur; entreprise d'énergie éolienne en France; éolien et photovoltaïque en Espagne	Mentionné ici car destiné à prendre le relais de FIDEPPP sur produits matures / *brownfield*. Mais jusque là aucune logique PPP/CPA français identifiée.
Axa Private Equity Infrastructure 15 personnes à Paris	Axa 50% ; fonds étrangers	1,3mds 2ème fonds en levée 1,5mds€	brownfield 80% greenfield 20% Europe	14 investissemnts : SANEF, Saur, Dans les PPP/CPA: GSM-R, SEAsoliaire et éolienautoroutesA88SANEF. Des opéartions de Suez	Investissements dans utilities et concessions mais pas dans des PPP
OFI Infravia Créé en 2008 6 - 9 personnes fondateur Vincent Levita ENPC ex-Axa IM Infrastructure	Matmut, Macif, autres investisseurs institutionnels		Greenfield 20%	7 projets menés, dont 6 en France pour 100M€. Pas vraiment dans les CP : surtout éolien. Stade vélodrome de Marseille+18km d'A150;	Présent dans l'éolien plus que dans les PPP / CPA, mais affiche son intérêt pour investissement dans grandes infrastructures (*brownfield?*)
McQuarie European Infrastructure Fund 400 dans le monde 100 en Europe. Equipe de quelques personnes à Paris, dirigée par Bruno Angles	Business model de fonds satellites souscrits auprès d'investisseurs institutionnels ou cotés en bourse.	7mds€ sous gestion en Europe	- brownfield essentiellement - PPP au sens le plus large: privatisation de concessions - Europe, monde	20 actifs dans les infrastructures en Europe France: acquisition de APRR en 2006 avec Eiffage (19,5% détenus par McQ Atlas Road)	Pas d'investissements dans les PPP/CPA en France

Deuxième partie :

– Conclusion / transition –

Cette deuxième partie était stimulée par de multiples questionnements sur les PPP appréhendés comme un nouveau marché pour les acteurs du financement sur projet. Nous avions souligné que s'intéresser à la construction d'un nouveau marché pour la finance imposait d'étudier l'arrivée de nouveaux acteurs, à des fins évidemment documentaires, mais aussi et surtout pour comprendre quelles sont leurs exigences et contraintes qui font qu'ils investiront ce marché et/ou chercheront à le faire évoluer conformément à leurs normes.

Nous avons construit notre réflexion en nous intéressant d'abord aux mécanismes et circuits de financement des PPP. Nous avons décrit le fonctionnement financier d'un financement sur projet, plaçant autour des PPP différents acteurs, pour nous concentrer sur les acteurs de l'investissement en fonds propres et du prêt – qui engagent des fonds – et sur ceux du conseil.

Nous avons établi le lien entre les exigences de chacun des acteurs en fonction de leur position, exigences qui sont à relier aux exigences génériques de la finance.

Une des conséquences du découpage du financement est de "titriser" les équipements publics commandés en PPP [nous employons ce concept au sens le plus large, c'est-à-dire de convertir, par des modalités et outils de financement qui sont également des produits financiers possédant ou devant posséder des caractéristiques financières (liquidité, rentabilité, bancabilité, valorisation sur des termes rendement/risques, etc.), un pan de l'économie réelle en titres échangeables sur les marchés]. Ce rattachement aux circuits et aux marchés financiers par des mécanismes de titrisation permet d'identifier les points de blocage nés avec la crise.

Notre deuxième objet concernait l'identification de ces acteurs nouveaux de la commande publique que sont les intervenants issus du monde financier (investisseurs, prêteurs, consultants), et de leurs caractéristiques. Nous avions abordé l'offre en menant une campagne d'entretiens qui visait tant à mieux les connaître qu'à comprendre leurs exigences et la manière dont ils conçoivent les PPP. Cette campagne d'entretiens date de 2006-07, elle a été complétée au fur et à mesure. Si certains de ses résultats sont datés – les entretiens ayant été menés au moment où ce secteur de l'offre se structurait puis la crise financière (et la mortalité naturelle) est venue éliminer certains acteurs – la typologie fonctionnelle qui en résulte, de même que la hiérarchie entre acteurs, demeure à notre sens pertinente.

Nous avons établi une typologie d'acteurs aux fonctions différentes, dont les caractéristiques sont à rapprocher essentiellement de la taille des opérations sur lesquelles ils interviennent. Ces professionnels et intervenants financiers abordent ce nouveau marché avec des stratégies d'entrée différenciées, et leurs intérêts ne sont pas forcément alignés *sur les opérations*. Nous avons également insisté sur l'identité et la raison d'être des consultants financiers intervenant en assistance à la

personne publique. Il y a entre ces acteurs des effets de hiérarchie symbolique, mais tout hétérogène qu'il soit, il s'agit foncièrement du même monde, aux normes et intérêts partagés (bon développement7 du marché). Tous développent l'égard des PPP un discours de légitimation.

Cette deuxième partie de thèse correspond à notre deuxième pilier de réflexion et de démarche d'analyse et de documentation de la financiarisation : montrer que la création (ou la réforme) d'un secteur de l'économie réelle, menée au nom de la rationalité économique, ouvre la voie à la finance,

- finance appréhendée comme technique de financement, mais aussi comme mécanisme de connexion aux marchés et circuits financiers ;
- finance qui est aussi un monde social : des acteurs économiques intéressés au développement d'un marché où elle voit des opportunités d'affaires – qui exigent le respect de certaines conditions. Tout processus de financiarisation étant accompagné d'une montée d'acteurs, nous proposons d'en étudier l'identité, l'organisation, les objectifs.

Mais cette étude d'une offre financière – de produits et d'institutions – d'ailleurs mouvante, ne suffit pas à notre démonstration. Elle est essentiellement fondée sur des entretiens et des observations extérieures d'acteurs financiers en représentation. Les entretiens ont rapidement montré leurs limites en ce qu'ils ne disent rien sur les modalités concrètes de déploiement de la rationalité financière. Il nous manque le lien entre leur fonction et leur méthode, la cuisine de l'évaluation et du *pricing* des risques, les conflits entre acteurs. Qu'apportent-ils ? Comment raisonnent-ils ?

Conclusion générale

Financiarisation ?

Retour réflexif sur le contenu de la thèse – et ce qui aurait pu être ajouté

A l'issue de développements où il est difficile de se détacher de la technicité et des enjeux directement liés aux PPP, nous ne revenons pas de manière linéaire sur l'argumentation et les démonstrations présentes dans nos chapitres.

Deux questions, qui en synthétisaient beaucoup d'autres, et dont la réponse paraissait évidente, se posaient : les PPP procèdent-ils d'une forme de financiarisation de la commande publique ? Avons-nous un protocole pour répondre à problématique ?

Pour l'hypothèse, à première vue évidente, de "financiarisation" de la commande publique par les PPP, il faut rappeler que nous parlons d'un phénomène marginal – une partie minoritaire des nouveaux projets d'équipements publics – et évidemment ne pas s'arrêter à la technique de préfinancement privé, mais voir pourquoi cet emploi de fonds privés permet et nécessite l'immixtion du monde financier dans la commande publique.

La "financiarisation", par les PPP, passe par la construction particulière d'un "marché" de produits de commande publique à caractéristiques financières, définis par des évolutions des catégories du droit administratif, auxquels les clients publics sont libres de recourir ou non. Ce marché est promu au nom de la modernisation de la dépense publique, mais qui exige d'être construit subtilement, en en faisant un produit à caractéristiques financières rentable pour le monde financier – qui contribue à la construction et à la légitimation du produit et de la demande.

Si cette construction du marché s'inscrit dans la filiation théorique des travaux sur la construction sociale des marchés, tant du côté de l'économie industrielle et institutionnaliste que de la sociologie économique, on voit que la problématique est de nouveau complexe, car le "marché" des PPP n'est pas un marché comme un autre : il en va de la création de "produits" PPP, définis par l'Etat, d'un marché où l'Etat peut donner l'impulsion en étant client, mais aussi un marché où le côté de la demande réside foncièrement du côté de collectivités locales a priori rétives. Un marché enfin, où l'enjeu est également de créer des conditions favorables à la structuration de l'offre.

Un point important sur lequel nous n'insisterons jamais suffisamment est la double nécessité de la finance. D'abord, c'est le plus évident, comme apport de fonds par nature adapté aux projets – en durée, en disponibilité, en profil de décaissements. La théorie économique n'est pas silencieuse sur l'optimalité de faire porter les projets publics plutôt par l'Etat ou plutôt par le secteur privé ; mais c'est surtout au niveau microéconomique de la gouvernance des projets que la présence de la finance est la plus théorisée. L'outillage théorique qui vient à l'appui de ce rôle central est très proche de celui qui a fondé la "gouvernance d'entreprise".

Notre étude de la construction sociale du marché des PPP a été pour partie inspirée par le cheminement logique proposé par Marie–France Garcia (1985, *op. cit.*.) (construction sociale d'un dispositif de marché correspondant à la théorie, autour de produits bien définis), mais nous avons aussi suivi une démarche "multi-axes", qui oriente le projecteur vers divers phénomènes, un peu à la manière de Bourdieu (et ses collaborateurs) sur le marché de la maison individuelle (1990, 2000, *op. cit.*).

Ainsi avons-nous particulièrement insisté sur les aspects concrets du travail d'institutionnalisation et de légitimation mené par une coalition d'élites politiques et administratives qui s'expriment au nom d'une rationalité économique et gestionnaire de la dépense publique, et d'intervenants privés notamment financiers qui ont un intérêt économique au développement des PPP, dont découle l'extension du domaine de la finance – intervenants financiers qu'il faut attirer en créant les conditions de la rentabilité du marché des PPP en France.

Et on en revient à la financiarisation : la commande publique est un marché, or il n'y avait pas d'intervention directe des acteurs du financement de projet avant les PPP. La construction du marché des PPP est donc la construction d'un nouveau marché pour le secteur financier – construction à laquelle celui-ci a participé, parmi d'autres.

Nous avons souhaité insister particulièrement sur les deux angles d'analyse que l'on peut porter sur le "monde financier" : agent des marchés, il propose des outils de financement qui sont, en définitive, des outils dans la chaîne raccordant les projets – l'économie réelle – aux marchés. Nous avons jugé nécessaire de décrire les circuits de financement se trouvant en arrière plan du montage des projets. La manière dont ils raccordent les équipements publics transformés en "*public assets*" aux marchés financiers contribue à diffuser les exigences cardinales de la finance : couple rendement-risque adapté, liquidité. Nous avons proposé de voir dans les PPP une double opération de titrisation. Le "monde financier" impliqué dans les PPP est aussi un secteur d'activité, où on peut identifier les institutions financières et leur évolution face à ce marché nouveau. Ce faisant, nous espérons contribuer à une meilleure connaissance de nouveaux acteurs de "l'urbain".

A la suite des deux premiers piliers de cette thèse :

- le travail de construction institutionnelle d'un marché nouveau au sein de la commande publique de "produits" possédant des caractéristiques financières, procédant d'une forme de ré-encastrement dans une rationalité économique gouvernée pour partie par la finance ;
- le déploiement du produit de financement correspondant, qui connecte les équipements aux marchés et voit l'expansion d'un compartiment de la finance en direction de ces nouveaux "actifs publics" ;

Cette argumentation se doit de trouver son pendant en termes de rationalité, la financiarisation n'étant pas qu'une réorganisation sectorielle mais l'arrivée de nouvelles formes de réflexion apportant des solutions cognitives – elles mêmes porteuses de normes. Nous souhaitions donc développer un troisième axe, sur la base de nos observations de terrain sur le travail pratique des acteurs financiers, côté montage sur plusieurs projets dans une banque, côté analyse des offres en assistance à la personne publique chez un consultant. Ceci aurait constitué la base d'un travail d'analyse sur l'évaluation inscrite dans le travail financier, dont le cœur est un ensemble d'opérations de calcul encadré par les outils, conventions, et critères d'éligibilité de la finance. L'étude des processus sociaux de création du marché doit en effet ensuite logiquement conduire à s'intéresser aux processus de travail concrets qui mettent en place la rationalité financière.

L'hypothèse aurait été que les modalités concrètes de la financiarisation, en particulier la diffusion des normes de finance, et construction d'une rationalité financière, se dévoilent dans des processus de travail. Nous souhaitions mettre en évidence les formes complexes de calcul et d'évaluation mises en œuvre par les intervenants financiers dans la conception et l'évaluation des

offres. La financiarisation constitue un apport calculatoire basé dans ce cas sur une finance analytique, jusqu'ici peu traitée.

Abordée en termes de finance analytique, la rationalité financière apporterait une réponse aux discours et contributions théoriques sur la "répartition des risques", qui ne dit rien sur les modalités concrètes de travail associées à la fabrication du prix financier et l'évaluation des PPP à l'aide des outils financiers, des deux côtés lors des procédures d'appel d'offres / dialogue compétitif (groupements privés, clients publics), où les éléments de jugement financier se construisent par les outils, et dans des rapports de force intégrant les contraintes des opérations, internes aux groupements et aux institutions financières. Le rôle de la finance analytique apparaîtrait ainsi comme une organisation collective de calcul et de "qualcul" dans la valorisation et l'évaluation d'un objet complexe.

Nous avons voulu proposer avec cette thèse un programme d'analyse de la financiarisation. Nous aurions pu nous en tenir à l'institution d'un marché, de ses acteurs, et de ses dispositifs de calculs, portés par la finance. Mais nous avons opté pour ce terme de financiarisation afin de pouvoir l'étendre à d'autres domaines de la société ou de l'activité économique -- nombreux sont les secteurs qui sont ou ont été affectés par cette transformation en vue de leur mise en conformité avec des exigences génériques de la finance ou des marchés financiers.

Nous aurons, nous l'espérons, l'occasion de revenir sur ce protocole, qui doit, à notre sens, proposant une analyse multi niveaux déroulant trois grands thèmes :

- une étude de la financiarisation commence par l'analyse de la construction et de la mise en place d'un cadre de marché et de "produits", théorisé par l'économie et légitimé par une coalition d'acteurs intéressés ;
- elle doit comprendre l'étude de la mise en place de produits de financement connectés au marché financier et portés par un système d'acteurs – institutions financières, professionnels – qui bénéficient objectivement de cette extension de leur marché ;
- elle doit comprendre l'explication du fonctionnement du marché en tant que dispositif de calcul et de valorisation (avec les apports techniques et les valeurs véhiculées par ces techniques) : mécanismes concrets, socialement situés, qui sont la courroie vers les exigences de la finance.

Un tel protocole pourrait vraisemblablement être employé pour analyser les évolutions de l'immobilier d'entreprise, l'immobilier public, et l'immobilier résidentiel ; les rachats d'entreprise à effet de levier, la cotation des entreprises en bourses – menés au nom du besoin des capitaux mais surtout porteurs en théorie, de mécanismes de contrôle dont les "financiers" sont les agents, et conduisant inévitablement à l'accroissement du pouvoir de contrôle du secteur financier et à un surplus d'activité pour certains segments du secteur ; les grandes opérations de libéralisation/privatisation des industries en monopoles régulés : menées au nom de l'efficacité économique, théorisées par la microéconomie, mais débouchant, en pratique, sur l'extension du domaine de la finance.

Fascicule annexe

Eléments pour aborder les PPP : "définition", données sur le marché, revue de littérature

Nous proposons **dans ce chapitre annexe**[543] un socle de connaissances techniques minimal sur les PPP tels que nous avons choisi de les délimiter dans le cadre de cette thèse, et un survol rapide du contexte de leur introduction et des nouveaux acteurs, notamment financiers, apportés dans ce schéma organisationnel.

Nous verrons ensuite (**2.**) comment les PPP ont pu être abordés dans divers champs académiques, la littérature grise, les ouvrages techniques, les travaux plus critiques… – qu'ils traitent des PPP pour l'objet lui-même, comme composante d'une plus vaste analyse, comme prétexte à d'autres questionnements, ou que l'approche soit plus axée sur le financement de projet en lien avec les PPP : les PPP sont un objet technique, ils sont aussi un objet intellectuel, ou du moins s'inscrivent dans un contexte intellectuel et de production "littéraire" qu'il nous semble indispensable de comprendre. Cette approche nous permet de faire l'économie d'un certain nombres de questionnements spontanés et souvent nécessaires quant aux enjeux des PPP, qui ont été traités ou mentionnés par d'autres mais qui, extérieurs à notre démarche, ne seront pas approfondis. Ces connaissances incontournables pour rentrer dans l'objet et le sujet de la thèse seront affinées dans le corps du texte, pour articuler création du marché des PPP et ouverture, par leur entremise, de la commande publique au secteur financier.

1. Définition, connaissances élémentaires, données de marché

1.1. Définition et délimitation des PPP

La couverture politico-médiatique relativement intense qu'ont reçus les PPP ces dernières années a contribué à diffuser un bagage minimal de compréhension des PPP, l'objet technique à la base de la thèse. Poser une "définition" des PPP, et faire un tour rapide des principales questions techniques afférant à cette forme nouvelle et particulière de commande publique, ce qu'elle apporte de changements, est toutefois impératif à ce stade pour poser les limites de notre réflexion et délimiter définitivement le champ des questionnements. Cet exercice nous pose néanmoins quelques problèmes méthodologiques et épistémologiques :

- Le terme même de "définition" suppose qu'il en existerait une, et incontestable, faisant autorité, or la "définition" des PPP est à géométrie variable selon les auteurs, les institutions, les systèmes institutionnels, les disciplines académiques – et les intentions qui animent toutes ces catégories à même de vouloir en proposer ou imposer une ;
- De fait nous donnons "la" définition qui correspond au périmètre qui nous intéresse mais nous verrons que même ainsi le terme est impropre : nous préférerons ensuite parler de caractéristiques des PPP, qui permettront d'en faire un objet de recherche problématisé et appréhensible par la sociologie économique – tout cela fera l'objet de nos développements en **chapitre 1**, où se posera en particulier la question de caractéristiques permettant de délimiter universellement les PPP ;

[543] Ces éléments seraient présentés de manière un peu trop encyclopédique pour une introduction ; nus estimons néanmoins qu'il est nécessaire de les maîtriser

- Il n'est jamais réellement possible de disserter sur les PPP en les détachant de leur contexte institutionnel, ou sans les rapporter à des formes de commande publique antérieure dont ils constituent un prolongement ou une alternative. De fait poser une "définition" tient aussi de l'aporie : il sera toujours arbitraire de poser en premier lieu la "définition" des PPP avant la référence à un contexte institutionnel[544].

Nous abordons donc d'entrée de jeu des points sur lesquels nous reviendrons plus longuement, et de manière plus problématisée, dans le corps de notre thèse. La plupart de ces éléments de définition ou de contexte sont mentionnés à tant de reprises dans la littérature grise ou académique portant sur les PPP que nous les avons naturalisés au point de les maîtriser pour eux-mêmes, et de trouver délicat de les attribuer à des auteurs particuliers. Aussi ferons-nous référence ultérieurement à ce qu'apporte la littérature en matière de connaissance des PPP ou en manière de les aborder.

1.1.1. Un outil et une modalité de commande publique complexe

Les PPP dont il sera question ici **désignent les outils et modalités de commande publique[545] qui organisent la mise en place de contrats de long terme par lesquels un donneur d'ordres public délègue à un opérateur privé – firme, ou société ad hoc représentant un groupement -- une mission globale de conception, construction, entretien-maintenance, voire une partie de l'exploitation commerciale s'il y a lieu, d'un équipement, d'une infrastructure, ou d'un bâtiment support du service public.**
La personne publique cliente paie sous forme de loyers, éventuellement liés à la qualité de la prestation (disponibilité et maintien en bon état), un *service* de mise à disposition de l'ouvrage dont elle a passé commande à l'issue d'une procédure concurrentielle. Le secteur public rembourse ainsi sur la durée du contrat l'équipement qui est préfinancé[546] par le secteur privé.

Il s'agit d'un choix de "définition" au sens strict qui correspond à la forme archétypale des PPP dans le contexte français, le Contrat de Partenariat, introduit en France par l'ordonnance du 17 juin 2004. Il existe en droit français des formes juridiques proches, d'emploi sectoriel limité, d'où la désignation parfois rencontrée de « CPA » (contrats de partenariats et formes assimilées)[547] : en toute rigueur

[544] « En matière de PPP, l'existence précède l'essence », proposait le rapport du Commissariat Général au Plan de 2005 : manière de signifier que le constat de l'existence de formes de PPP précède leur conceptualisation.
[545] Il ne s'agit donc pas des "PPP dans la recherche" (entre laboratoires publics et privés), des co-entreprises public privé (de type Société d'Economie Mixte – SEM), des structures hospitalières mixtes (mêlant établissements publics de santé et cliniques), des opérations de renouvellement urbain (auxquelles le terme PPP était initialement attaché dans le contexte anglo-saxon des années 1970-80)… mais uniquement de l'outil de commande publique.
[546] Nous reviendrons dans le corps du texte sur la nuance entre pré-financement (apport immédiat de fonds pour réaliser un projet) et financement (ensemble des mécanismes permettant d'assurer l'équilibre économique d'un projet sur sa durée de vie : il peut comprendre des préfinancements privés, des subventions publiques, et des sources de revenus liées à des subventions d'exploitation et des revenus commerciaux liés à l'utilisation).
[547] Dans le cas français, plusieurs formes contractuelles liées au droit de la commande publique peuvent être regroupées sous le nom générique de partenariats public privé : les baux emphytéotiques hospitaliers (BEH) destinés aux établissements publics hospitaliers, les baux emphytéotiques administratifs (BEA) applicables aux collectivités locales, les autorisations d'occupation temporaire – location avec option d'achat (AOT-LOA) assorties d'une convention de bail, applicables aux emprises de l'Etat, et les Contrats

nous devrions au cours de notre thèse parler de "PPP/CPA". Au cours de cette thèse, sauf précision contraire, « PPP » fera référence à la définition susmentionnée, équivalente à PPP/CPA. Quand il apparaîtra que le propos de certains acteurs ou le contexte de nos développements, entraîne la confusion entre "PPP" saisis dans un sens plus large, nous parlerons de "PPP/CPA"[548].

1.1.2. Les PPP se comprennent (mieux) de manière comparative avec la commande publique traditionnelle "éclatée" et les concessions

La modalité de commande publique PPP ne peut que partiellement se comprendre dans l'absolu : elle prend mieux sens dans la comparaison avec la commande publique traditionnelle "éclatée", à laquelle elle constitue une alternative, et avec les concessions, dont elle prolonge le fonctionnement économique. C'est dans le cas français que les régimes juridiques ont le plus nettement cloisonné, étanchéifié, rigidifié ces catégories. Nous proposons néanmoins de considérer que les différences organisationnelles entre PPP et commande publique éclatée d'une part, entre PPP et concessions d'autre part, sont les plus explicatives pour comprendre la modalité PPP :

- Encadrée dans le cas français par un droit de la commande publique rigide (Code des Marchés Publics et en particulier la "loi MOP"[549]), mais présente sous différentes formes dans tous les systèmes institutionnels, la commande publique traditionnelle, éclatée, dite en "maîtrise d'ouvrage publique" dans le contexte français, axée sur la commande de bâtiments et équipements, voit un donneur d'ordre, maître d'ouvrage public, coordonner une séquence d'opérations successives, distinctes, conduites par des procédures de marché : concours d'architecture ou de conception définissant le projet, puis appels d'offres pour la construction. Les opérations de maintenance et d'entretien sont organisées en régie, ou en organisant d'autres appels d'offres. Quant au pré-financement du projet, il est indépendant des caractéristiques économiques de ce dernier (revenus potentiels, risques, coûts de long terme…), puisque non directement connecté à l'opération : les conditions financières sont celles de la personne publique donneur d'ordres.

  Par comparaison, le PPP revient à transférer une partie de la maîtrise d'ouvrage, et assembler toutes ces fonctions éclatées fonctionnellement et alloties entre différents intervenants suivant une série d'opérations de marché, en une prestation d'ensemble, fournie par un groupement d'entreprises, consortium choisi à l'issue d'une procédure d'appel d'offres unique, et dont le financement est défini par les caractéristiques intrinsèques du montage.

de Partenariat instaurés par l'ordonnance du 17 juin 2004, dont le recours devrait généraliser les précédentes modalités dérogatoires, étendant le principe du PPP à tous les secteurs de la commande publique et tous les donneurs d'ordres

[548] Notons qu'à notre sens le premier "P" de PPP, « partenariat », n'entre pas dans la définition. Il ne s'agit pas d'une notion juridique, et le choix de ce vocable – outre qu'il est transposé d'une histoire dans le monde anglo-saxon qui le rendait presque incontournable – relève *vraisemblablement* (nous n'avons pas mené de recherches en ce sens) d'intentions politiques et communicationnelles, presque morales. "PPP" est devenu un mot en lui-même, qui serait bien plus immédiatement signifiant s'il s'appelait "contrat d'achat public d'un service de mise à disposition d'un équipement basé sur une solution globale de long terme à préfinancement privé".

[549] Loi n°85-704 du 17 juillet 1985 sur les relations entre la maîtrise d'ouvrage publique et la maîtrise d'œuvre privée.

- En revanche, le PPP prolonge le fonctionnement économique de la concession (forme de délégation de service public[550] qui consiste transférer à un opérateur privé la construction et/ou l'exploitation technique d'un équipement ou d'une infrastructure, avec une importante composante d'investissement dans cet équipement support du service public marchand fourni à l'usager. L'opérateur assume ensuite un risque commercial). Dans le cas d'un PPP, le risque principal porté par l'entité privée n'est pas le risque commercial de fréquentation (lié au prix, à la solvabilité des usagers, aux prévisions de trafic…) mais de disponibilité de l'équipement. Le paiement débute à la mise à disposition de l'équipement, et un retard de livraison, ne décalant pas l'échéance du contrat, signifierait autant de manque à gagner pour le groupement prestataire. Des pénalités contractuellement définies viendraient par ailleurs rogner le loyer en cas d'insuffisance du service. A ceci près, le flux de revenu – un loyer – est garanti par la personne publique. Ne portant pas sur un service public essentiellement commercial, les PPP tels que nous les entendons ici vont donc au-delà de la concession – en droit français comme dans d'autres systèmes juridiques – en rendant applicable leur mécanisme économique à d'autres objets, qu'ils soient moins rentables ou non commerciaux.

(Tous ces points seront abordés plus analytiquement par la suite, notamment les règles propres au contexte français qui font que les contraintes économiques sont amplifiées par le cadre juridique).

1.1.3. Un large champ d'application en découle

Le vaste champ d'application des PPP, comme nous le verrons, dépend de la permissivité du système institutionnel qui l'encadre, il se comprend aussi en articulation avec ces comparaisons avec la commande publique éclatée et les concessions, et découle des possibilités qu'offre leur fonctionnement économique :

- Parce qu'ils constituent une alternative à la commande publique traditionnelle, et qu'ils portent sur la fourniture d'un service de mise à disposition d'un équipement support d'un service public non commercial, les PPP concernent au premier chef des équipements et bâtiments support des services publics, de l'Etat et ses administrations centrales, des collectivités territoriales, et de certains établissements publics, principalement liés à des services régaliens (défense, justice, sécurité intérieure, fonctionnement de l'administration), ou liés à l'Etat Providence et aux fonctions des collectivités, comme les services de santé (EHPAD et centres hospitaliers) et l'éducation, l'enseignement supérieur et la recherche (d'où le vocable « d'infrastructures sociales » parfois rencontré). En ce qu'il concerne la commande de bâtiments, administratifs ou fonctionnels, et autres grands équipements urbains (culturels, sportifs, de loisir), ce champ d'application est le plus porteur de changements (et, partant, le plus polémique) : modification de l'organisation de projet publique, de la place de l'architecte, et surtout, démarche repensée pour le client public qui acquiert par un montage proche du crédit-bail service de mise à disposition d'un bâtiment ou équipement avec ses installations et services techniques, et le personnel afférent, éventuellement défini en termes de performances à atteindre plutôt que de moyens, redéfinissant le périmètre d'exécution de ses personnels. Des équipements "techniques"

[550] Droit conféré à une entité publique ou privée d'exploiter un service public à caractère commercial, générateur de revenus lié à la vente à des usagers de "flux" ou d'unités d'un service en réseau. Le développement des DSP est une particularité historique française, mais ces formes sont promues au niveau international par différents acteurs – bailleurs de fonds multilatéraux, grandes entreprises françaises – sous la bannière de… PPP. Leurs détracteurs locaux dénoncent eux une forme de "privatisation".

ou "technologiques", dont commande est passée par des établissements publics, des collectivités, ou l'Etat, sont également concernés : ils comportent une forte part de définition technologique confiée au privé, des objectifs de performance, peuvent servir de support au fonctionnement d'un réseau technique, mais ne seraient en aucun cas "commercialisables" (réseaux d'éclairage et de signalisation urbaine, équipements de communication support de réseau militaire ou d'infrastructures de transports…).

- En France comme dans d'autres contextes, les PPP, distincts des concessions tels que nous les avons définis – en vertu du principe du client public payeur, et du risque commercial limité ou nul – peuvent néanmoins porter sur des objets *a priori* éligibles aux modalités concessives : équipements urbains (sportifs, culturels, de loisir…)[551], équipements support de réseaux à service commercialisable (boucles locales de télécommunications, transports en commun en site propre), grandes infrastructures (LGV, tunnels, routières, portuaires ou liées à la voie d'eau, production et/ou transport d'électricité…), dont la commande est passée par l'Etat, des collectivités, et/ou de grands établissements publics. Motivé par la différence de mode de paiement qu'il permet – principalement ou exclusivement par le donneur d'ordres public – le recours au PPP pour des domaines qui pourraient théoriquement être mis en concession vient de ce qu'alors que des projets sont jugés d'intérêt public, il n'est pas entièrement possible, pour des raisons tenant du choix politique, de l'équilibre économique trop précaire, de la rentabilité insuffisante, ou des contraintes juridiques, de mettre en place une concession à usager final payant. Là encore la nuance est subtile (plusieurs cas en témoigneront). Une conséquence de l'emploi de PPP pour développer, en alternative à de la commande publique ou de la mise en concession, de grandes infrastructures aux montants d'investissement très élevés, sera de donner un poids économique important aux PPP. Paradoxalement, ce champ d'application fait pourtant beaucoup moins débat que le domaine des bâtiments support des services publics.

Nous reviendrons sur ce point lors de notre développement : que les PPP soient applicables à des domaines aussi différents (surtout quand on les appréhende par l'angle des donneurs d'ordres), qu'il se comprennent à la fois par rapport à la commande publique traditionnelle et aux concessions, expliquera des approches et conceptions différentes des PPP – approches différentes, mais unies sous une même bannière.

1.1.4. Notre choix de distinguer PPP et concessions se justifie par l'analyse d'un "marché"

Si la complète différence entre modalité "PPP" telle que nous l'avons délimitée, et commande publique "traditionnelle" éclatée, semble indiscutable, le souci d'une définition qui distinguerait PPP/CPA et concessions, qui donc poserait que les concessions ne sont *pas* des PPP, comporte trois limites, en elles-mêmes révélatrices pour notre réflexion :

- En dehors du contexte français, les "PPP" regroupent le plus souvent un continuum qui va des PPP que nous avons délimités – PPP/CPA – aux concessions et d'autres formes de délégation de service public, portant sur des services publics à usager final payant. C'est en particulier l'approche d'institutions internationales et bailleurs de fonds (UE, AFD, Banque Mondiale,

[551] Déjà mentionnés comme objets de l'alternative entre commande publique éclatée et PPP : car tout dépend de l'approche, selon qu'on les considère sous l'angle de leur exploitation "commerciale", ou de la commande d'un équipement… La nuance est ténue.

BEI, BAD, IFC/SFI[552]…) qui promeuvent ces solutions, c'est aussi le cas de certains grands opérateurs privés – les firmes françaises liées aux services publics urbains en réseau en particulier – qui ont trouvé dans le vocable de "PPP" un véhicule plus simple de diffusion de leur offre sur les marchés internationaux. En Grande-Bretagne enfin, premier pays en Europe à avoir mis en place dès les années 90 une politique d'investissements publics conduits en "PPP", le *PFI* (*Private Finance Initiative*, nous y reviendrons dans le **chapitre 1**), et qui ignorait auparavant le régime des concessions, les "PPP" englobent "PPP" conformes à notre délimitation, portant sur des services publics à client public payeur, et concessions. Certains praticiens et spécialistes font néanmoins la différence entre PPP "SSPS" – *Services Sold to the Public Sector* – qui correspondent à nos "PPP/CPA" sur le plan du fonctionnement économique, et PPP "FFS" – *Financially Free-Standing* – qui répliquent le mécanisme de nos concessions et DSP.

- La plupart des économistes (nous mentionnerons plus bas certains travaux), retiennent eux aussi une version plus large que la nôtre, englobant PPP/CPA et concessions. Ainsi Marty, Trosa, et Voisin (2006) précisent-ils d'entrée de jeu dans leur opuscule de présentation des PPP retenir une « définition large des PPP comme toutes les formes d'association dans le cadre de contrats de long terme » – mais dans les analyses plus fondamentales encore il est encore moins fait cas des subtilités. Ceci se comprend dans la perspective de la discipline : tels que saisis et théorisés *ex ante* ou *ex post* par l'analyse économique, nombre des mécanismes des PPP/CPA et concessions sont équivalents.

- Dans le contexte français, certaines catégories de promoteurs institutionnels des PPP, des analystes et concepteurs réformateurs de la commande publique, ou encore certaines présentations historiques, font le choix d'insister sur le *continuum* de la « commande publique complexe » (Du Marais, 2008), ou d'inscrire les PPP/CPA dans le prolongement de l'expérience des concessions et DSP "à la française". Cette manière de présenter les choses volontairement dédramatisante vise aussi à atténuer la portée polémique des PPP.

Enfin notre découpage rigide nous faisant nous concentrer sur les PPP entendus comme "PPP/CPA", excluant les concessions, créera des tensions dans notre raisonnement et notre recherche même : s'il est cohérent au sens de la création d'un marché de produits à caractéristiques particulières, il posera problème vis-à-vis de "l'autre" objet : le secteur du financement de projet et son rapport au PPP. Si les PPP, ce sera un des objectifs, sont appréhendés comme un "marché" – cette fois-ci au sens d'un domaine d'activité pour des industries ou secteurs économiques – ce cloisonnement peut-être non pertinent voire trompeur. Des acteurs du financement de projet insistent sur le fait que pour eux les PPP englobent les concessions, ce qui est d'ailleurs attesté par l'examen du portefeuille d'opérations de certains d'entre eux. Le découpage interne de l'activité des *majors* du BTP, leur organisation, trahit une approche regroupant concessions et PPP/CPA ou au contraire une concurrence interne selon que les PPP sont appréhendés par la branche "concessions" ou la branche "travaux". Il nous faudra, régulièrement, insister sur cette tension : une définition rigide des PPP pour les isoler comme objet de sociologie économique, une définition plus lâche en tant qu'ils sont appréhendés par les acteurs de marché.

1.2. Données de marché : dimensionnement, acteurs, procédures

[552] International Finance Corporation / Société Financière Internationale, filiale de la Banque Mondiale investissant aux côtés du secteur privé, souvent pour sécuriser leurs montages.

1.2.1. Eléments de dimensionnement du "marché" français des PPP

Nous le soulignerons à de nombreuses reprises, parler d'un "marché des PPP", comme le font tous les acteurs intéressés à son bon développement (régulateurs/législateurs/autorités publiques, intervenants financiers, consultants…), n'est pas neutre. Que des données existent, collectées et compilées apr des organismes officiels, est déjà signifiant. Il n'y a pas, à notre connaissance, de souci partagé d'identifier aussi précisément un "marché" de la commande publique, ou des services publics délégués – tant la commande publique recouvre de choses différentes, du mini lot de fournitures de bureaux à la commande pluriannuelle d'équipements militaires, en passant par les concours d'architecture ou les lots de construction de bâtiments ou d'infrastructures (il en va de même pour les services publics délégués, des petits contrats d'affermage aux grandes concessions d'infrastructures).

Le "marché" des PPP, qui comprend, dans sa version restreinte, les Contrats de Partenariat, dans sa version élargie, qui nous intéresse, les Contrats de partenariats et formes assimilées (PPP/CPA) est quant à lui étroitement surveillé. "Notaire" des Contrats de Partenariat, la MAPPP recense systématiquement ce type de PPP, soumis, il est vrai, et cela facilite la tâche, à des obligations de publicité tant au moment de la mise en concurrence que de l'attribution. Le CEFOPPP, Centre d'Expertise Français/Observatoire des PPP, entité parrainée par la MAPPP et les représentants du secteur privé, et hébergée par l'IGD, effectue lui un recensement plus large de tous les PPP/CPA.

Comment expliquer ce suivi ? Pourquoi parler de marché (alors que le marché de la commande publique de BTP dépasse largement les PPP/CPA) ?

- La première raison est la nécessité pour les autorités administratives et promoteurs des PPP de l'évolution de l'utilisation de contrats administratifs dont les contours demeurent en cours d'élaboration.
- La seconde raison est que si les PPP/CPA ne représentent qu'une fraction du marché des firmes de BTP ou de *utilities* (qui doivent néanmoins constituer des équipes de projet *ad hoc*), ils constituent un marché bien distinct pour un compartiment de la finance, le secteur du financement sur projet, qui le voit comme un ensemble continu malgré les différences sectorielles ou de formes juridiques

Le "marché" français[553] des PPP/CPA représente, en 2012, un "stock" de plusieurs centaines de projets lancés et pour partie attribués. Ils comprennent, évidemment, les Contrats de Partenariat (CP, utilisables par les administrations centrales et les établissements publics de l'Etat, et les collectivités), suivis par la MAPPP, mais aussi les formes proches (nous aborderons ce point en **chapitre 2**) : Baux Emphytéotiques Administratifs (BEA, réservés aux collectivités locales) et hospitaliers (BEH, réservés aux établissements publics de santé), AOT-LOA (réservés aux administrations centrales).

Leur recensement est particulièrement ardu. Nous avions envisagé de le faire, mais avons finalement renoncé à cette tâche, qui aurait exigé un suivi quotidien des avis d'appel public à concurrence et des avis d'attribution parmi les annonces de marchés publics. Les relatives incomplétude et incohérence

[553] Appréhender le "marché" des PPP au niveau français ou au niveau européen relève également d'un choix. Un marché transnational émerge, comme en témoigne le suivi mené par l'European PPP Expertise Centre de la BEI, et l'offre adaptée de certains établissements financiers. Nous sommes donc conscients que nous limiter à la France est cohérent avec notre démarche, mais pas complètement satisfaisant.

des données compilées année après année par le CEFOPPP, institution pourtant créée dans le but de suivre l'évolution du marché, confirment la difficulté, et peut-être la vanité de l'exercice. Refusant de nous en tenir aux contrats de partenariat, nous proposerons donc les données les plus robustes et récentes que nous aurons reprises de seconde main dans les rapports de la MAPPP et du CEFOPPP[554]. A défaut d'exactitude, elles permettront au lecteur de se faire une idée des grandes masses et ordres de grandeur du marché.

Le premier réflexe est souvent de chercher à connaître le nombre de projets – lancés, puis attribués – par type de contrats, par secteur. Il apparaît néanmoins rapidement que le montant en valeur du marché est une information également importante : à ce stade, nous choisissons de nous intéresser aux montants investis (qui donnent, aux subventions près, pas toujours précisées mais parfois importantes, surtout sur les grands projets, une indication du marché du financement) plutôt qu'aux engagements totaux sur la durée de vie des contrats, qui comprennent les loyers de fonctionnement des projets. Ceci est cohérent avec notre démarche qui nous conduit à regarder les PPP du côté des intervenants financiers plutôt que du côté de l'action publique.

Les donnés complètes, le plus souvent, s'arrêtent fin 2011.

Nous abordons ici le "marché" des PPP sous divers angles :

- En se limitant aux Contrats de Partenariat
- En considérant les formes assimilées
- En considérant la dynamique d'ensemble
- En considérant les projets les plus emblématiques
- En rapportant le poids des PPP à la commande publique.

i) Les PPP limités aux Contrats de Partenariat

Se limiter aux Contrats de Partenariat est le moyen le plus simple (quoique nous le jugions incomplet, surtout jusque 2009 environ) de "mesurer" le "marché" des PPP. Les CP sont suivis de près par la MAPPP[555], dont les données renseignent tant sur leur nombre que leur montant[556], mais aussi leur grande catégorie d'attributaire : Etat (et ses établissements publics), collectivités locales. Une répartition sectorielle est souvent proposée, mais ce genre de typologie est rarement cohérent d'une institution à l'autre.

La MAPPP et/ou le CEFOPPP proposent aussi dans certains documents contenant des données statistiques un suivi de certains "indicateurs précoces" du marché : les projets identifiés, les

[554] Nous avons essayé, en croisant toutes les données statistiques annuelles et semestrielles du CEFOPPP, de reconstruire l'évolution année après année du marché, par nombre et montant d'investissement des types de contrat, par donneur d'ordres. Cet exercice est irréalisable dans le cadre de cette thèse, et peut-être même de manière générale. Nous avons donc renoncé à constituer des données propres et reproduisons donc tableaux et graphiques, conscients qu'ils peuvent se contredire légèrement.

[555] Une difficulté est néanmoins que, d'un rapport à l'autre, certains contrats signés en toute fin d'année vont basculer l'année suivante, ce qui explique pour partie l'incohérence de certains chiffres. Encore une fois, nous nous intéressons aux ordres de grandeur.

[556] Rappelons que c'est le montant des investissements qui nous intéresse, en stock mais surtout en flux annuel, davantage que le montant estimatif des paiements sur cycle de vie des projets.

recrutements d'assistants à maîtrise d'ouvrage, les projets en phase concurrentielle… Faute de place nous ne fournirons pas d'analyse exhaustive de ces données.

De manière intéressante, le marché se jauge d'abord en nombre de projets, de contrats. La montée en puissance quantitative a été lente. Si le CP a été créé en juin 2004, il n'y eut qu'un contrat signé en 2005, six en 20006, et ce n'est qu'à la fin 2007 qu'un nombre significatif de contrats avaient été attribués. Ces chiffres s'expliquent tant par la durée des procédures, de l'évaluation préalable à la signature définitive. Cette durée va croissant avec la taille et la complexité projet – or les plus petits projets des collectivités peuvent effectuer une évaluation préalable non contrôlée par l'administration centrale, et leurs projets sont souvent plus petits. A contrario les projets portés par l'Etat peuvent être beaucoup plus importants et complexes, ce qui engendre des durées de passation plus longues). Mais il faut aussi considérer l'attentisme des donneurs d'ordres face à un objet nouveau et non stabilisé pour comprendre la lenteur au démarrage du marché (nous revenons sur ce point dans les **chapitres 1, 2 et 3 de la partie 1**).

Fin 2011, la MAPPP ind.iquait avoir "identifié" près de 500 projets déjà attribués, déjà lancés, ou susceptibles d'être lancés en CP. A cette date, ce service à compétence nationale[557] avait engagé l'instruction de près de 250 évaluations préalables, donnant lieu à 175 avis favorables, conduisant au lancement de 135 procédures d'AAPC, et à la signature d'environ 125 contrats fin 2011.

Dans ses estimations statistiques de la mi-2012, le CEFOPPP dénombrait un total de 312 lancés depuis 2004, dont 156 projets attribués.

Ces chiffres laissent entendre que, sur cette lancée[558], plusieurs dizaines de projets pourraient être signés dans les années à venir, maintenant un flux de projets attribués de l'ordre de 20 à 40 par an.

A la mi-2012 les montants d'investissements dans les projets signés l'élevaient à plus de 12 milliards d'€, devant entraîner des flux de paiement de 34 milliards d'€ sur la durée de vie des projets[559].

Conventionnellement, on contemple de manière séparée les projets lancés par l'Etat et ses établissements publics, et ceux lancés par les collectivités locales. Les projets de collectivités sont les plus nombreux : année après année, ils représentent 75 à 80% des contrats signés.

Tab 1: Bilan des CP signés depuis 2004, par type de pouvoir adjudicateur

Pouvoir adjudicateur	Nombre de contrats signés	Volume d'investissement (M€ HT)	Volume économique (M€ HT)
COLLECTIVITES	124	3 015,1	7 532,9
ETAT	32	9 527,8	26 466,7
Total	**156**	**12 542,9**	**33 999,6**

(Source : CEFFOPPP 2012H1)

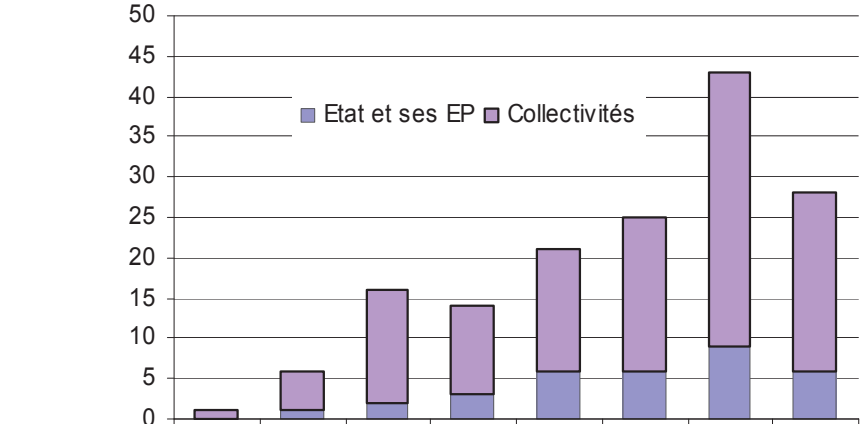
Le graphe ci-dessous rend compte de cette répartition depuis 2005.

[557] Auparavant "organisme-expert" ou "administration de mission"

[558] Il s'agit évidemment d'une vision simplificatrice, tant les signatures définitives de contrats dépendent de facteurs, en particulier des conditions financières du moment.

[559] Il est relativement facile d'identifier les montants d'investissement ("*capital value*") – encore que ceux-ci ne disent rien de la part de subventions publiques versées parfois pour réduire la part de financement privé… surtout sur les projets les plus importants). Evoquer un "volume économique" global sur els contrats paraît moins significatif (d'une part parce que les loyers dépendent de nombreuses variables, d'autre part car ils sont étalés, selon les projets, sur des durées très différentes).

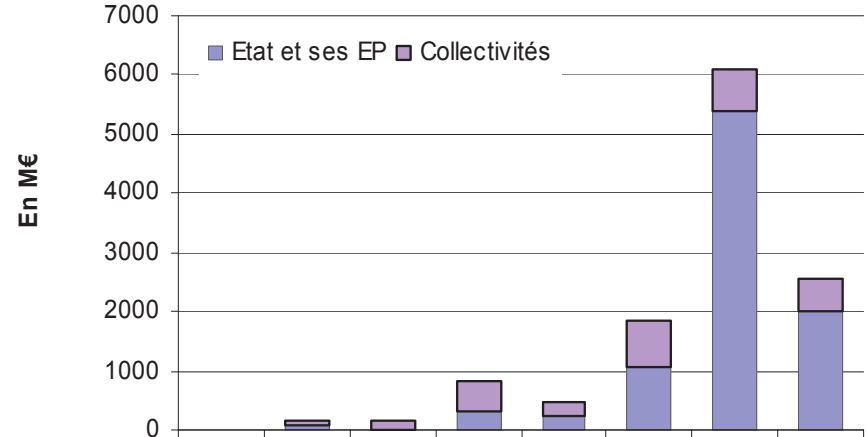
Nombre de CP signés depuis 2005 par l'Etat et ses établissements publics et les collectivités
Source: MAPPP, données du 12/08/2012



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Collectivités	1	5	14	11	15	19	34	22
Etat et ses EP	0	1	2	3	6	6	9	6

Minoritaire en nombre, les projets de l'Etat emportent des montants beaucoup plus importants.

Montant des CP signés depuis 2005 par l'Etat et ses établissements publics et les collectivités
Source: MAPPP, données du 12/08/2012



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Collectivités	1.1	78.7	149.6	488.5	235.0	773.6	733.9	547.1
Etat et ses EP	0.0	70.0	15.8	330.0	235.0	1064.9	5371.7	2018.9

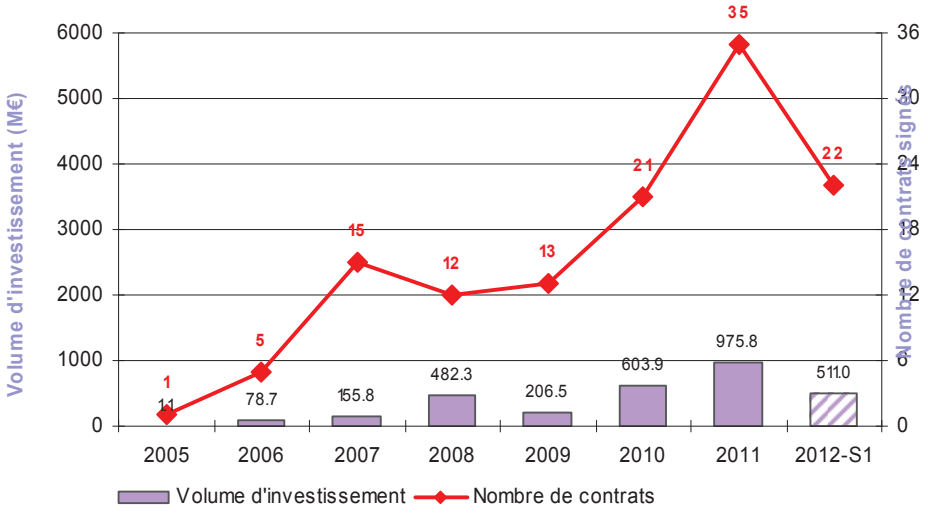
De ce point de vue, la lenteur de la montée en puissance du marché des CP est encore plus remarquable. Notons toutefois que les années 2010, 2011, 2012, ont vu la signature par l'Etat et ses établissements publics de projets d'un montant d'investissement considérable[560], qui déforment la courbe.

[560] En 2010, l'interface de communication rail-train GSM-R (660M€ de coûts d'investissement), en 2012 la LGV "CNM" (contournement Nîmes-Montpellier, 1800M€), le TGI de Paris (600M€ environ). Mais

Mettre côte à côte les volulmes et les montants réalisés par l'Etat et les collectivités dans les PPP permet de voir mieux encore que le nombre d'opérations est tiré par les collectivités, tandis que les volumes du marché sont tirés, avec de très fortes variations, par l'Etat.

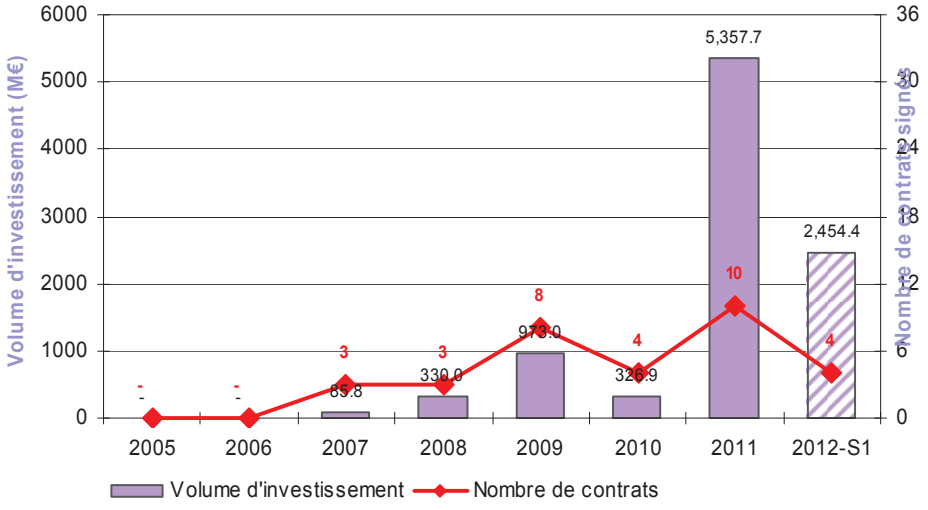
Nombre et volume d'investissement des CP signés par les collectivités depuis 2004

Source: estimations statistiques CEFOPPP, 1er semestre 2012



Nombre et volume d'investissement des CP signés par l'Etat et ses EP depuis 2004

Source: estimations statistiques CEFOPPP, 1er semestre 2012



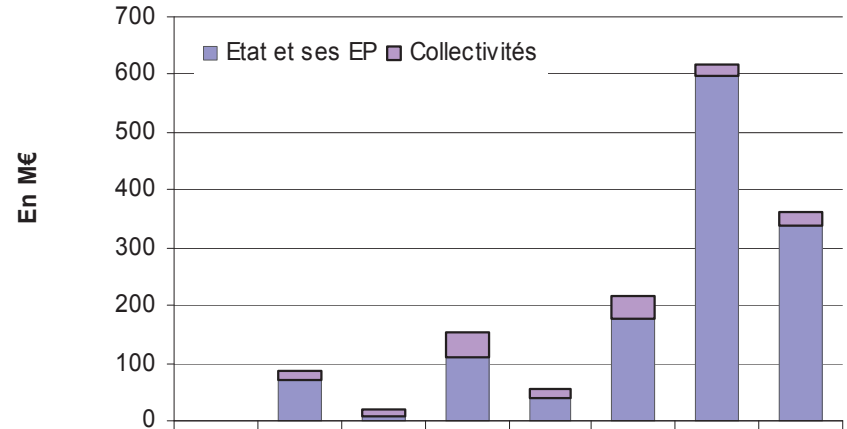
Si on procède à l'exercice du calcul du montant moyen des contrats (un peu trompeur, car l'écart à la moyenne peut être très important : les CP des collectivités peuvent aller de 1M€ à 300M€, ceux de l'Etat, via certaines opérations de ses établissements publics, de quelques M€ à quelques milliards

l'année de tous les records fut 2011, avec la signature du "Balardgone" (1000M€ environ), la LGV "BPL" (Bretagne Pays de Loire, 3400M€), le système de facturation "écotaxe poids lourds" (675M€ environ)

d'€), on voi que le montant moyen des contrats de l'Etat est très largement supérieur à celui des collectivités, et tend à croître.

Montant moyen des CP signés depuis 2005 par l'Etat et ses établissements publics et les collectivités

Source: notre calcul sur base MAPPP, données du 12/08/2012



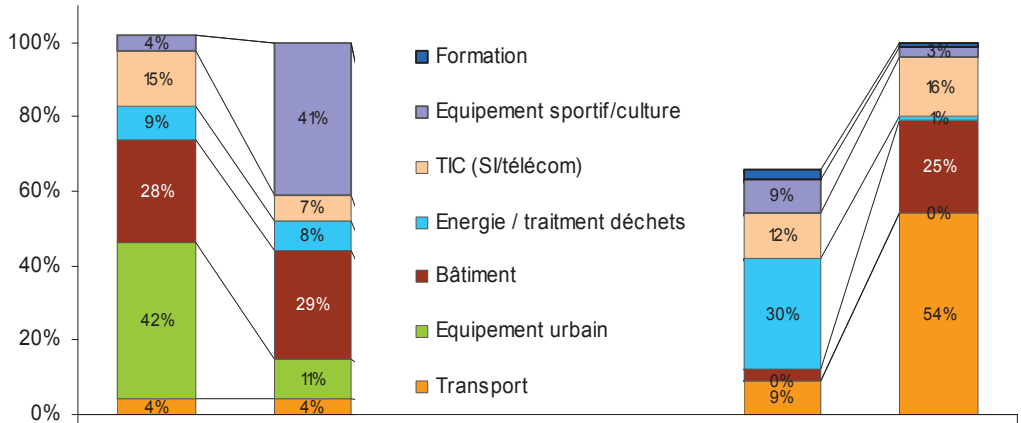
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Collectivités	1.1	15.7	10.7	44.4	15.7	40.7	21.6	24.9
Etat et ses EP	0.0	70.0	7.9	110.0	39.2	177.5	596.9	336.5

A ce stade, il peut être intéressant de comprendre cette différence de montant moyens au regard des secteurs d'application :

- du côté des collectivités, une fraction importante des contrats relève de ce que la MAPPP appelle des équipements urbains : essentiellement des systèmes d'éclairage public, dont le montant d'investissement e dépasse pas 40M€ et est souvent inférieur à 10M€. Les collectivités ont en revanche passé commande d'équipements sportifs : on retrouve derrière cette catégorie des centres nautiques coûtant quelques M€ à l'investissement, et des grands stades allant de 70 à 280M€. Ils sont largement surreprésentés dans la masse des investissements des collectivités. Le seul secteur dont le poids en montant d'investissement se rapproche de la proportion de contrats signés est le "bâtimentaire", qui regroupe surtout des établissements scolaires (écoles, collèges, lycées).
- Du côté de l'Etat et de ses collectivités, le rapprochement entre nombre de contrats et montants révèle une situation encore plus déséquilibrée : "9%" des contrats signés – en réalité, deux projets – font plus de la moitié des montants investis[561]. Un seul bâtiment – le "Balardgone", le quart. Le hasard des catégorisations veut que l'on rattache à l'Etat les établissements publics de santé, dont certains ont recours à des contrats de partenariat pour des bâtiments ou équipements d'appoint dans l'efficacité énergétique, qui ne s'élèvent qu'à quelques M€.

[561] Et encore, les 7,8 milliards d'€ de montant d'investissement de la LGV SEA [sud-Europe-Atlantique] ne figurent pas dans les statistiques des PPP

Poids relatif des secteurs dans les CP de l'Etat et des collectivités
Source: retraitement de données MAPPP, datées du 12/08/2012



	Collectivités (101CP, 2419.1M€)		Etat (28 CP, 7001.8M€)	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Formation	0%	0%	3%	1%
Equipement sportif/culture	4%	41%	9%	3%
TIC (SI/télécom)	15%	7%	12%	16%
Energie / traitment déchets	9%	8%	30%	1%
Bâtiment	28%	29%	3%	25%
Equipement urbain	42%	11%	0%	0%
Transport	4%	4%	9%	54%

ii) Considérer les formes assimilées

Si, comme nous le verrons, les CP constituent la forme archétypique, idéale, du PPP, il convient d'y ajouter des formes juridiques proches, qui ont été utilisées de manière significative lors des premières années de la montée du "marché" des PPP pris dans un sens plus large – et font tout autant partie du marché tel qu'il est considéré par les industriel et le secteur financier impliqué dans les PPP. (notons qu'il n'est *jamais* question des contrats de DSP/concessions dans les données de la MAPPP ou du CEFOPPP).

En ce qui concerne les formes assimilées, il est très difficile de collecter et compiler des données cohérentes. Nous reproduisons ici les données, tableaux et graphes du CEFOPPP, pour donner une idée des grandes masses en question.

Fin 2011, le CEFOPPP recensait 694 projets lancés et 210 attribués, tous modes confondus. En ce qui concerne les CP, AOT-LOA[562], BEH[563], les données sont assez fiables. C'est moins le cas pour les BEA[564], non soumis aux mêmes obligations de publicité, notamment après avis d'attribution. Aussi invitons-nous le lecteur à ne considérer dans le tableau et le graphe suivant que les données relatives aux CP, BEH, AOT-LOA.

[562] Autorisation d'Occupation temporaire assortie d'une Location avec Obligation d'Achat : réservée aux administrations centrales.
[563] Bail Emphytéotique Hospitalier, réservé aux Etablissements Publics de Santé – et surtout utilisé à l'occasion du plan Hôpital 2007 (2003-2007). Les EPS peuvent désormais recourir à des CP… et les BEH ont été fondus dans les BEA
[564] Baux Emphytéotiques Administratifs, réservés aux Collectivités.

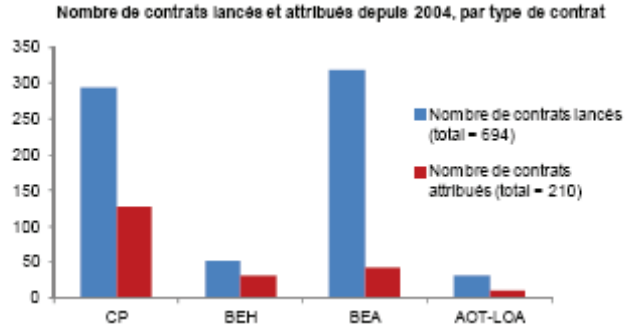
Nombre et montant en millions hors taxes des projets signés, par année et par type de contrat

	CP		BEH		BEA		AOT-LOA		TOTAL	
	Nb	M€ HT	Nb	M€ HT	Nb	M€ HT	Nb	M€ HT	Nb	M€ HT
2005	1	2	3	72	0	0	0	0	4	74
2006	5	305	10	1 597	5	66	6	774	26	2 742
2007	20	797	7	763	5	298	1	50	33	1 908
2008	16	2 552	5	1 346	3	50	2	407	26	4 356
2009	20	2 848	2	7	8	193	0	0	30	3 047
2010	25	1 937	3	167	11	198	0	0	39	2 303
2011	40	16 225	0	0	8	336	0	0	48	16 561
NC	0	0	1	19	2	20	1	300	4	339
TOTAL	127	24 666	31	3 972	42	1 161	10	1 530	210	31 330

Source : estimations CEFOPPP au 31/12/2011

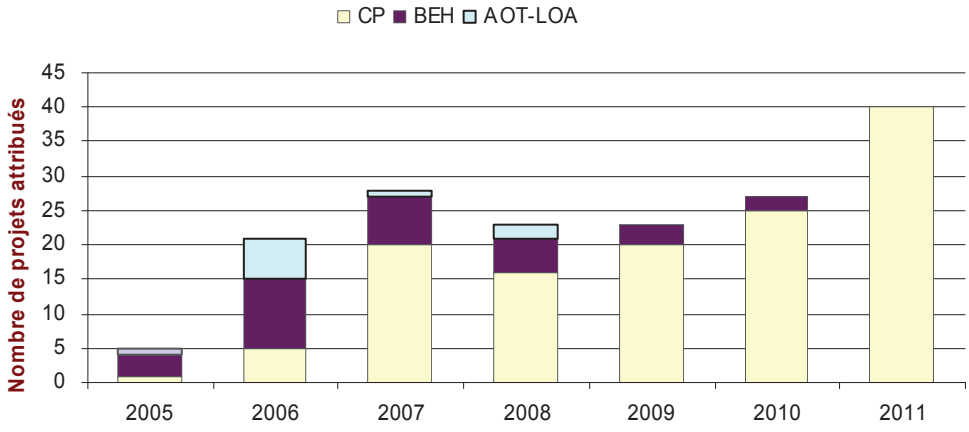
Note : les montants font référence non au montant des investissements mais au montants totaux engagés.

Année	Nombre de contrats lancés	Nombre de contrats attribués
2004	21	
2005	32	4
2006	60	26
2007	104	33
2008	60	26
2009	95	30
2010	149	39
2011	125	48
NC	48	4
TOTAL	694	210



Nombre de projets de CPA attribués, BEA exclus, 2005-2011

Source: données CEFOPPP 31/12/2011



En sus des CP lancés et attribués, deux autres types de contrats ont constitué une voie d'accès aux contrats globaux à préfinancement privé dans les années 2000 : les AOT-LOA et les BEH. A l'instar des CP, ils ont été employés dans des projets de taille diverse : des petits bâtiments administratifs à quelques M€ liés à la justice ou la sécurité intérieure (commissariats, tribunaux) aux lots de prisons à quelques centaines de M€ pour les AOT-LOA, des bâtiments et équipements hospitaliers annexes à quelques M€ ou dizaines de M€ aux grands complexes hospitaliers allant jusqu'à 350M€ pour les BEH. Voie d'accès aux PPP pour certains donneurs d'ordres publics, ils ont également constitué une première tranche précoce du marché des PPP pour les industriels et intervenants financiers.

Des données plus récentes du CEFOPPP – mi-2012 – et ayant porté une attention soutenue aux projets habituellement difficiles à identifier, les BEA, recensent 966 projets lancés : près des 2/3 sont des BEA.

Tab 1: Bilan des CPA recensés et signés depuis 2004

Type de contrat	Nombre de contrats recensés	Nombre de contrats attribués*	Valeur (Mds€ HT)
CP	312	156	34,0
BEH	51	32	4,0
BEA	566	279	1,6*
AOT-LOA	32	11	1,6
TOTAL	**961**	**478**	**41,2**

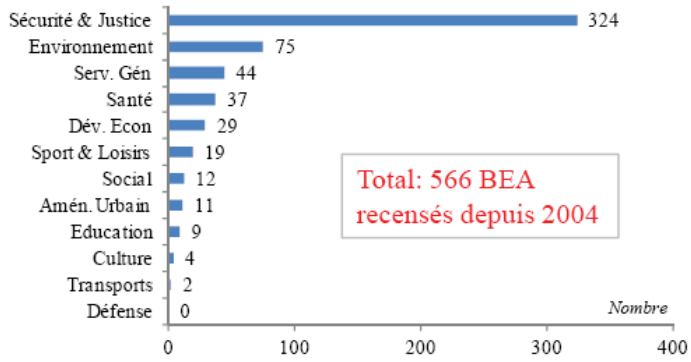
* Pour les projets BEA, 279 projets avec des montants d'investissement identifiés.
53 autres projets ont été identifiés attribués, mais sans information sur leurs valeurs d'investissement.

Source : estimations CEFOPPP au 30/06/2012

Note : les montants font référence non au montant des investissements mais au montants totaux engagés – il semble cependant qu'en ce qui concerne les BEA, ils font référence aux montants d'investissement…

Ces très nombreux petits CPA représenteraient un montant d'investissement (?) estimé à 1571,4M€, soit 5,6M€ en moyenne. Essentiellement utilisés dans les domaines bâtimentaire en lieu avec la justice et la sécurité intérieure (casernes de gendarmerie, commissariats de police, construits par les collectivités locales), et à moindre titre, les bâtiments administratifs divers, et la santé (essentiellement des EHPAD[565]), ils semblent avoir trouvé un nouveau terrain d'application dans le secteur des installations photovoltaïque (« environnement »), souvent couplées au bâtiment.

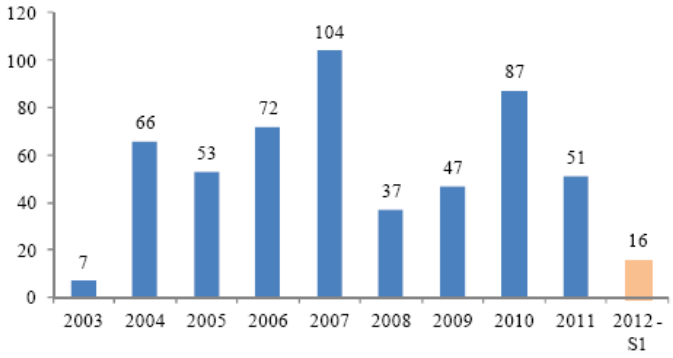
Graph 1: Ventilation des projets lancés en BEA depuis 2004, par secteur



Source : estimations CEFOPPP au 30/06/2012

[565] Etablissements d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes

Graph 2: Nombre de projets lancés en BEA, par année depuis 2004



Source : estimations CEFOPPP au 30/06/2012

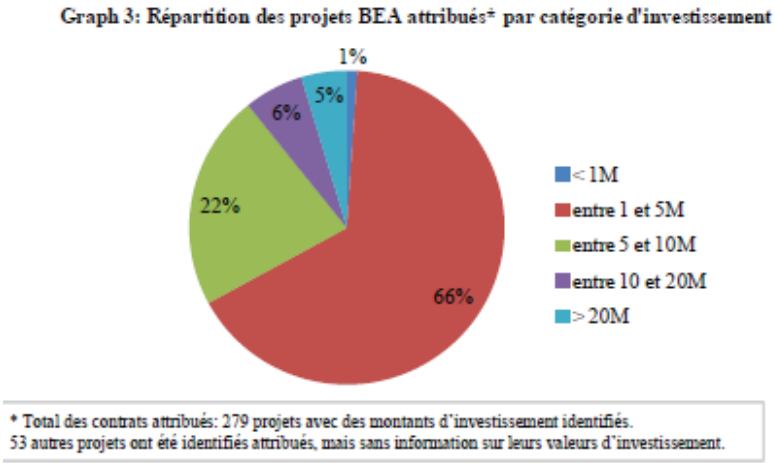
Projets en BEA attribués par secteur

Montant *en M€*	Projets identifiés de mi-2004 à mi-2012 Nombre	Montant d'investissement	Montant moyen
Sécurité et justice (a)	228	1 126.1	4.9
Services généraux b)	17	136.7	8.0
Santé (c)	14	117.0	8.4
Aménagement urbain	8	58.3	7.3
Sports et loisirs	4	64.1	16.0
Développement économi	4	39.6	9.9
Environnement (d)	-	-	n/a
Eucation	2	25.5	12.8
Culture	1	2.7	2.7
Social	1	1.5	1.5
Défense	-	-	n/a
Transports	-	-	n/a
Total	**279**	**1571.5**	**5.6**

Notes: *(a) Casernes de gendarmerie, commissariats*
(b) Bâtiments administratifs
(c) EHPAD principalement
(b) Photovoltaïque

Sources: estimations statistiques du CEFOPPP, mi-2012. Il est très difficile de détercter la totalité des lancements de projets en BEA, et plus encore leur attribution

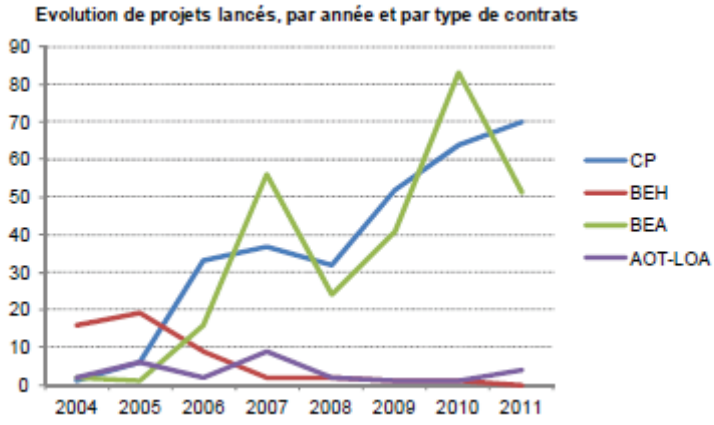
La densité de ce type de projets, et plus encore leur petite taille (les 2/3 sont inférieurs à 5M€), en font un compartiment du marché particulier.



Source : estimations CEFOPPP au 30/06/2012

Un recensement des projets lancés (mais non nécessairement attribués) identifiés de 2004 à 2011 permet de contempler deux phases du "marché" des PPP/CPA : jusque 2006, il est porté par quelques contrats de type BEH et AOT-LOA, avec attribution en 2006-2007-2008 essentiellement. Puis on assiste à une montée en puissance massive des CP et des BEA à compter de 2006-07 (date de lancement) avec attributions massive à compter de 2007-08.

A compter de cette date, la vigueur du marché des PPP/CPA se mesure principalement aux lancements et attributions de Contrats de Partenariat et BEA. Les formes contractuelles AOT-LOA et BEH, proches du CP, s'effacent.



Source : estimations CEFOPPP au 31/12/2011

1.2.2. Acteurs publics et privés des PPP, nouveaux venus ou non de la commande publique

S'il est question de "marché" des PPP, il y est nécessairement question d'acteurs – entendus ici comme entités économiques de la demande et de l'offre, prises au niveau du marché "agrégé", mais aussi de chaque projet. Mais les entités régulatrices – organisatrices du marché pris dans son ensemble, et intervenantes potentielles sur chaque opération – sont elles aussi à prendre en compte.

La description, la définition, la catégorisation, la typologie, la compréhension des logiques de certains de ces acteurs seront au cœur de notre thèse – précisons pour anticiper les interrogations d'ordre sociologique qu'il s'agira davantage d'étudier leur *identité* que d'analyser des *jeux*, sinon dans les rapports de force économique observés au cours des phases de montage et d'analyse de projets que nous avons pu observer. Dans l'esprit de cette introduction technique, nous ne donnons que les éléments de base pour aider le lecteur à accompagner notre réflexion.

Nous avons fait le choix dans cette thèse de nous intéresser aux acteurs économiques des opérations, essentiellement du secteur privé et plus encore les intervenants issus du monde financier, mais nous pourrions également identifier un certain nombre d'acteurs externes, qui n'appartiennent ni au côté de l'offre ni à celui de la demande, ne sont pas acteurs des montages, mais ont joué un rôle dans le développement du "marché" des PPP :

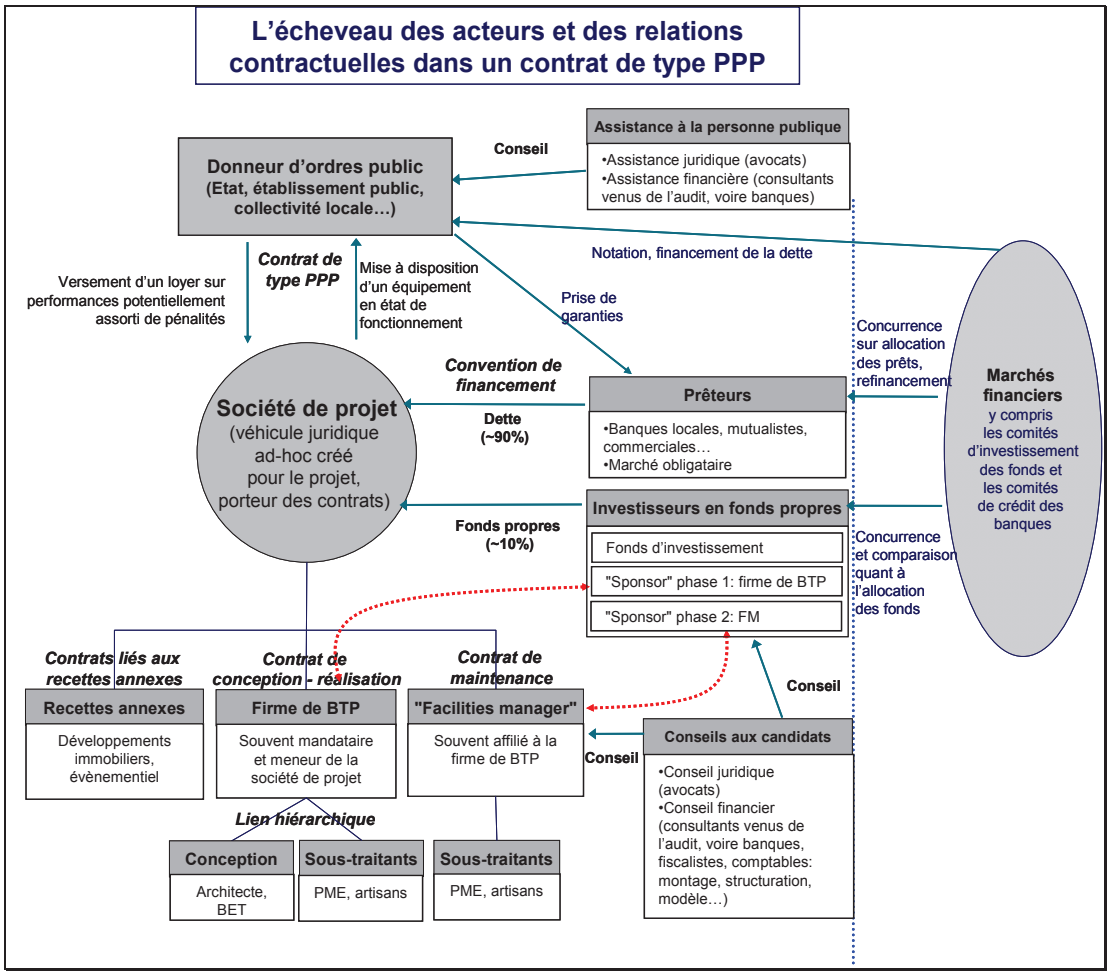
- acteurs de la réglementation et de la législation (MAPPP[566], commissions techniques, Parlement, Conseil Constitutionnel, Conseil d'Etat, Commission Européenne, Direction des Affaires Juridiques du MINEFI) ;
- acteurs de régulation *ex ante* et *ex post*, voire de suivi critique des projets (MAPPP, tribunaux administratifs jusqu'au Conseil d'Etat, Cour des Comptes) ;
- acteurs de promotion et d'influence (MAPPP, FNCCR, AMF, AMGVF, ADF, ARF, IGD, EGF/BTP, CAPEB, ONA[567]… et donneurs d'ordres et grandes entreprises elles-mêmes) : abordés dans processus de construction de marché.

Que l'on considère les " micro-marchés" (les appels d'offres ou plus précisément, dans la plupart des cas, dialogues compétitifs pour chaque projet) ou "le marché" pris de manière agrégée, deux grands pôles d'acteurs, qu'on identifie dans les organigrammes des opérations, sont à prendre en compte : le pôle du client public, et celui des opérateurs privés, industriels et financiers. En termes économiques,

[566] Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé, "administration de mission" officiellement mise en place en mai 2005 en application de l'ordonnance portant création des Contrats de Partenariat. Initialement rattachée au Premier Ministre puis placée sous l'autorité de la Direction Générale du Trésor au MINEFI, elle est intervenue pour préparer la législation et intervient encore pour faire évoluer la réglementation sur des sujets techniques pointus ; elle propose une assistance documentaire et technique ; elle est chargée de valider les évaluations préalables des projets des administrations centrales et Etablissements publics ; elle peut être saisie pour valider les évaluations préalables des projets des collectivités ; elle tient un décompte statistique des opérations lancées, abouties ou non, et veille à la bonne tenue du "marché". Forte d'une dizaine de membres, essentiellement des hauts fonctionnaires, initialement présidée par Noël de Saint-Pulgent, continûment dirigée, depuis sa création, par François Bergère, membre de la Cour des Comptes, elle a aussi joué un rôle important dans la promotion des PPP et des bonnes pratiques à destination des acteurs privés et des donneurs d'ordre publics. De la MAPPP comme de tous ces sujets il sera inévitablement question.

[567] FNCCR = fédération nationale des collectivités concédantes et régies ; AMF = association des Maries de France ; AMGVF = association des maires des grandes villes de France, ADF = association des Départements de France, ARF = association des Régions de France ; IGD = institut pour la Gestion Déléguée, groupe de pression représentant les grandes firmes de *utilities*, et, de puis peu, les firmes de BTP et le secteur bancaire impliqué dans les concessions et les PPP ;

ils ne s'agit rien de moins que la demande et l'offre. Donnons-en quelques éléments relativement superficiels[568].



Les donneurs d'ordres publics – le côté de la demande – ne sont pas au cœur des préoccupations de notre recherche. Pour mieux comprendre les PPP[569], mais aussi la position des groupements privés et de leurs différentes composantes face à eux, deux éléments concernant les clients publics méritent toutefois d'être soulignés : le nouveau rôle des donneurs d'ordres publics, et leur hétérogénéité.

En ce qui concerne leur rôle, dans le cadre des PPP, il n'est plus de définir des moyens mais de formuler des besoins, idéalement sous forme d'objectifs à atteindre ; par suite il est donc de choisir non plus le meilleur fournisseur au coût le plus bas, mais l'offre organisationnelle et contractuelle jugée la meilleure pour mener et encadrer un projet complexe sur sa durée de vie. Celle-ci sera idéalement choisie à l'issue d'une procédure concurrentielle complexe et progressive appelée *dialogue compétitif* (cf. *infra*). Des intervenants extérieurs techniques, juridiques, financiers, peuvent

[568] Ces éléments ici exposés pourront parfois faire double emploi avec notre description des acteurs du financement de projet, présentés en **chapitre 5**.

[569] PPP qui, faut-il le préciser, ont d'abord été créés pour la commande publique, ainsi qu'en témoignent l'appareillage justificatif ayant accompagné leur introduction, les développements théoriques, les recherches ex post et les travaux sur les retours d'expérience, quasi-exclusivement consacrés aux donneurs d'ordres…

l'accompagner dans la définition et l'expression de son besoin et la passation de la procédure concurrentielle. Toutefois, conséquence directe de la délégation de la maîtrise d'ouvrage, et de l'intégration de la maîtrise d'œuvre dans l'organisation privée, les métiers liés à la création ou à l'expertise technique et intellectuelle (bureaux d'étude, mais surtout architectes) sont désormais intégrés aux groupements candidats dans les appels d'offres, et ne traitent plus directement avec la personne publique. Cette rétrogradation symbolique et cette subordination économique nouvelle, évidemment mal vécue par la profession, ont été à l'origine de la fronde des architectes contre la législation portant sur les PPP.

Sous le terme générique de donneur d'ordres publics (ou commanditaire, ou concédant, ou client public) sont regroupés des acteurs hétérogènes voire hétéroclites, qui tous peuvent avoir recours à des outils de commande publique de type PPP/CPA, mais possèdent des caractéristiques différentes, dont la plus importante n'est pas visible dans le statut juridique : c'est la compétence technique plus ou moins structurée, souvent liée au nombre d'opérations complexes conduites. Nous nous référons ici davantage aux organisations qu'aux individus et/ou professionnels ("décideurs" politiques et fonctionnaires chargés de la commande publique, tels que les directeurs généraux des services dans les collectivités, les directeurs immobiliers de certains établissements publics, et autres équipes de projet dédiées). Dans le cas français :

- Plus ou moins expérimentés et autonomes dans leurs décisions, les donneurs d'ordre décentralisés : collectivités locales[570] (communes, établissements publics intercommunaux, communautés urbaines, départements, régions), établissements publics hospitaliers et de santé (centres hospitaliers universitaires ou de moindre importance et EHPAD – établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes[571]), universités[572], sont les principaux pourvoyeurs du marché des PPP en terme de **nombre de projets**. Ces donneurs d'ordre décentralisés ont dans la plupart des cas pour propriété commune de ne conduire qu'occasionnellement des projets complexes, mais certains sont plus, ou mieux, soutenus par des agences centralisées. La plupart des projets sont de portée locale et de montants faibles

[570] Qui non seulement jouissent d'une grande autonomie de décision (principe de libre administration) et sont peu contrôlées sinon dans leur domaine de compétence et par le jeu des transferts financiers reçus de l'Etat. Les collectivités locales représenteraient les 2/3 de l'investissement public en France, et 2/3 de ces 2/3 seraient portés par les communes et les EPCI. Nous ne pouvons vérifier cet ordre de grandeur très fréquemment mentionné mais conservons cette donnée au moins en tant qu'elle nous informe sur une croyance collective, et convoie plus de signification que le simple chiffre.

[571] Sans entrer dans le détail, rappelons grossièrement que la gouvernance de ces établissements publics, et donc leur autonomie de décision et leur marge de manœuvre budgétaire, résultent d'un équilibre complexe entre corps médical, administration des établissements, élus locaux, mais aussi agences régionales de santé et agences nationales – MAINH et désormais ANAP. MAINH = mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier ; ANAP = agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux. Cette dernière assure un suivi des projets d'investissement hospitalier aux côtés des établissements, utilisant différentes modalités de commande publique (maîtrise d'ouvrage publique, conception-réalisation, et PPP/CPA : contrats de partenariats et baux emphytéotiques hospitaliers). Elle répercute, dans le rythme de la commande et les modalités de dévolution, les politiques nationales – en particulier les grands plans d'investissement Hôpital 2007 et Hôpital 2012.

[572] Qui sont décentralisées depuis 1969 et jouissent théoriquement d'une plus grande autonomie de gestion depuis la Loi LRU de 2009. Leur utilisation de Contrats de Partenariat est néanmoins soumise à la régulation *ex ante* par la MAPPP. Précisons *a contrario* que nombre d'établissements d'enseignement supérieur autour desquels peuvent être menées des opérations immobilières complexes en PPP/CPA notamment, relèvent de leur ministère de tutelle et ne peuvent ici être classés parmi les acteurs décentralisés au même titre que les universités…

(EHPAD, casernes de gendarmerie, piscines…), mais d'autres, moins nombreux, ont eu un caractère emblématique et sont de montant relativement importants (stades, grands hôpitaux).

- En règle générale les projets les plus emblématiques (grandes infrastructures de transport et équipements technologiques en réseau, grands bâtiments administratifs, pénitentiaires, et d'enseignement supérieur) et (car) les plus importants en montant, et qui représentent la **majeure partie du "marché" en valeur**, quoique moins nombreux, sont initiés par des établissements publics ou des administrations centrales plus organisées, dépendant de ministères, et/ou dont la raison d'être est parfois de conduire des programmes d'investissement et de mener de grands projets complexes : Ministère de l'Equipement (DG Routes, et grands établissements publics liés à ce ministère et ses avatars récents : VNF, RFF[573]), Ministère de la Défense, Ministère de la Justice[574]. Qu'ils soient maîtres d'ouvrage publics, concédants dans le cadre de concessions, clients publics dans le cadre de PPP/CPA, ces grands donneurs d'ordres publics sont – en général – plus rôdés à la définition et au suivi de programmes, et à la passation de marchés complexes, que les clients publics décentralisés mentionnés plus haut. Ce qui n'empêche qu'eux aussi fassent appel à des assistants extérieurs : consultants de manière facultative, MAPPP de manière obligatoire pour la régulation *ex ante* des projets.

L'intérêt des donneurs d'ordres publics et leur compétence pour le défendre

Même si les clients publics sont divers, et que leur compétence se situe pour partie dans les structures de conseil qui les assistent lors de la passation des dialogues compétitifs, les donneurs d'ordres publics ont un intérêt de long terme commun, que la structure du PPP est censée protéger. Dans le monde anglo-saxon, l'intérêt public dans le cadre des PPP est résumé sous le vocable de *VfM* (*value for money*) et plus récemment, *BVM* (*best value for money*) : le meilleur rapport qualité-prix. On retiendra néanmoins *a minima* l'objectif économique "simple" de la qualité du service de mise à disposition d'un équipement (c'est-à-dire conforme aux objectifs contractuellement définis, tant en termes de spécifications techniques de l'équipement que du service d'entretien-maintenance et de préservation patrimoniale de cet équipement – travaux de gros entretien et renouvellement), pour le meilleur rapport qualité-prix, tout au long de la vie contractuelle de l'équipement. C'est-à-dire, à niveau de service égal, au moindre prix – sachant que ce prix est lui-même, côté acheteur public, pondéré par un risque, ou du moins, une certaine incertitude. L'intérêt de la personne publique se situe donc sur la longue durée, pour un coût global connu et maîtrisé, et supposé minimisé par la procédure concurrentielle. Le client public est théoriquement protégé dans son processus de commande en PPP, contre les risques de dérives de coûts et délais dans l'exécution de l'équipement (car liés aux éventuelles insuffisances du responsable de la conception-construction), mais aussi dans le service associé, qui conditionne sa disponibilité et son maintien en condition.

Certains modes d'organisation du client public font que les compétences et/ou le processus décisionnel sont éclatés, tandis que d'autres permettent la concentration du pouvoir et des compétences dans une équipe resserrée. Ces caractéristiques vont, évidemment, partiellement déterminer la manière dont sera mené le processus de sélection, et l'habileté dans la conduite des

[573] Voies Navigables de France, Réseau ferré de France. Les projets de canal Seine nord et de lignes à grande vitesse représentent des montants d'investissements unitaires chiffrés en en milliards d'Euros.
[574] Les programmes d'investissement du Ministère de la Justice – imposants ces dernières années – sont gérés de manière centralisée par l'AMOTMJ – Agence pour la Maîtrise d'Ouvrage du Ministère de la Justice – devenue APIJ – Agence Pour l'Immobilier de la Justice. Cette agence conduit à la fois des projets en maîtrise d'ouvrage publique et en PPP/CPA.

appels d'offres. Pour autant, la technicité de certains domaines de la sélection (notamment juridique et financier), la non récurrence des processus d'appels d'offres pour des projets complexes, en tout cas à l'échelle d'une carrière de cadre dans la fonction publique, rend la personne publique démunie face à des groupements où les chefs de projets sont rompus à la manœuvre et la négociation commerciale. Ce déséquilibre conduit le personnel de la commande publique à s'entourer de consultants, ou "conseils", nommés APP[575] (assistant à la personne publique) juridique et financière, pour l'assister dans la passation de l'appel d'offres et la sélection des candidatures.

Pour ce qui est du côté de l'offre, donc le secteur privé[576], en raison de la nature même de contrat global des PPP/CPA (conception-construction, entretien-maintenance, préfinancement par le privé), le donneur d'ordres public devra le plus souvent choisir pour prestataire (ou opérateur) privé un consortium ou groupement, composé de diverses firmes chargées de construction et de services techniques, voire d'une partie de l'exploitation, et d'établissements financiers prêteurs et investisseurs. Dans certaines configurations, ce consortium met en place une société de projet pour contracter avec le donneur d'ordres public, répercuter les obligations, et porter le financement.

Tandis que le côté de la demande, partagé entre des donneurs d'ordres décentralisés, nombreux et peu expérimentés d'un côté, et de grands établissements publics ou administrations centrales mieux rôdés, de l'autre, est parfois à tort considéré comme un tout (« les donneurs d'ordres », « le "marché" », « la personne publique »), la compétence technique, quoique partagée entre acteurs concurrents, est nettement plus concentrée, sinon centralisée, du côté du secteur privé : quelques grandes firmes de BTP et/ou de services techniques, une grosse dizaine de banques prêteuses, une dizaine de fonds d'investissement – et pour les intervenants qui ne fournissent qu'une prestation "intellectuelle", une dizaine de cabinets d'avocats renommés, et moins d'une dizaine de cabinets de conseil "financier".

- L'offre n'est pas réductible aux seules firmes de BTP. Toutefois, en ce qu'elles sont le plus souvent titulaires de la part majoritaire du montant du contrat vu sous l'angle des coûts d'investissement, parce qu'elles mènent souvent les *consortia* en tant que "*sponsor*", parce qu'elles sont les plus connues aussi, mais surtout, ce qui est critiqué, parce qu'elles semblent structurellement privilégiées par cette modalité de passation des marchés, elles sont les acteurs privés les plus visibles des PPP. De fait, le "marché" français des PPP est dominé par les trois "*majors*" (les groupes Bouygues, Vinci, Eiffage) qui sont présents dans la quasi-totalité des consortiums qui remportent les **grands projets** en PPP, les plus emblématiques. Ces groupes placent à la direction des projets des personnels très expérimentés dans les négociations commerciales tant au sein des groupements que face à la personne publique. Pour autant, les projets menés en PPP ne font pas tous appel aux compétences du BTP, et certains *consortia* sont menés par des industriels relevant du secteur des NTIC, de l'énergie et/ou des *multi-utilities*. Par ailleurs, des projets de moindre taille mais à dominante BTP peuvent être remportés par des firmes de construction de second rang ou des promoteurs immobiliers ou institutions bancaires

[575] Terme plus approprié qu'assistants au maître d'ouvrage, la maîtrise d'ouvrage étant pour partie transférée au groupement privé "partenaire" dans le cadre des PPP

[576] Nous reprendrons de manière plus exhaustive ces développements en passant en revue les acteurs des opérations de financement sur projet dans les PPP, en **chapitre 5**.

intervenant comme promoteurs, qui peuvent faire intervenir des entreprises de construction de moindre taille.

Il est dans la logique des PPP que soit mise en place une intégration étroite entre conception et travaux ; de fait ce type de contrat correspond également à une extension amont des groupes de BTP, qui développent une offre de conception-réalisation, intégrant la maîtrise d'œuvre. Dans ce cadre, la maîtrise d'œuvre traditionnelle – architectes, bureaux d'études – se trouve subordonnée aux firmes de BTP dans les montages, et intégrée aux groupements[577].

- Si, de part le calendrier (elles ont lieu en période d'exploitation), les modalités de paiement (les versements soumis à pénalité auront lieu tout au long de la durée de vie du projet), et des obligations contractuelles séparées, les fonctions d'entretien-maintenance, et éventuellement d'une partie de l'exploitation, sont distinctes de la conception-construction, la logique des PPP est aussi d'inciter à ce qu'elles soient pensées en bonne intelligence avec les choix de conception et de construction dès le montage des projets. Dès lors l'intervention des *facilities managers* (encore appelés "FMeurs", ou "mainteneurs", qui regroupent des métiers de la maintenance technique et immobilière, du service d'entretien, de nettoyage, gardiennage, informatique, et autres activités liées à l'exploitation et la mise à disposition des bâtiments, et prennent une place croissante dans le contexte de l'externalisation croissante de services techniques auparavant assurés en régie directe ou par des personnels à statut), est planifiée dès la phase de conception des offres. La fourniture de ces "services aux bâtiments" sur leur cycle de vie correspond à une volonté d'extension vers l'aval des firmes de BTP, qui développent des filiales spécialisées pour répondre dans le cadre d'offres intégrées. Dans les projets à dominante immobilière, il est commun de voir les opérations techniques (construction puis entretien, renouvellement, maintenance), assurées par les filiales d'une même *major* du BTP. Toutefois la dimension de service des PPP ne se réduit pas nécessairement au *facilities management* et peut comporter des formes d'exploitation commerciale et évènementielle, des types de services plus intensifs en main d'œuvre, ou encore liés à l'optimisation énergétique. Ces dimensions font appel à des compétences particulières, techniques, ou d'organisation, qui n'entrent pas dans le domaine de compétences des firmes de BTP et de leurs filiales. On peut donc trouver dans la composante "services" (voire investissement) des PPP des firmes de *utilities* (les deux multinationales françaises des services techniques urbains en réseau, issues des concessions d'eau, sont présentes sur le marché), liées aux flux énergétiques (EDF, Schneider Electric…), ou encore des firmes, multinationales ou non, spécialisées dans les services à forte intensité en main-d'œuvre (Sodexo, ICC, G4S…).

- Ces deux types d'intervenants techniques aux temporalités différentes et aux intérêts divergents (pour des raisons évidentes mais qui seront approfondies dans la thèse), à moins qu'ils n'appartiennent à une firme intégrée, sont réunis dans des groupements de circonstance. La réalité de l'unité de ces entités, ou, à défaut, l'impression spontanée d'une prédominance du "béton" sont des questions intéressantes. D'autant que la mission globale des PPP appelle une autre composante importante : l'apport de financements. Par nature même les PPP sont assimilables à des opérations de financement sur projet, avec montage juridique et financier adapté d'une société de projet ou, alternativement, d'un crédit-bail. Sans trop dévoiler ce qui sera

[577] Pour autant, bien que le corps professionnel des architectes et les syndicats de la maîtrise d'œuvre, économiquement et symboliquement relégués dans les montages en PPP, aient mis en garde contre le sacrifice de la qualité architecturale dans les projets menés en PPP, il semble au contraire que les firmes de BTP aient voulu éviter cet écueil. Mais ce n'est pas notre objet.

au cœur de notre travail, aux côtés des intervenants techniques privés des PPP apparaissent donc des acteurs nouveaux, pour l'essentiel issus du financement de projet : banques prêteuses, investisseurs en fonds propres, éventuellement promoteurs immobiliers[578] (et, contribuant à élaborer les montages contractuels, mais extérieurs aux organigrammes, avocats d'affaires et consultants financiers pour des prestations de conseil).

Selon le point de vue, les intervenants financiers sont des acteurs tiers, ou sont une composante de l'offre. Dans les groupements, ils conservent une certaine extériorité puisqu'ils sont superviseurs des montages ; mais ils en sont aussi les co-concepteurs et sont soudés aux constructeurs et mainteneurs par le souci commun de remporter les appels d'offres. Outre les consultants juridiques et financiers, un autre type d'acteur financier "externe" aux montages mériterait considération : les "marchés financiers" – ou en tout cas les canaux par lesquels ils agissent sur les établissements bancaires et investisseurs en fonds propres, intervenants financiers visibles des PPP. Notre travail veillera à fournir quelques éléments.

1.4.3. Des procédures et démarches nouvelles : évaluation préalable, dialogue compétitif, partage des risques

Sans les introduire dans le cadre d'une analyse problématisée à ce stade, nous évoquons trois formules sémantiques importantes indissociables des PPP, dans le contexte français, mais également dans d'autres systèmes institutionnels :

- l'évaluation préalable désigne une procédure de justification *ex ante* par le donneur d'ordres publics du choix du recours à la modalité PPP plutôt qu'à la commande publique traditionnelle (ou, dans une moindre mesure, à la concession). Elle se comprend évidemment dans un cadre institutionnel donné (dans le cas français, elle s'impose à certains donneurs d'ordres, est encadrée et validée, pour une partie des donneurs d'ordres, par l'organisme expert du Ministère des Finances, la Mission d'Appui aux Partenariats Public Privé [MAPPP]), et à la fois pour des raisons juridiques (le recours à certaines formes de PPP étant autorisé à titre dérogatoire uniquement), et de rationalisation économique des choix budgétaires. Il existe des formes d'évaluation préalable dans le contexte britannique [*public sector comparator*]. Notre thèse fournira un cadre d'interprétation en sociologie économique de l'évaluation préalable, sa généalogie et ses divers attendus et conséquences.

- La procédure de marché pour l'attribution d'un contrat global de type PPP à un opérateur privé souvent constitué d'un groupement s'inscrit idéalement[579] dans une démarche appelée dialogue compétitif. Expérimentée en Grande-Bretagne, cette modalité de passation tient à la fois du fonctionnement économique inscrit dans l'organisation même du PPP, mais aussi de directives communautaires. Elle consiste en la sélection de prestataires pour les contrats complexes que sont les PPP en plusieurs étapes, où les offres des groupements présélectionnés y sont étudiées

[578] Les métiers de la promotion immobilière font aussi leur entrée dans certains schémas organisationnels liés aux PPP. Pour certains types de montage, ils financent, portent et coordonnent les opérations, qui sont un mélange de promotion immobilière et de crédit-bail. Le secteur est en voie d'industrialisation : les groupes de BTP ont tous développé une filiale dédiée à la promotion immobilière (Bouygues Immobilier…), tandis que le secteur bancaire a récemment développé une offre intégrée de promoteurs (Nexity pour CNCE, Icade pour la CDC, CA Immobilier pour le groupe Crédit Agricole, Sogéprom pour la Société Générale…)

[579] C'est l'*esprit* du PPP, mais il existe des procédures accélérées – qui portent toutefois toujours sur des solutions globales…

séparément et évoluent grâce aux orientations fournies par la personne publique cliente et ses assistants, afin de mieux coller aux besoins par eux exprimés, au cours d'étapes successives et de plus en plus exigeantes, qui permettent aux candidats qui ne sont pas éliminés à chaque tour d'affiner progressivement leur offre[580]. Nous y reviendrons, elle s'oppose aux procédures par appels d'offres éclatés, qui tiennent surtout de mécanismes de concurrence par les caractéristiques du produit (concours d'architecture) ou au contraire par les prix sur des biens, services, ou produits de financement, aux caractéristiques prédéfinies (AO pour les travaux, pour des prestations de service, AO pour les emprunts bancaires). [Précisons que ce rapprochement auquel nous procédons est *de facto* imposé par comparaison avec les PPP, qui intègrent toutes ces dimensions dans une seule procédure]. Le dialogue compétitif s'oppose aussi à la procédure négociée, particularité française en l'occurrence, fortement contestée au niveau communautaire, applicable aux concessions et DSP, où il s'agit de pré-sélectionner un fournisseur sur son identité, ses qualités propres, sa compétence, et de négocier ensuite les caractéristiques et le prix du service concédé.

- Dernier mot indissociable des PPP, ceux-ci sont caractérisés par une réflexion sur le partage des risques et des mécanismes techniques adaptés. Ceux-ci sont au cœur du fonctionnement économique des PPP : il s'agit de transférer contractuellement les risques à l'entité la mieux à même de les gérer. D'abord, entre donneur d'ordres public et opérateur privé, ensuite entre les membres du groupement privé. Le "partage des risques" fait l'objet d'une glose abondante, il s'agit même d'un objet d'études "légitime", attendu par les professionnels des PPP ; la manière dont sont concrètement *partagés*, *identifiés*, *évalués*, "*pricés*", les risques, demeure souvent hors champ des analyses et des discours.

1.4.4. L'introduction des PPP et ses motivations plus ou moins officielles

Nous reviendrons de manière plus analytique sur la "définition" des PPP pour montrer que ces modalités de la commande publique ne sont pas nées par génération spontanée, qu'elles rassemblent un certain nombre de caractéristiques dont la combinaison était tout sauf évidente dans certains systèmes institutionnels – en France en particulier. Nous reviendrons également sur le fait que si leur marché a été "créé", "institutionnalisé", il y avait un ensemble de justifications officielles, et vraisemblablement de motivations officieuses. Sans livrer tout ce que nous analyserons ultérieurement, quelques données ou interprétations méritent d'être connues d'entrée de jeu :

- Une des raisons tient à la propriété des PPP d'apporter de manière massive des fonds pour mener des projets, *a fortiori* en période de contraintes pesant sur les finances publiques. Il en découle la possibilité de mener davantage de projets d'investissements publics, plus vite, et sans risquer de subir un étalement ou un fractionnement des engagements budgétaires ayant pour résultat une mise en service retardée des équipements ;

- La deuxième catégorie de raisons, exprimée avec plus ou moins de force selon les cénacles et les intervenants, tient de l'amélioration de la gestion publique et de la commande publique, rattachée explicitement ou non au mouvement du *New Public Management* (*NPM*). Cette modernisation est inscrite dans les mécanismes du PPP : mécanismes préalables d'évaluation *ex ante* des projets, mécanismes de commande repensés et réorganisés, mécanismes budgétaires qui

[580] Il y a là une dimension tenant du processus d'*enchères*, qui ne sera pas ignorée dans nos développements sur la fabrication du prix et l'évaluation des offres.

planifient et sanctuarisent *de facto* les dépenses d'entretien et de maintenance des équipements, mécanismes concurrentiels censés produire des offres présentant le meilleur qualité-prix, mécanismes contractuels organisant la gouvernance interne des projets et instaurant la maîtrise des risques. Elle tien aussi d'une foi plus ou moins affirmée dans la vertu intrinsèque des outils de gestion du secteur privé.

- Plus ou moins officieux enfin, se trouvent la nécessité de la poursuite de la « solution équipement » (pour reprendre l'expression de Jeannot, 2001), qui rassemble un certain nombre de groupes politiques et économiques aux intérêts et identités pourtant très différentes (décideurs politiques ou administratifs, locaux, nationaux, voire communautaires, "développeurs"[581], firmes du BTP, banques et professions financières, grands établissements publics donneurs d'ordres…), et le désir d'expansion commerciale et de contrôle de la chaîne de valeur, en amont ou en aval de leur activité traditionnelle, des grandes firmes du BTP, de services techniques, ou des *utilities*[582]… Il sera toujours temps de discuter ces éléments, notamment en ce que ces groupes ont contribué à co-construire et légitimer la diffusion de la modalité PPP.

1.4.5. Un objet frontière

Un nœud de dimensions techniques et procédurales nouvelles, introduits pour une multiplicité de raisons et mettant en scène de manière simultanée et coordonnée de nombreux intervenants et autant d'intérêts et de temporalités : fait des PPP… objet frontière – qui alors qu'il ne représentent que 5-10% de la commande publique, sont un "*boundary object*" -- Star Griesmer 1989.

Cette idée d'objet frontière n'est pas moins valable pour la "littérature" consacrée aux PPP, et les questionnements qui naissent de l'objet et de son traitement académique ou d'expertise.

[581] Nous entendons par là les coalitions de développement urbain, au sens… développé dans

[582] Nous emploierons souvent le vocable anglo-saxon de *utilities*. Diffusé en France par le monde économique, les analystes financiers, et, dans le monde académique, par Dominique Lorrain (**Lorrain, D.,** (2007a) : « Le marché a dit. Intermédiaires financiers et managers dans le secteur électrique » in *Sociologie du Travail*, vol. 49, n°1, pp.65-83) , il désigne les grandes firmes dont l'activité concerne le développement et l'exploitation de services publics commerciaux essentiellement urbains appuyés sur de grands réseaux techniques. De grandes firmes – d'ailleurs parfois qualifiées de *multi-utilities* en ce qu'elles investissent différents types de marchés : électricité, chauffage urbain, gaz, transports urbains, adduction d'eau, assainissement, traitement des déchets… On pense à Centica ou United Utilities au Royaume-Uni, E-On, RWE, EnBW en Allemagne, EDF, Véolia Environnement, GDF-Suez, et sa filiale cotée Suez Environnement (ex-Lyonnaise des Eaux) en France…

2. Entre technicité et légitimité : aperçu du paysage intellectuel en toile de fond de l'objet et des questionnements

Présenter une "revue" de la littérature sur les PPP, pour ensuite identifier les questionnements qui seraient nés des manquements de la littérature académique pré-existante, relaterait de manière inexacte notre trajectoire intellectuelle "autour" des PPP[583]. Les questionnements sont d'abord nés de la nature même des PPP, ont été stimulés par les échanges avec notre directrice de thèse, au contact des récents travaux en sociologie économique et en études sociales de la finance, au travers des possibilités offertes par certains terrains d'observations, et en observant l'évolution "historique" de la construction du marché des PPP. Ils ont en quelque sorte précédé la découverte de la littérature sur "l'objet" PPP – de toute façon largement contemporaine à notre travail[584]. Parfois analytique mais semblant presque détachée (approches jurisprudentielles), mais pour l'essentiel plus documentaire, démonstrative, voire prescriptive, que problématisée au sens où on peut l'entendre dans les sciences sociales, la littérature existante, outre son apport informatif, a fini par constituer un objet d'analyse et d'interprétation en elle-même. Ce faisant, autant qu'une revue de littérature, nous procédons à une histoire intellectuelle des PPP depuis un peu plus de 10 ans.

Nous nous référons à ce stade uniquement aux ouvrages, articles, et publications (plus ou moins) académiques, mais aussi rapports officiels et autres guides méthodologiques, faisant explicitement référence dans leur titre aux PPP tels que nous les avons délimités – et, dans une moindre mesure, aux travaux scientifiques plus fondamentaux auxquels ces contributions se réfèrent. En nous limitant aux textes où il est explicitement fait référence aux PPP, notre revue de la littérature ne porte pas sur les disciplines connexes (théorie micro-économique, économie publique) ou d'autres thèmes d'études (*New Public Management*, financement sur projet, acteurs privés de l'urbain, calcul socio-économique, finances publiques, normes comptables, domaines sectoriels des politiques publiques) qui pourraient s'intéresser à titre accessoire aux PPP. Ces disciplines et domaines d'études ont été pris en compte et seront mobilisés en tant que de besoin dans notre argumentation.

La "littérature" à laquelle nous nous sommes intéressés présente d'autres caractéristiques : il s'agit essentiellement d'une littérature non pas seulement francophone, mais française, ce qui se comprend en rapport avec la manière dont se sera précisé notre sujet, fortement lié à une approche en termes de construction du marché des PPP en France. Les spécificités du droit administratif français limitant *de facto* une partie de la réflexion au contexte institutionnel hexagonal, le cadrage de notre sujet sur l'introduction des PPP en France a conduit à naturellement privilégier ce qui pouvait être

[583] **Edit 2013** : En fin de thèse, nous faisons néanmoins le choix de présenter de manière exhaustive les écrits existants sur le sujet, pour la plupart apparus au cours de notre thèse. Nous justifions cette posture par souci d'honnêteté vis-à-vis de ceux qui se sont attaqués aux PPP, bien sûr, mais aussi et surtout car nous considérons nécessaire de donner au lecteur les clefs pour comprendre notre démarche intellectuelle, où les écrits des autres sont à la fois source d'information, mais aussi terrain d'enquête et motif de prise de position relevant d'un certain militantisme disciplinaire propre à la sociologie économique.

[584] De fait le travail de "revue de littérature" que nous présentons ci-dessous a été accompli dans les derniers mois de la thèse, moment où les écrits antérieurs on pu gagner une cohérence d'ensemble.

interprété dans ce cadre. Les approches plus liées aux sciences économiques, dont la prétention est par nature universelle, seront plus ouvertes à la littérature anglo-saxonne, britannique en particulier. Bien qu'il soit semble-t-il de bon ton, dans certains rapports ou études portant sur les PPP, de mentionner diverses expériences étrangères, la puissance de l'expérience britannique – la plus avancée historiquement et de par son ampleur, la plus poussée tant conceptuellement qu'en pratique et dans la systématisation des procédures d'évaluation administrative *ex post* – est telle que les enseignements les plus stimulants proviennent d'outre-Manche. Nous n'avons cependant pas cherché à acquérir une visibilité complète sur la littérature britannique consacrée aux PPP, qu'elle soit officielle (rapports des institutions de contrôle comme le NAO ou le *HM Treasury*, ou qu'elle soit académique, critique ou "neutre" – elle est non seulement très étendue depuis deux décennies, mais de surcroît la hiérarchie relative des auteurs et revues, la représentativité des articles[585] et rapports, est difficile à jauger. Aussi nous limitons-nous ici (ce qui n'est évidemment pas une démarche parfaitement satisfaisante) à quelques références choisies, principalement celles mobilisées par la littérature française, qu'elles relèvent d'approches économiques, adoptant une tonalité foncièrement neutre, même si le message véhiculé ne l'est pas forcément, ou d'approches ouvertement critiques. Outre les données informatives, ces références choisies ne sont pas inintéressantes pour comprendre la démarche d'analyse académique, mais aussi la stratégie de promotion et de mise en place des PPP en France.

Si les PPP constituent un objet de recherche, d'expertise et d'évaluation, et non un champ disciplinaire, un nombre important de travaux, de rigueur méthodologique, pureté disciplinaire, et niveau de technicité variables, témoigne de ce que dans chaque champ académiques ou d'expertise, ou à l'intersection de certains champs – droit public et jurisprudence administrative, économie publique et sciences de l'Etat, sciences de gestion et des sciences économiques, et, plus marginalement, sciences sociales plus critiques – des experts ou universitaires se sont intéressés aux PPP. Il est difficile d'établir une typologie stricte de ces travaux, car un cloisonnement étanche ne rendrait pas compte des diverses combinaisons d'approches. Surtout, l'ancrage disciplinaire des contributions sur les PPP n'est qu'un élément, aux côtés de l'identité de l'auteur, de la cible de lectorat visée, parfois des sources ou méthodes employées ou discutées, du moment de la publication, mais aussi de l'intentionnalité du message convoyé plus ou moins discrètement par chaque contributeur et publication, en arrière plan d'une analyse plus technique. Nous distinguerons donc essentiellement :

- Une littérature semi-académique et "technique" à vocation pratique, pour l'essentiel juridique, comprenant manuels de droit, guides méthodologiques et pratiques, analyses jurisprudentielles, littérature grise, développant des questions de droit administratif, comparaison internationale des systèmes juridiques, "droit public économique" ;

- Une littérature que nous qualifierions de promotion ou d'influence, sans prétention académique, qui vise elle l'évolution la réglementation des PPP et la normalisation de leur utilisation, à travers l'analyse des retours d'expérience, principalement britannique, l'identification des points de blocage, la dédramatisation de l'introduction de PPP dans le contexte français, ou encore la démonstration de la supériorité économique du PPP ;

- Une littérature à caractère plus nettement académique développant les aspects économiques des

[585] D'autant qu le régime de production académique britannique conduit certains universitaires à publier dans un grand nombre de revues et sur d'autres supports des papiers très proches dans leur contenu…

PPP, notamment économie publique (liant des domaines comme évaluation des politiques publiques, réforme de l'Etat et de l'action publique, *New Public Management*, modalités de la fourniture des services publics, comptabilité et finances publiques, à une analyse en termes économiques constituant un prolongement des théories des incitations, des contrats incomplets, des coûts de transaction, de l'agence…). Cette littérature s'appuie sur les retours d'expérience officiels – notamment la littérature grise britannique ou d'institutions internationales – et des références économiques plus fondamentales. Quoique très nettement positive dans son traitement des PPP, elle est incontestablement conforme aux canons universitaires ;

- La littérature critique britannique, essentiellement ancrée dans les sciences sociales mais plus encore de gestion. Son intérêt est d'avoir été partiellement "importée" en France mais surtout de refléter les oppositions aux PPP qui ont été développées en Grande-Bretagne par des universitaires proches du "*Old Labour*" ;
- Enfin, en France cette fois, certaines contributions de professionnels et une littérature plus académique ont abordé les PPP en interrogeant avec une démarche de sciences sociales, dans une perspective critique, certains des traits caractéristiques des PPP.

Nous passons toutes ces dimensions en revue.

Thématiquement, et en rapport avec notre approche, nous avons identifié deux grands pôles de littérature :

- Le plus massif, regroupant la quasi-totalité des publications repérées, aborde, au-delà des spécialisations disciplinaires, les PPP de manière essentiellement "généraliste" vus du point de vue de l'intérêt public. Il offre une gradation entre un traitement de questions techniques – mais la limitation à la technicité, et/ou la manière dont sont posés les problèmes techniques, n'est pas elle-même exempte de parti pris – et une discussion sur la légitimité des PPP.
- Le second, de moindre ampleur, porte plus particulièrement sur la dimension qui nous intéresse : les "aspects financiers" des PPP, allant des contributions essentiellement techniques sur le financement des PPP, ciblées vers les praticiens – cette neutralisation par la technique peut évidemment être considérée comme une forme de naturalisation dédramatisante – à l'étude de la modification des positions économiques dans la commande publique liée à l'arrivée de la finance par l'introduction des PPP. Ces travaux critiques sont plus récents, et plus rares.

2.1. Technicité ou légitimité ? Les PPP comme outil de la commande et comme politique publique à légitimer : littérature technique, d'influence, et académique

Nous passons en revue de manière exhaustive, dans les paragraphes suivants, les différentes contributions sur les PPP que nous avons pu consulter et juger intéressantes pour notre travail : juridique, d'influence, littérature critique britanniques, approches critiques ou analytiques inspirées par les sciences sociales en France, académique en sciences de gestion articulant retours d'expérience et théorie économique. Quoique fastidieuse, cette démarche a le mérite d'identifier les enjeux techniques et parfois de répondre, à l'avance, à la plupart des questionnements que les PPP soulèvent, ou qu'un esprit curieux ou critique, sociologique, "citoyen", ou même d'expert, ne manquerait pas de relever.

Nous analyserons ensuite globalement ces approches dans une tension entre technicité et question de légitimité, avant d'évoquer la manière dont cette littérature aura pu nous servir – et identifier également les quelques dimensions où elle nous a paru incomplète.

Encore une fois, notre typologie est composite, elle s'efforce d'agglomérer les sources non seulement par grande discipline et thème abordé, mais aussi par intention, lectorat destinataire, support de publication, matériau et/ou théories mobilisées, voire identité des auteurs.

1.4.6. Guides techniques et analyses juridiques, liés au contexte institutionnel français

Porte d'entrée incontournable dans les PPP français, la première catégorie de littérature identifiée et utilisée n'est pas universelle : elle est propre au contexte français. Apparue autour de l'ordonnance du 17 juin 2004 portant création des Contrats de Partenariat – forme la plus aboutie de PPP en France – elle témoigne de ce qu'en France les PPP sont d'abord une affaire de juristes, à la fois parce que cette dimension technique est première dans les changements apportés par les PPP, mais aussi à cause de l'importance du droit administratif et de la quasi sacralité de l'Etat en France.

Aussi avons-nous identifié et exploité un grand nombre d'ouvrages techniques et d'articles académiques ou de praticiens. Ils vont des débats sur la doctrine jurisprudentielle du droit administratif, évoluant parfois vers des analyses plus normatives (que nous reléguons plus bas, dans la littérature promotionnelle et d'influence) sur la nécessité de moderniser le droit de la commande publique pour le rendre plus attractif, aux manuels de droit et guides de bonnes pratiques, publiés par des praticiens ou par l'administration, généralistes ou portant sur des points précis de procédure.

- Les études doctrinales du droit et de la jurisprudence administrative (Ménéménis, 2004, Lagumina et Deruy, 2004, du Marais, 2007 – notons que ces auteurs, avocats ou conseillers d'Etat, étaient membres du groupe de travail informel qui se réunissait à Matignon pour préparer l'ordonnance, et livrent donc également un témoignage de première main, quoique très maîtrisé)[586][587], débattent de l'acceptabilité des PPP en droit français, des rigidités du droit administratif, du cheminement particulier qui a conduit au choix de légiférer par ordonnance, des propriétés innovantes des Contrats de Partenariat et formes assimilées dans le droit de la commande publique français, des contraintes communautaires… Reflet de la sensibilité théoricienne des auteurs, on trouve de telles démarches analytiques dans certains manuels de droit (du Marais, 2006, Richer, 2006)[588]. Parce qu'elle était située dans le temps (les années

[586] **Ménéménis, A.,** (2004) : « L'ordonnance sur les Contrats de Partenariat : heureuse innovation ou occasion manquée? » in *AJDA*, 27 septembre 2004, pp.1737-1754 ; **Lagumina, S., Deruy, L.,** (2004) : « L'ordonnance relative aux Contrats de Partenariat : dépasser la polémique » in *BJDCP*, n°36, pp.348-361 ; **Marais (du), B.,** (2007) : « La genèse des Contrats de Partenariat du point de vue des innovations apportées par l'ordonnance du 17 juin 2004 » in *La Revue Juridique du Trésor*, dossier spécial PPP, mars-avril 2007, pp.199-204. Ce numéro spécial comporte d'autres contributions doctrinales que nous n'avons pas consultées : **Bezançon, X.**, « Les Contrats de partenariat : est-ce vraiment nouveau ? », pp.195-198 ; **Nicinski, S.**, « La place des Contrats de Partenariat au sein des contrats administratifs », pp.237-240 ; **Braconnier, S.**, « L'extranéité dans les Contrats de Partenariat », pp.241-245.

[587] Nous optons dans cette revue de littérature pour un double système de références – par auteur et par date, mais aussi par note de bas de page – afin de simplifier la lecture et d'éviter d'incessants aller-retour vers la notice bibliographique en fin de thèse.

[588] **Richer, L.**, (2006) : *Droit des contrats administratifs ,* 5ème édition. LGDJ, Paris, 738p. ; **Marais (du), B.,** (2004) : *Droit public de la régulation économique*, chap. 10 à 12 notamment, Presses de Sciences Po Dalloz, Paris, 550p.

suivant immédiatement l'introduction des Contrats de Partenariat, caractérisées par un certain flottement dans le "décollage" du "marché" et une réglementation encore inaboutie), la vague d'analyses juridiques emportait inévitablement des préconisations plus ou moins directes sur les améliorations à apporter – en particulier, les rapports produits par le Commissariat au Plan. Le premier (Baumstark et al.., 2005)[589], identifie dans le maquis des contrats de commande publique de type PPP en France et l'insécurité juridique les principales raisons du manque d'enthousiasme des collectivités locales à s'emparer d'un outil de commande publique pourtant paré de nombreuses vertus. Il propose des pistes d'évolutions pour faire sauter les entraves au développement viable des PPP en France. Le second (rapport Besson du Secrétariat d'Etat chargé de la prospective, préparé par du Marais, 2008)[590] invite à analyser la commande publique complexe et de moyen et long terme dans son ensemble – comprenant les CPA mais aussi les DSP et les marchés publics de grande taille et propose une refonte des outils de commande publique « pour offrir aux acheteurs publics un ensemble cohérent de dispositifs ». (Une partie de ces analyses tombe à notre sens dans la littérature *d'influence*).

- Au-delà de la question doctrinale (qui se joue entre professeurs de droit, avocats, et conseillers d'Etat, et témoigne d'un débat qui met aux prises permanence de l'Etat et sacralité du droit administratif d'un côté, réforme de l'Etat et nécessité de la compétitivité économique *par* l'attractivité du droit de l'autre), et toujours dans le contexte français, les PPP sont également affaire de technique juridique au sens le plus large : procédure de mise en concurrence, conditions de recours, domanialité publique, fiscalité, comptabilisation, contentieux, etc. Universitaires[591] (Cossalter, 2004)[592] et plus encore, praticiens (Lignières, 205, Symchowicz, 2009)[593] ou universitaires écrivant avec des praticiens (avocats, comptables, hauts fonctionnaires : Bezançon et al., 2009, Lichère et al., 2009, Bergère et al., 2010, s'appuyant sur des maisons d'édition juridiques ou spécifiquement destinés aux praticiens de la commande publique, comme le groupe *Le Moniteur*)[594], fondation d'expertise représentant les industriels en partenariat avec une banque spécialiste du financement local (IGD, 2004, IGD et Dexia, 2006a, 2006b)[595], et instances administratives officielles (MAPPP/MINEFI, 2005, 2011, MAINH,

[589] **Baumstark, L., Hugé, A., Marcadier, A, Maubert, C.,** (2005) : *Partenariats public-privé et action publique locale*, Commissariat Général au Plan, Paris, 89p.

[590] **Centre d'Analyse Stratégique** (2008) : *Mieux acheter pour un meilleur service du public. Des marchés publics complexes aux partenariats public-privé*, rapport présenté par Eric Besson, Secrétaire d'Etat chargé de la Prospective, de l'Evaluation des Politiques Publiques et du Développement de l'Economie Numérique, mai 2008, 101p

[591] Qui, à ce niveau, exercent parfois en tant qu'avocats ou au Conseil d'Etat.

[592] **Cossalter, Ph.,** (2004) (réédition 2007, 2008, 2009, 2010) : *Le dialogue compétitif, la conception-réalisation et le partenariat public-privé*, coll, L'essentiel sur…, Territorial, Voiron, 96p.

[593] **Lignières, P.,** (2005) : Partenariats public-privé : contrats de partenariat, montages contractuels complexes, financement de projet, réforme de l'Etat, droit public des affaires, Litec, Paris, 440p. ; **Symchowicz, N.,** (2009) (2ème édition) : Partenariats public-privé et montages contractuels complexes : analyse et aide à la décision, Coll. Essentiel Experts, Marchés publics locaux, Editions Le Moniteur, Paris, 519p.

[594] **Bezançon, X., Cucchianari, Ch., Cossalter., Ph.,** (2009) (2ème édition) : *Le guide de la commande publique : marchés publics, contrats de partenariats public-privé, délégations de service public*, Editions Le Moniteur, Paris, 358p. ; **Lichère, F., Martor, B., Pedini, G., Thouvenot, S.,** (2009) (2ème édition) : *Pratique des partenariats public-privé : choisir, évaluer, et suivre son PPP*, Litec, Paris, 268p., **Bergère, F., Bezançon, X., Deruy, L., Fornacciari, M.,** (2010) (3ème édition) : *Le guide opérationnel des PPP : conditions de recours au partenariat public-privé, passation du contrat, risques et matrice des risques, questions fiscales et comptables*, Editions Le Moniteur, Paris, 430p.

[595] **IGD,** (2004) : *Evaluation des contrats globaux de partenariat,* in *La Gazette des Communes*, cahier détaché n°2-14/1736, 5 avril ; **IGD, Dexia,** (2006a) : *Partenariats public-privé, recueil des textes et de la jurisprudence applicables*

2005, EPEC, 2012)[596], ou leur représentants (par exemple : Bergère, 2006, 2007)[597] ont produit de nombreux et foisonnants manuels, guides, et autres recommandations à destination des opérationnels, publics et privés.

La lecture d'un ou plusieurs d'entre eux constitue un préalable pour s'immerger dans les multiples dimensions techniques des PPP – qu'il est à notre sens nécessaire de maîtriser avant de pouvoir porter un regard distancié sur les enjeux sociaux. Nous donnons ici un aperçu sommaire des points traités afin d'illustrer l'étendue de ces questions techniques. Ces guides et manuels sont également instructifs de par leurs messages sur les "bonnes pratiques".

- Côté littérature "officielle", le *guide méthodologique* du MINEFI/MAPPP (MINEFI/MAPPP, 2011, édition enrichie par rapport à 2005), aborde les sujets techniques en les assortissant de recommandations, dans la perspective d'une utilisation par le donneur d'ordres publics :

  - présentation du Contrat de Partenariat, bonnes et mauvaises raisons d'y recourir, conditions de succès, modalités contractuelles antérieures ;

  - justifications juridiques et, depuis 2008, économiques au Contrat de Partenariat – l'évaluation préalable – avec un passage en revue des risques et mise à disposition d'outils et de fiches pratiques – tableur pour réaliser l'évaluation préalable et guide d'utilisation de ce modèle financier[598], plan type de présentation du rapport d'évaluation préalable[599] ;

  - guide de procédure de passation indiquant les modalités envisageables (dialogue compétitif ou dans certains cas appel d'offres), les seuils de mise en concurrence, les étapes jusqu'à l'attribution des contrats, prodiguant des recommandations (indemnisation des offres non retenues, place à accorder aux PME…) ;

  - clauses contractuelles à prévoir – partage des risques, objectifs de performance et modalités de rémunération, recettes de valorisation, modalités de paiement, cessions de créances, éventuelles clauses de revoyure, domanialité, cession et résiliation des contrats, règlement

aux collectivités locales, La Documentation Française, Paris, 234p. ; **IGD, Dexia,** (2006b) : *Partenariats public-privé, mode d'emploi juridique et approche économique*, La Documentation Française, Paris, 283p. Entre autres contributeurs de ce dernier ouvrage, on relève : Jean-François Auby, professeur de droit public, xavier Bezançon, directeur général d'EGF-BTP, Philippe Cossalter, professeur de droit, Charlotte Lavit d'Hautefort, Dexia, Alain Ménéménis, conseiller d'EtatLaurent Vida, professeur de droit.

[596] **MAPPP/MINEFI** (2005) : *Les contrats de partenariat. Principes et méthodes.* 118p. ; **MAPPP/MINEFI** (2005) : *Les contrats de partenariat. Principes et méthodes.* 118p. ; **MAPPP/MINEFI** (2011) : *Les contrats de Partenariat : guide méthodologique*, février 2011 ; **MAINH** (2005) : *Le guide du bail emphytéotique hospitalier, un outil global et innvant au service de l'investissement hospitalier*, 170p. et annexes 203p. ; **EPEC – European PPP Expertise Centre / MAPPP** (2012) : *Le guide EPEC des PPP. Manuel de bonnes pratiques*, éditeur BEI, 82p.

[597] **Bergère F.,** (2006) : « Les dix principes essentiels de l'analyse comparative » in Saint-Etienne, Ch., Piron, V. (rapporteurs), (2006) : *Les partenariats public-privé, leviers pour l'investissement, l'activité, et l'emploi : méthodes et exemples pratiques pour fonder l'efficacité du choix public*, rapport réalisé pour l'IGD, La Documentation Française, Paris, 223p., pp49-53.

Bergère F., (2007) : « PPP et comptabilisation des engagements », in *La Revue du Trésor*, n° 3-4, mars-avril, pp. 255-257.

[598] Dont il est précisé que, n'ayant « pas fait l'objet d'un audit externe, [il] ne saurait dispenser la personne publique de faire appel à une assistance spécialisée pour réaliser la partie économique et financière de l'évaluation préalable)

[599] Parmi des dizaines de fiches techniques, ces outils sont disponibles sur le site de la MAPPP

des contentieux, etc. – avec mise à disposition d'un clausier-type[600] ;

- revue du (complexe) environnement fiscal des PPP (problématiques de récupération de TVA, d'IS et contribution à l'équilibre du territoire (ex-TP), taxes liées aux permis, à la domanialité…) ;
- données sur les outils de financement privé et les montages envisageables, du montage à société de projet aux formules de type crédit-bail (et, de nouveau, les mécanismes de cessions de créances) ;
- aspects budgétaires et comptables (dans une perspective de comptabilité publique), traitement des subventions ; assurances ;
- comparaison des modalités de PPP dans le système juridique français ;
- recommandations quant au recours par la personne publique à des assistants (consultants externes) juridiques et financiers notamment..

Ce genre de document réplique le principe des "*guidelines*" méthodologiques édités par le Trésor britannique (*HM Treasury*). Il combine, comme on le voit, développements purement techniques parfois arides, outils et fiches pratiques, et recommandations aux personnes publiques – dont la simple formulation mérite déjà attention.

Entre autres informations, *La Lettre des PPP,* éditée par le groupe de communication privé *Development Institute International,* à laquelle co-contribuent des banquiers et avocats mais aussi les experts de la MAPPP, informe tous les trimestres des dernières évolutions réglementaires, comptables, et fiscales et contrats signés.

- Les ouvrages n'émanant pas de l'administration (Cossalter, 2004 ; Lignières, 2005, du Marais, 2006, Symchowicz, 2009, Bezançon et al., 2009, Lichère et al., 2009, Bergère et al., IGD, 2004, IGD, Dexia (2006a, 2006b), traitent nécessairement des mêmes points techniques – présentation des textes, motifs de recours, conditions juridiques, procédures de passation, contrats, aspects comptables, financiers, fiscaux, contentieux, etc. Ils sont néanmoins intéressants en raison des analyses juridiques complémentaires, de leur plus grande liberté de ton, mais aussi par quelques détails collatéraux :
  - certains intègrent dans le tour d'horizon des PPP, au-delà des formes contractuelles "associées" aux Contrats de Partenariat, les formes de délégation de service public et les marchés publics – montrant par là que la stricte délimitation des PPP à certaines formes juridiques relève bien d'un choix ;
  - l'identité des auteurs peut interpeller – François Bergère, cosignataire d'un des ouvrages aux éditions du Moniteur, est par ailleurs secrétaire général de la MAPPP, et Xavier Bezançon, juriste et historien des PPP, plusieurs fois co-contributeur, est aussi lobbyiste des grandes entreprises du BTP[601] ; quant aux avocats et comptables, la rédaction d'ouvrages témoignant de leur expertise relève également d'une stratégie de notoriété. Certains noms reviendront souvent dans un champ d'experts somme toute réduit en termes d'effectifs.

[600] Préparé, pour sa version du 8 novembre 2011, avec l'assistance du cabinet d'avocats Fidal. Il est bien précisé que les propositions de rédaction du clausier, adapté à des projets standardisés et un grand nombre de secteurs, ne saurait se substituer aux consultations d'un avocat.
[601] Il est délégué général du syndicat professionnel EGF-BTP.

- Enfin cette littérature technique offre parfois à une personnalité mobilisée pour la préparation de l'Ordonnance, voire engagée dans la promotion des PPP, l'occasion de s'exprimer, soit en termes laudatifs, soit, plus subtilement, en insistant sur la dimension technique et les bonnes pratiques, et en dédramatisant les enjeux.

- Mentionnons enfin, afin de susciter la comparaison, le plus succinct (62p.) *manuel de bonnes pratiques* de l'EPEC, centre d'expertise PPP de la BEI (2012). Préparé en association avec la MAPPP, mais à vocation universelle plus que spécifique au cas français, le guide EPEC fournit, dans l'ordre, une liste des étapes et points techniques à aborder tels que devrait les suivre un donneur d'ordres publics :

  1. identification du projet : sélection du projet (si possible sur la base d'une évaluation socio-économique) en identifiant le périmètre des services et performances attendues ; évaluation du choix du recours au PPP, en examinant la soutenabilité budgétaire du projet, la possible répartition des risques, la "finançabilité" – capacité à attirer des fonds privés, en procédant, *« que la passation du marché soit effectuée selon les modes classiques ou par le biais d'un PPP »* (p.14, c'est nous qui soulignons) à un bilan coût-avantages, en envisageant le possible traitement comptable conforme aux normes Eurostat ;

  2. préparation du projet : mise en place d'une équipe de projet assistée de conseillers externes et dotée d'une structure de gouvernance, définition de la structure détaillée du PPP (notamment en matière de répartition des risques de trafic s'ils y a lieu, choix de la procédure concurrentielle, critères d'attribution du contrat, rédaction du projet de contrat, mécanisme de paiement)

  3. passation du contrat : sélection du partenaire privé (de l'avis de marché pour présélection à l'appel d'offres, puis l'organisation de « 'interaction avec les candidats » [le dialogue compétitif], l'évaluation des offres et la sélection des candidats ; formalisation des aspects contractuels : finalisation du contrat et bouclage du montage financier ;

  4. mise en œuvre du projet : du pilotage du contrat (suivi de la mise en œuvre, éventuelles modifications et renégociations et partage des gains en cas de refinancement, litiges, et terminaison) à son évaluation *ex post*

  Paru alors que nous achevions notre thèse – et qu'a été accumulée une certaine expérience des PPP – ce genre de document est intéressant à plus d'un titre : il fournit une feuille de route qui reprend nombre de sujets dont il est sous-entendu qu'ils ne devraient pas être propres aux modalités de PPP au sens strict (puisque les formes concessives sont concernées), mais à toute procédure de commande publique – évaluation socio-économique, soutenabilité budgétaire, finançabilité, procédure de passation complexe, répartition des risques... Un tel manuel de bonnes pratiques embrasse au-delà de l'acte de commande publique pour donner un bon cadre de dévolution au secteur privé de la réalisation et de la gestion d'infrastructures et équipements supports de services publics, voire la gestion de services publics. Tandis que les ouvrages que nous avons mentionnés plus haut étaient des ouvrages techniques sur les PPP français, il s'agit ici d'un guide "universel" des PPP en langue française, qui réussit le tour de force de ne mentionner que très peu, voire pas du tout, les termes, anciens ou nouveaux, consacrés dans le contexte hexagonal : dénomination des types de contrats publics, "évaluation préalable", "dialogue compétitif". Ce guide décrit, définit, un mécanisme économique idéal, décontextualisé, de construction d'un projet, de passation d'une procédure concurrentielle, et de contractualisation avec le secteur privé et de suivi de cette relation. Même s'il est trop court pour s'encombrer de justifications (alors que guides spécifiques au contexte français comprennent

toujours sous une forme ou une autre une petite justification sur le bien fondé du recours au PPP, à replacer dans un contexte de méfiance ou d'incertitude quant à cette modalité de commande publique), la manière dont ce guide d'origine communautaire fait du PPP une modalité universelle, idéal-typique, produit un grand décalage d'avec les ouvrages propres au contexte français. Ceci ne peut qu'interpeller dans une démarche de sociologie de l'économie.

La plupart des textes, de différents statuts, de ce premier type de littérature, combinent donc analyse juridique et traitement de questions techniques concrètes sur le recours et la mise en œuvre des PPP. S'ils peuvent comporter une dimension prescriptive par les recommandations sur les bonnes pratiques à mettre en œuvre, ils ne sont pas orientés vers la justification que ce soit du *recours* à l'outil PPP (qui viserait donc les donneurs d'ordres publics), ou de la *nécessité* de créer des PPP et la manière de les créer (en visant cette fois-ci concepteurs d'une politique publique et des législation et réglementation afférentes). Leur seule dimension théorique est jurisprudentielle, pas de l'ordre de la *légitimation*.

Sur un autre plan, si cette littérature est, très majoritairement, fortement liée au cadre institutionnel français, ou *a contrario*, dans le cas d'une certaine documentation communautaire, fortement déconnectée de celui-ci, il s'agit d'une littérature pour l'essentiel détachée du *contexte historique* de sa production. Qu'elle date de 2005 ou de 2011, elle décrit le plus souvent les PPP comme outil de commande publique dans leur forme du moment, sans que l'on sache s'ils ont atteint leur niveau de développement définitif et perfectible, sans que soit donnée la direction à prendre pour améliorer l'outil, sans que soit promu le bien-fondé de son utilisation.

Nous identifions dès lors un deuxième type de littérature, plus ancré historiquement – elle a pour l'essentiel précédé cette littérature de manuels techniques et de bonne conduite à usage des opérationnels. Assez hétéroclite, elle présentait *à notre sens* le trait commun d'être destinée aux élites politiques, économiques, et administratives, en charge du cadre législatif et réglementaire et de la mise en œuvre des PPP. Nous la qualifierions de littérature d'influence.

1.4.7. Une abondante littérature d'influence, analytico-prescriptive ou de retour d'expérience

Sous cette dénomination générique nous regroupons sources et documents de statuts divers :

- ouvrages collectifs,
- rapports, à diffusion plus ou moins confidentielle, publiés par des institutions publiques, ou par des groupes d'influence et d'études au croisement des secteurs public et privé[602],
- revues officielles ou non destinées à certains niveaux de la haute fonction publique territoriale ou d'Etat, qui ont consacré des numéros spéciaux au sujet des PPP[603].

[602] Ce qui n'empêche pas que les auteurs puissent être auréolés de la légitimité que leur confère leur place dans la haute fonction publique.
[603] Nous laissons de côté presse à ce stade, la presse économique généraliste ou professionnelle (*Le Moniteur du BTP*)

Cette littérature d'influence limitée au cadre français forme un ensemble hétéroclite, selon qu'on considère le statut de l'auteur[604], le statut du support de publication, le cadre institutionnel, le moment de sa publication[605], sa destination (certains textes s'adressent à un public spécifique), l'approche – la tradition française des PPP, le "retour d'expérience" britannique, les cas concrets et démonstrations à destination des ingénieurs du BTP et de l'Equipement, la démonstration de l'utilité macroéconomique d'un programme accéléré d'investissements publics mené en PPP, l'analyse des blocages à lever et autres approfondissements réglementaires et législatifs nécessaires pour faciliter et normaliser le recours aux PPP. S'il est difficile de classer cette littérature "d'influence" selon des catégories parfaitement homogènes, ces textes ont, en dépit de leur diversité, deux points communs :

- Il ne s'agit pas d'une littérature académique, qui serait produite par des universitaires animés par une démarche de recherche et de publication dans des revues arbitrées, mais davantage d'une littérature d'expertise et de promotion – même discrète. Elle peut être érudite mais elle se revendique souvent pragmatique. Il ne s'agit pas tant de démontrer intellectuellement le bien fondé des PPP – donc de construire une légitimité scientifique – que de professer par l'exemple, diffuser le retour d'expérience, identifier les blocages, suggérer les améliorations à apporter au dispositif.

- Les textes posent un regard largement positif sur les PPP et les expériences assimilées. Ils fournissent une argumentation ou une documentation orientée vers la dédramatisation, la justification, la pédagogie, l'analyse des "blocages". L'idée commune est que la marche vers les PPP (d'abord), leur utilisation sinon large du moins normalisée, banalisée (ensuite) est dans l'ordre des choses, un besoin, une nécessité, une avancée.

1. Dès la fin des années 1990 et au tout début de la décennie 2000, dans un contexte de montée "des" PFI ou "de la" *Private Finance Initiative* britannique[606], qui vient concurrencer sur la scène internationale un modèle français de concessions et de gestion déléguée moins immédiatement séduisant et signifiant, et parfois contesté politiquement ou juridiquement en France, sont publiés aux Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées des articles (par exemple : Martinand, 1996)[607] et des ouvrages qui viennent rappeler l'ancienneté de l'expérience française et l'excellence de nos entreprises au niveau international. Le premier ouvrage, collectif (Chatelus, Perrot, 2000)[608], mobilisant plus de soixante contributeurs[609] sous la direction éditoriale du

[604] Contributeur qui même s'il est une personnalité engagée possède souvent une forme de légitimité institutionnelle, voire publique. Par ailleurs, les mêmes auteurs apparaissent dans diverses publications.
[605] Dans la mesure où ces documents se comprennent dans leur contexte "historique", à l'échelle de la dynamique des PPP en tout cas. La littérature que nous avons identifiée se concentre dans les années précédant et suivant immédiatement la loi d'habilitation de 2003 conduisant à l'ordonnance de 2004 portant création des Contrats de Partenariat.
[606] Acronyme qui désigne donc autant les contrats en tant qu'"outils" de *procurement* que la politique publique d'investissements dans les infrastructures et les services publics en Grande-Bretagne, rebaptisée PPP par le gouvernement Blair, et dès lors appelée PPP/PFI par le milieu et les experts.
[607] **Martinand, C.**, (1996) : « Financement privé des infrastructures et gestion déléguée des services collectifs », in *Annales des Ponts et Chaussées,* n°80, p. 10-16
[608] **Chatelus, G., Perrot, Y. (eds.),** (2000). *Financement des infrastructures et des services publics : le recours aux partenariats public-privé. Les enseignements des expériences françaises dans le monde.* Presses de l'ENPC, Paris, 389p.
[609] Outre trois universitaires spécialistes du sujet (Dominique Lorrain, Christophe, Defeuilley, Rémy Prud'homme), on trouve une dizaine de fonctionnaires du ministère de l'Equipement – toutes les spécialités en sont représentées –, des experts et fonctionnaires en détachement dans des lieux de décision communautaires comme la commission et la BEI, des membres de l'IGD, et surtout des représentants

directeur des Affaires Economiques et Internationales du Ministère de l'Equipement, des Transports, et du Logement, rappelle, en théorie mais surtout à l'aide de dizaines d'exemples en France et à l'étranger, que notre pays est par excellence le pays des PPP, les délégations de services publics et concessions développées sur notre sol puis exportées partout dans le monde et connues comme le « *French model* »[610] constituant une expérience de PPP de premier plan qui ne disait pas son nom (même si l'ouvrage porte surtout sur les DSP et concessions dans les transports et les services publics urbains en réseau). Contemporain de la législation sur les Contrats de Partenariat, l'ouvrage historique de Xavier Bezançon[611](2004)[612], en réalité un "beau livre" illustré à destination des passionnés, des ingénieurs et des grandes entreprises, tous deux mis à l'honneur, vise clairement à placer les PPP dans le prolongement de la tradition française de réalisation des infrastructures et de fourniture des services publics en réseau par le secteur privé. Préfacé par Alain Madelin, qui y fait l'éloge du laissez-faire qui a permis de doter la France en infrastructures, cet ouvrage, en faisant remonter les PPP à l'Antiquité (emphytéoses), aux réalisation du Grand Siècle, et surtout du XIX^{me} siècle, souligne le paradoxal retard de la France dans le renouveau des PPP, constaté alors dans d'autres pays, au regard de ces « 2000 ans d'histoire ». Il y aurait en fait « une identité française ignorée », et il conviendrait de « réhabiliter la place des personnes privées dans l'Histoire ». En s'appuyant sur des exemples concrets, en dédramatisant ce qui ne serait en fait que la poursuite de l'expérience française, ce type d'ouvrage contribue à diffuser l'idée que les PPP ne sont pas une idéologie (au contraire de Le Galès, 1996, par exemple) mais une longue tradition (Xavier Bezançon est souvent cité en ce sens), et qu'il conviendrait d'en relancer la dynamique, à la fois dans l'intérêt des usagers des services publics et donneurs d'ordres en France, mais aussi des nos champions à l'exportation.

2. "La" *Private Finance Initiative* est à la fois concurrente du modèle français à l'échelle internationale et alliée paradoxale de son approfondissement dans le contexte français : toujours au début des années 2000, alors que sont envisagés, puis débattus, la nécessité et les moyens d'introduire en France une législation permettant l'emploi de PPP (dans le sens restreint que nous avons défini), une "littérature grise" interne à diverses administrations ou groupes professionnels, ou visant parfois une diffusion politique plus large, vient apporter au débat des éléments sur l'expérience britannique. Il existe certes à la même époque des rapports de présentation "des" ou"de la" *PFI* en Grande-Bretagne. En particulier, le *research paper* de Grahame Allen (2001, révisé en 2003)[613] à destination des parlementaires britanniques, édité par la bibliothèque de la *House of Commons*, présente et vulgarise la *PFI*, donnant le ton des enjeux tels qu'explorés de manière officielle : origines, histoire, unités de régulation, rapport à dépense publique et rhétorique de la *value for money* (*VfM*) et du transfert des risques, problèmes tels que coût de préparation des offres,

issus de toutes les grandes entreprises françaises du BTP, des *utilities*, des services publics urbains, et aussi praticiens des cabinets d'avocats, de comptabilité, et des grandes banques.

[610] Expression mentionnée par Bezançon (2001), mais qui était consacrée par de nombreuses sources à l'époque.

[611] Juriste, secrétaire général du syndicat professionnel EGF-BTP, historien des PPP, de la tradition de construction et d'exploitation par le privé des services publics urbains (1994, 1998), Xavier Bezançon est de fait et de conviction un personnalité engagée dans la promotion du "modèle français" et la défense des grandes entreprises du BTP français. Rares sont les ouvrages collectifs de cette période auxquels ile ne contribue pas.

[612] **Bezançon, X.,** (2004) (3ème édition) : *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs*, Presses de l'ENPC, Paris, 284p.

[613] **Allen G.,** (2003), *The Private Finance Initiative*, House of Commons Research Paper 03/79, Economic Policy and Statistics Section, octobre 2003, 55p. Mise à jour du rapport de 2001 (01/117, décembre 2001, 49p.). Nous le mentionnons en tant qu'il est cité régulièrement dans la "littérature" française.

comptabilisation, directives européennes à venir, partage des gains lors du refinancement. Le recours massif aux *PFI,* rebaptisés "PPP", est alors l'une des politiques publiques principales du *New Labour* de Tony Blair et de son chancelier de l'échiquier Gordon Brown. Elle leur permet de réaliser le tour de force d'augmenter les dépenses d'investissement et l'emploi dans les services publics tout en affichant une gestion budgétaire rigoureuse, ce qui suscite, pour des raisons opposées, des commentaires favorables et de la curiosité, même si le principe n'est pas immédiatement appréhensible[614].

Diverses contributions visent donc à importer en France la connaissance de cette expérience britannique – ou plus généralement, les PPP : le rapport et les réflexions de Cossalter et du Marais, 2001, soutenues par l'IGD (2001)[615], des approches à destination des juristes (Braconnier, 2002)[616], un rapport du poste d'expansion économique de Londres (2003)[617], un rapport destiné à la direction des affaires économiques et internationales du Ministère de l'Equipement, préparé par le Conseil Général des Ponts et Chaussées (2003)[618] – l'élite du Ministère de l'Equipement – à quoi on peut associer un autre rapport interne à ce ministère, préparé par un ingénieur général des Ponts et Chaussées (Borel, 2003)[619]. Publié par l'IGD, le rapport (2001) de Philippe Cossalter, juriste universitaire, et de Bertrand du Marais, Conseiller d'Etat (deux contributeurs qu'on retrouve fréquemment sur le sujet) présente la politique publique de PFI, insistant notamment sur ses aspects contractuels, les multiples dispositifs de modernisation de la gestion publique qui ont précédé ou accompagné la PFI (*compulsory competitive tendering* [mise en concurrence obligatoire des régies et services administrations pour certaines prestations des services publics] en application des règles Ryrie, lois sectorielles, incitations par les subventions à recourir aux PFI, aplanissement des obstacles juridiques). Surtout, il est assorti de libres propos de Bertrand du Marais (qui sera un des membres du groupe d'experts ayant préparé l'ordonnance de 2004) qui sont, au-delà de l'information brute, particulièrement intéressants : la PFI aurait des origines… françaises (elle serait inspirée de la pratique des METP) ; de nombreux enseignements sont à tirer quant aux modalités de mise en œuvre (régulation centralisée par l'usage de subventions, nécessité d'éliminer les obstacles juridiques) ; l'auteur insiste enfin sur son constat du développement d'une industrie de projets publics en Grande-Bretagne, associant la City et les entreprises. De tels rapports destinés, selon les auteurs et les institutions se trouvant derrière eux, à différentes catégories de décideurs, soulignent, en

[614] Soulignons qu'il existait déjà des rapports des organismes de régulation centrale des PPP (*HM Treasury*) ou de contrôle des comptes (le *NAO*), et que quelques voix du monde académique britannique publient à la même époque des articles critiques (Nous les passerons succinctement en revue plus bas).

[615] **Cossalter, B., Marais (du), B.,** (2001) : *La Private Finance Initiative*, Institut de la Gestion Déléguée, Paris ; 88p.

[616] **Braconnier, S.,** (2002) : « Les contrats de de *Private Finance Initiative.* Réflexion sur la dynamique contractuelle dans les partenariats public-privé », in *Bulletin Juridique des Contrats Publics,* n°22, pp.174-184

[617] **Poste d'expansion économique de Londres.,** (2003) : *Le PPP au Royaume-uni.* Rapport rédigé par L. Laforge et J. rvole, 102p.

[618] **Conseil Général des Ponts et Chaussées** (2003) : *Les PPP*, rapport rédigé par Yves Cousquer, avec le concours d'ingénieurs généraux des Ponts et Chaussées, d'inspecteurs généraux de l'Equipement, et de Sylvie Trosa, administrateur civil représentant le DAEI, oct. 2003, 96p.

[619] **Borel, M.,** (2003) : *rapport d'étape sur le développement du PPP et le financement privé des infrastructures*, Ministère de l'Equipement, 66p.
Destinée à la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques [MIQCP], dont la raison d'être est, très nettement, la défense des prérogatives de la maîtrise d'ouvrage publique et de son alliée la maîtrise d'œuvre privée, à savoir les architectes, l'enquête de Weil et Biau (2003) relève à notre sens d'une approche différente, plus critique, c infra. [**Weil, S., Biau, V.** (2003) : *Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne (2 volumes)*, Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, Paris, 119p. (rapport) et 79p. (annexes)].

creux, le préjudiciable retard français, quand sont considérés le potentiel de modernisation de l'action publique porté par les PPP et le risque que les entreprises françaises jusque-là reconnues se trouvent bientôt distancées. Ces leçons à tirer de la PFI pour les politiques publiques donnent une feuille de route pour faire évoluer les dispositifs français, modalités de mise en œuvre y compris.

3. En marge de la "littérature" mais non moins destinés à modifier certains préjugés et représentations, au moment crucial de la discussion de l'ordonnance puis de son acceptation par les autorités suprêmes du droit administratif, des colloques ont parfois donné lieu à des actes écrits. Ils témoignent de réunions qui visaient à justifier auprès des parlementaires (Mariton, 2004)[620] puis des juges administratifs (colloque Conseil d'Etat, 2004)[621] la rationalité économique des PPP.

4. Dans la foulée de la mise en place de la législation de 2004, nous identifions ensuite une littérature d'influence cette fois-ci à destination des ingénieurs praticiens de la commande publique et du BTP. Elle s'appuie soit sur des retours d'expérience de cas concrets, illustrant le progrès d'ordre technique apporté par les PPP dans l'économie du bâtiment, soit sur des cas pratiques plus théoriques qui démontrent de l'avancée de la rationalité dans l'utilisation des fonds et en termes de calcul économique associée aux PPP.

   Avec leur approche d'économistes de la construction (ils travaillent au Centre Scientifique et Technique du Bâtiment [CSTB] et leur ouvrage est édité par les presses de l'ENPC), Bougrain et al. (2005)[622] relient les PPP à la mutation vers le "service" des attentes des donneurs d'ordres publics mais aussi des offres élaborées par les firmes. Sont examinées, sur la base d'études de cas de PPP "bâtimentaires" (prisons, hôtel de police, bâtiments hospitaliers) utilisant un cadre contractuel (baux emphytéotiques, AOT-LOA, METP) antérieur au Contrat de Partenariat en cours de déploiement quand paraît leur ouvrage, ou sur des expériences étrangères, britannique notamment, les questions techniques pratiques auxquelles sont confrontés donneurs d'ordres et entreprises de construction : choix du PPP, formulation du besoin, délais et coûts de montage, modalités de mise au point des contrats et de répartition des risques entre public et privé, méthodes de mesure de la qualité du service au bâtiment, apprentissage des acteurs. L'ouvrage insiste sur les enseignements à retenir en vue de l'emploi des PPP nouvellement permis par la législation : renforcer la compétence des personnes publiques pour bien piloter procédure et contrat, favoriser la qualité du service rendu par une bonne conception des indicateurs de mesure de qualité, soigner les modalités de passation des contrats (évaluation préalable, programme fonctionnel, dialogue compétitif, critères d'attribution, indicateurs), élaborer des comparateurs de coûts[623]. Paraissant peu après la promulgation de l'Ordonnance, au plus fort

[620] **Mariton, H. (dir.)** (2004) : *Partenariats public-privé : totem ou tabou? Une nouvelle voie pour l'amélioration de la qualité du service public*, actes du colloque organisé le 11 décembre 2003 à l'assemblée Nationale, 61p.

[621] Qui n'a pas donné lieu, à notre connaissance, à des actes écrits, mais à quelques articles isolés – les participants venant parfois du monde académique. Il y aura dans les années suivantes de nombreux colloques de promotion accompagnés de supports de présentations. Plus que de "littérature", il s'agit de matériau que nous exploiterons dans la thèse.

[622] **Bougrain, F., Carassus, J., Colombard-Prout, M.,** (2005) : *Partenariat public-privé et bâtiment en Europe, quels enseignements pour la France? Retour d'expérience du Royaume-Uni, d'Italie, du Danemark et de France*, Presses de l'ENPC, 271p.

[623] Nous ignorons l'impact et la diffusion de ce genre d'ouvrage. Toutefois nous avions assisté à la présentation publique de l'ouvrage par ses auteurs au CSTB en janvier 2006 : l'auditoire comprenait plusieurs dizaines de praticiens, publics et privés.

des débats sur les PPP et alors que ceux-ci semblent peiner à s'imposer, ce livre est préfacé par Claude Martinand[624], qui loue « un ouvrage qui s'éloigne des lectures dogmatiques ».

Dans la tradition du calcul économique pratiqué de longue date par les ingénieurs de l'Equipement, Vincent Piron, X-Ponts et cadre supérieur du groupe Vinci, multiplie, au moment du débat sur les PPP, les interventions et publications à destination de ses pairs (comme en témoignent la plupart des supports de ses articles – revue des anciens élèves des Ponts, revue *Transports* – et leur format). Quoique de manière non parfaitement "académique", la micro-économie est mobilisée en association avec la modélisation en coûts complets actualisés comme assise justificative du recours au PPP (Piron, 2004)[625], en particulier pour démontrer la nécessité de réintégrer la valeur temps dans la décision d'investissement public (Piron, Borel, 2003)[626], ce qui réhabilite *de facto* les contrats à paiement différé, ou en comparant sur la base de multiples facteurs (utilité socio-économique, coût global, délais, coût du capital, prévisions de recettes, acceptabilité sociale des péages, coût d'opportunité d'utilisation des fonds publics), le recours à différentes options (maîtrise d'ouvrage publique, concession à péage, concession à péage fictif [*shadow toll*], Contrat de Partenariat, etc.) pour financer une même infrastructure (Piron, 2005)[627].

5. Un autre ordre d'argumentaire se trouve dans la légitimation d'un large recours à l'outil PPP dans une perspective macroéconomique. Pour Lafitte (2006, aux éditions de la Revue Banque), les PPP sont une « clé pour l'investissement public en France »[628].

   Préfacé par Claude Martinand, qui vante l'effet des PPP sur la Croissance, le recueil de textes dirigé par Saint-Etienne et Piron (2006) consigne les actes d'un colloque organisé par l'IGD, où les PPP étaient réquisitionnés comme « leviers pour l'investissement, l'activité, et l'emploi »[629]. L'économiste médiatique Christian Saint-Etienne, dans une perspective de création de facteurs de compétitivité plus que de "keynésianisme vulgaire"[630], voit dans les PPP le moyen de lier

---

[624] Claude Martinand, décédé en 2012, longtemps président de l'IGD et vice-président du CGPC, fut une personnalité importante dans l'histoire récente de l'Equipement, sur laquelle nous reviendrons (il avait été conseiller technique de Charles Fiterman, ministre des transports de 1981 à 1983, puis président de RFF à sa création : une trajectoire qui l'avait conduit du parti communiste à un militantisme sans détours langagiers pour la modernisation de l'Etat et des services publics, dans le sens d'une mise en concurrence des établissements publics liés à l'Equipement et d'un large recours aux modalités concessives, et en faveur des grandes entreprises privées du secteur) était aux premiers rang de la promotion des PPP.

[625] **Piron, V.**, (2004) : « La dimension économique du partenariat public-privé dans les transports », in *Transports,* n°424, mars-avril 2004.

[626] **Piron, V., Borel, M.,** (2003) : « Le PPP: pour une autre approche de la valeur du temps dans la décision d'investissement public », in *PCM-Le Pont,* n°12, déc. 2003, pp. 48-53.

[627] **Piron, V.**, (2005) : « Financement comparé de grands projets d'infrastructures. De l'achat d'un ouvrage à l'utilité optimale du service rendu », *PCM-Le Pont,* n°3, mars 2005, p.35-39

[628] **Lafitte, M.,** (2006) : *Les partenariats public-privé : une clé pour l'investissement public en France*, Revue Banque éditions, Paris, 158p.

[629] **Saint-Etienne, Ch., Piron, V. (rapporteurs),** (2006) : *Les partenariats public-privé, leviers pour l'investissement, l'activité, et l'emploi : méthodes et exemples pratiques pour fonder l'efficacité du choix public*, rapport réalisé pour l'IGD, La Documentation Française, Paris, 223p.

[630] Par "keynésianisme vulgaire", nous entendons une acception extrêmement simplifiée qui serait devenue celle de l'homme de la rue à force d'exposition médiatique ; elle correspondrait à "faire de la dépense publique pour doper la croissance". Mais, pour nombre d'économistes et de cadres formés à l'économie, il y aurait une telle vulgarité à envisager une "relance" de la croissance par de la dépense publique, même en PPP, que cet argument pourtant évident d'un effet macroéconomique d'un plan massif d'investissements publics menés en PPP est très rarement employé. Ce n'est qu'à partir de 2009 que les PPP deviendront l'outil paradoxal de la (tentative de) relance. (Voir **Chap. 4**, **Chap. 6**)

efficacité publique et croissance par des investissements dans l'économie productive[631], qui pourraient ainsi être menés de manière accélérée. Les économistes inventeurs de la "croissance endogène" (Lucas, Romer) sont les principales références mobilisées. (Pour le reste, l'ouvrage développe des thèmes récurrents dans l'argumentation et les communications de l'Institut pour la gestion déléguée : Christian Babusiaux[632] insiste sur la nécessité de « créer les conditions d'une compétition effective entre modes de gestion » (pp.44-48), François Bergère, secrétaire général de la MAPPP, expose les principes de l'analyse comparative[633], Vincent Piron les fondements de l'analyse socio-économique, et de nombreuses études de cas viennent illustrer les atouts des concessions : ponts, assainissement, parkings, TGV, autoroutes, transports...

6. Une fois la législation mise en place (ou en tout cas la législation la plus symbolique : l'ordonnance de juin 2004 créant les Contrats de Partenariat ouverts à un grand nombre d'utilisateurs pour quasiment toutes les applications envisageables, au contraire des lois sectorielles l'ayant précédée), et les PPP justifiés auprès de certains de leurs utilisateurs potentiels par le retour d'expérience ou le calcul économique, le "marché" ne décolle pas immédiatement. En particulier, les collectivités locales – type d'acteur économique relativement libre de ses choix de dépense comme de modalité de commande – semblent bouder les PPP. De 2005 à 2008, plusieurs rapports[634], soutenus par des institutions publiques légitimes (le Commissariat au Plan et ses avatars) ou promus par l'IGD, fondation représentant les firmes s'affichant comme partenaires des collectivités dans la gestion des services publics, analysent les "blocages" à lever et les évolutions et approfondissements à apporter à la réglementation pour faciliter et normaliser le recours aux PPP. Le premier rapport sur les PPP du "Plan" (CGP, 2005)[635] s'interroge – avec un recul temporel limité – sur l'apparent échec du Contrat de Partenariat, pourtant paré de bien des vertus, à séduire les collectivités locales. Il en identifie les causes non pas dans les clivages politico-idéologiques, mais dans le droit des contrats publics français : ce maquis juridique générateur de complexité et d'insécurité constituerait une entrave au développement viable des PPP (le rapport retrace l'histoire du développement des contrats de type PPP en identifiant les pratiques d'évitement des contraintes de domanialité, de séparation maîtrise d'ouvrage – maîtrise d'œuvre). Après le passage en revue des exemples étrangers (britannique en premier lieu), le rapport identifie les enjeux (comptabilisation, évaluation préalable), et suggère des pistes d'évolution : amélioration de l'Ordonnance, clarification des textes, amélioration des guides, actions pédagogiques pour lever les réserves envers les PPP.

   Aux côtés de cette littérature analytico-prescriptive émanant d'un organe de l'Etat aussi légitime que le Plan[636], plusieurs rapports sont publiés à l'initiative de l'IGD. En juin 2005, le groupe de

631 Il cite par exemple un grand plan de construction d'hôpitaux qui permettrait à la France de devenir une destination internationale d'excellence pour les soins hospitaliers.
632 Membre de la Cour des Comptes et ancien directeur de la DGCCRF.
633 Il s'agit du volet comparaison coût-bénéfices de l'évaluation préalable, qui deviendra un motif légal de recours au Contrat de Partenariat à partir de 2008.
634 Nous passons ici en revue des documents qui auront valeur de sources, voire de matériau, dans notre **chapitre 4** portant sur la mobilisation des acteurs pour promouvoir les PPP, adapter la réglementation, et légitimer les exigences du monde financier.
635 **Commissariat Général au Plan,** (2005) : « Partenariats public-privé et action publique locale », rapport préparé par Baumstark, L., Hugé, A., Marcadier, A, Maubert, C., *Les Cahiers du Plan* n°9, juillet 2005, Paris, 85p.
636 On notera incidemment, toutefois, que "l'auteur" du rapport du Plan de 2005, l'équipe de projet "PPP et action locales" du groupe scientifique Racines, assistée de Laurent Deruy (avocat et professeur de droit spécialiste des PPP et par ailleurs auteur d'un manuel juridique sur le sujet), remercie pour son aide le groupe de travail "dimensions macro-économiques des PPP" de l'IGD, et en particulier… Vincent Piron

travail dirigé par Christian Babusiaux[637], a consacré un rapport[638] qui concerne accessoirement les PPP, puisqu'il préconise la mise en concurrence entre modalités de gestion des services publics. Bien que les enjeux ne se limitent pas aux PPP, on y trouve un thème qui sera récurrent dans l'appel à l'amélioration de la réglementation sur les PPP : la nécessité d'harmoniser les conditions de compétition entre modes de gestion, notamment au niveau des règles comptables et de la soumission à la TVA – il s'agit de « supprimer certaines disparités ou distorsions » (pp.114).

Paru dans le même contexte de pratiques balbutiantes, de flottement dans l'émergence du marché, de réglementation encore perfectible, caractérisant les années suivant immédiatement l'adoption de l'ordonnance de juin 2004, le rapport du groupe des banques et *organismes financiers membres de l'IGD* (IGD, 2006)[639], que nous mobiliserons bien sûr plus amplement pour ce qui concerne ses apports en termes de technique de financement, informe de manière structurée et officialisée sur le point de vue des acteurs financiers de la place parisienne impliqués dans les PPP. Invitant à considérer les PPP au-delà du Contrat de Partenariat, ayant rappelé les difficiles conditions de mise en place des PPP en France, ce rapport (dont nous ignorons la destination et l'impact réel, sinon qu'il officialise des éléments qui doivent avoir été mentionnés dans les groupes de travail) comprend de nombreuses recommandations : « apaiser les débats », « lever les incertitudes », « unifier les régimes », « clarifier » et « stabiliser » la réglementation, « encourager les bonnes pratiques », « former » les donneurs d'ordre publics… Il relaie les craintes des milieux financiers, identifie des marges d'amélioration.

Enfin, initié à la demande du sommet de l'Etat, le « rapport Besson » (2008)[640] – du nom du secrétaire d'Etat à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, mais il est en réalité principalement préparé par le Conseiller d'Etat Bertrand du Marais et le professeur de droit Philippe Cossalter – avait pour but explicite, devant le constat d'un « succès moindre que prévu de modalités telles que le dialogue compétitif et les PPP », et afin « d'engager la révision des conditions juridiques qui freinaient leur développement », d'identifier « les points de blocage » et « les pistes d'évolution » pour « offrir aux acheteurs publics un ensemble cohérent et continu de dispositifs facilitant la commande publique dans les meilleures conditions de sécurité juridique et efficacité financière »[641]. Erudit et prospectiviste, ce rapport paraît officiellement alors que la relance des PPP, qui comprend un volet législatif pour desserrer les contraintes et le lancement de chantiers emblématiques, est déjà engagée. Il invite à analyser la « commande publique complexe et de moyen/long terme » dans son ensemble – comprenant les PPP/CPA mais aussi les délégations de services publics et les marchés publics de grande taille. La recommandation qui en découle logiquement est d'étendre à toutes ces modalités de commande la démarche de

du groupe Vinci, l'économiste Christian Saint-Etienne, Noël de Saint-Pulgent, alors président de la MAPPP, le principal responsable des PPP au sein du cabinet Ernst & Young, et un avocat d'affaires…

[637] Plume légitime s'il en est : l'auteur est membre de la Cour des Comptes et ancien directeur de la DGCCRF… Il est difficile de réduire analyses et points de vue publiés sous l'égide de l'IGD à la seule expression des intérêts bruts des entreprises privées…

[638] **Babusiaux, C., Lucas de Leyssac, C.,** (2005) : *Régie, marché, délégation. Quelle compétition pour l'amélioration du service public*, Rapport pour l'IGD, La Documentation Française, 179p.

[639] **IGD,** (2006) : *Le financement des partenariats public-privé en France, Rapport du groupe des banques et organismes financiers membres de l'IGD*, octobre, 32p.

[640] **Besson, E.,** (2008) : *Mieux acheter pour un meilleur service du public. Des marchés publics complexes aux Partenariats Public-Privé,*. Secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des services publics, 27 mai 2008, 101p.

[641] Nous reprenons les termes de la lettre de cadrage du Premier Ministre, datée du 16 octobre 2007.

l'évaluation préalable. Les auteurs[642] se livrent à l'exercice classique de l'étude des expériences étrangères – mais il apparaît clairement que c'est le « cas emblématique » de la PFI britannique, « véritable politique publique » « en réalité plutôt dirigiste » qui est le modèle d'inspiration : ciblage soigné des opérations, évaluation constante des résultats, encadrement par l'évaluation *ex ante* et *ex post*, importance des dispositifs centralisés, renforcement de la fonction achat des personnes publiques, marché de refinancement mature et dispositifs de titrisation, concurrence effective… Alors qu'est soulignée le paradoxe entre le retard actuel du développement des PPP en regard de la longue expérience française des PPP, les causes de ce retard sont identifiées dans les montages jurisprudentiels complexes générateurs d'insécurité juridique (risque de contentieux) et constituant un frein au renforcement de l'intensité concurrentielle du marché. Relevant que le bon développement des PPP a partout résulté d'une forte volonté politique et de l'adoption d'un cadre juridique sécurisé, les auteurs se félicitent de l'évolution de la législation qui permet d'assouplir le recours aux Contrats de Partenariat. Plus qu'une improbable refonte des outils de la commande publique, le rapport propose d'étendre certaines modalités associées aux Contrats de Partenariat à ces autres outils. Il propose aussi – réformes moins concrètement inscriptibles dans les textes – d'améliorer les pratiques d'achat, de renforcer les pôles de compétence et de contrôle. Sont d'ailleurs martelés certains autres des chevaux de bataille de Bertrand du Marais : nécessité de faciliter les opérations de titrisation et de transfert des contrats, afin de renforcer la concurrence pour le marché. Ce document officiel est aussi intéressant en ce qu'il prend en compte les enjeux de compétitivité des firmes liés au cadre juridique permettant les PPP et dans d'inscription de l'évolution de la législation dans le cadre d'un rapport de force plus large avec les institutions communautaires sur les modalités de services publics et le périmètre des obligations de mises en concurrence.

Officielle ou soutenue par ce "partenariat public-privé pour les PPP" qu'est l'IGD, cette littérature de rapports analytico-prescriptifs porte constamment le même type de messages : simplifier et sécuriser le cadre juridique, étendre aux autres modalités de commande les dispositifs propres aux Contrats de Partenariat qui améliorent la gestion publique mais, appliqués aux seuls PPP, tendent à "discriminer" le recours à ces derniers – de même que l'environnement fiscal et comptable –, mieux encadrer et assister les personnes publiques dans la préparation et l'exécution des contrats. Nous noterons qu'il ne s'agit jamais réellement de rapports neutres : leur(s) auteur(s), quoique universitaire et/ou haut fonctionnaire sont depuis longtemps impliqués dans la promotion des PPP voire la conception de leur législation. Ils consultent par ailleurs le même type de personnes, et parfois les mêmes, en particulier les représentants des intérêts économiques impliqués dans les PPP – quand ces derniers ne contribuent pas presque directement aux rapports.

7. Les numéros dédiés aux PPP de revues légitimes à destination des décideurs locaux ou de l'élite de l'administration économique constituent un dernier type de "littérature d'influence". Parus tous deux en 2007, alors que décolle (trop) lentement le "marché" des PPP français, et qu'un gouvernement et une majorité parlementaire nouveaux ou renouvelés vont accéder aux responsabilités, ils permettent à un grand nombre d'experts du sujet de débattre des

[642] Qui, dans la tradition du Plan, ont consulté un grand nombre de praticiens du secteur privé (BTP, utilities, avocats, consultants), de l'administration (hauts fonctionnaires, donneurs d'ordres des ministères et collectivités), de régulateurs français et étrangers, de membres des institutions européennes, du monde politique, des juristes universitaires, mais aussi des lobbyistes et représentants des corps constitués (Xavier Bezançon, Claude Martinand, organisations de consommateurs, MEDEF, fédération nationale des Travaux Publics, Fédération Française du Bâtiment…)

controverses techniques, en particulier juridiques ; aux représentants du secteur privé, industriels et financiers, d'exprimer leur point de vue sur les PPP et de préciser les techniques mobilisées ; aux institutions de régulation centralisées comme aux donneurs d'ordres publics de formuler leurs recommandations, appuyées sur leur propre expérience. Cette pédagogie aux élites contribue à montrer que les PPP sont un dispositif sérieux, construit intellectuellement, évalué concrètement, et non une idéologie dont on ignorerait ou éluderait les problèmes induits.

Relevons un numéro double de la *Revue du Trésor* (2007)[643], qui réunit près de soixante contributions. Sur ce support légitime s'il en est, *a priori* destiné à l'élite de l'administration économique de l'Etat, et porteur d'approches officielles, s'expriment nombre de contributeurs déjà identifiés, avec leurs thèmes de prédilection : Bezançon (« Les Contrats de Partenariat, est-ce vraiment nouveau ? »), Du Marais, Babusiaux (« Régie, marché, partenariat, délégation, quelle compétition ? », Saint-Etienne (« Les PPP et la réforme de l'Etat »), Novelli (« Le développement des PPP, condition d'un renouveau des services publics »). La livraison de cette revue comprend nombre d'analyses techniques, au message maintes fois formulé (persistance du modèle français, nécessité de l'attractivité du droit, de mettre de la compétition entre modalités "100% publiques" et publiques-privées de commande publique et de fourniture des services publics, bilan de l'expérience britannique, questions de doctrine, de comptabilité, contrôle *ex post*), des explications sur la technicité de la procédure ou du contenu des contrats données par des représentants du privé (montage, par Me. Fornacciari, allocation des risques, par Me. Linières), des cas concrets (prisons, INSEP, hélicoptères de l'Armée de Terre, Justice, secteurs hospitalier, ferroviaire, canal Seine-Nord, boucles haut-débit, informatique, stades …) dont témoignent des opérationnels de la commande publique (par exemple : Vollemaere, 2007a][644]. Seule voix dissonante, une « Réponse aux zélateurs des PPP » par le Sénateur (PS) Jean-pierre Sueur, chef de fil des parlementaires opposants aux PPP.

A destination des décideurs décentralisés cette fois, la revue *pouvoir Locaux – Les Cahiers de la Décentralisation* consacre à peu près au même moment (septembre 2007)[645] un dossier spécial aux PPP, au titre assez significatif d'une approche mesurée : *Ni privatisation, ni panacée : du bon usage du partenariat public privé.* A l'attention d'un lectorat spécifique ne s'étant pas forcément renseigné dans les revues doctrinales spécialisées, ou n'ayant pas été destinataire des rapports (qui concernaient pourtant indirectement ces donneurs d'ordres que sont les élus locaux et fonctionnaires territoriaux, mais étaient préparés en ciblant les responsables politiques et administratifs de l'évolution législative et réglementaire des PPP), certains des mêmes experts et acteurs s'expriment. Du Marais (2007b)[646] y associe PPP et modernisation de l'action publique, insiste sur le besoin en financements privés des infrastructures publiques, et, nuançant le côté révolutionnaire des PPP, revient sur la construction de la législation. Il distille quelques conseils : autoriser la circulation des contrats et dispositifs de titrisation, viser à la création d'une industrie du montage des PPP, profiter du potentiel des PPP comme instrument d'une nouvelle

[643] *La Revue du Trésor*, Numéro Spécial PPP, n°3-4, mars-avril 2007, 237p.
[644] **Vollemaere, J.,** (2007a) : « Le recours au Contrat de Partenariat pour le grand stade de Lille : un choix mesuré et pragmatique » in *La Revue du Trésor*, Numéro Spécial PPP, n°3-4, mars-avril 2007, pp.375-377
[645] *Pouvoirs Locaux* (2007) : *Ni privatisation, ni panacée : du bon usage du partenariat public-privé*, n°74 (III/2007), dossier spécial, pp.46-118
[646] **Marais (du), B.,** (2007) : « Contrats de partenariat public privé et modernisation de l'action publique » in *Pouvoirs Locaux,* dossier spécial PPP*,* n°74 (2007/III), pp.52-58

pédagogie de la décision publique[647]… F. Bergère et J.-Y. Gacon (2007)[648], membres de la MAPPP, exposent naturellement dans ce numéro le rôle de leur administration… mais vantent aussi la manière dont les collectivités se sont emparées de l'outil PPP. Hervé Novelli (2007)[649], député UMP, président du groupe d'études parlementaires sur PPP, et qui a été à l'origine début 2007, d'une proposition de loi pour assouplir les conditions d'utilisation des PPP, invite à passer d'une « logique juridique » à une « logique économique » et à lever les « blocages » (préciser les conditions de l'urgence dans l'évaluation préalable, sécuriser le recours aux PPP sur le plan juridique, tendre vers la neutralité fiscale). Moins "directs" dans leur défense du PPP, des praticiens du secteur privé, sensibilisés au débat de légitimité, replacent les PPP dans le débat français sur la privatisation (Richer, 2007[650]. Verdict : c'est un « non-sens » d'assimiler PPP et privatisation), ou mentionnent les réflexes nouveaux, de l'ordre d'une plus grande rationalité économique, que les PPP devraient inciter les donneurs d'ordres à mettre en œuvre (cadrage préalable, coût global, approche par les risques : il s'agit d'un point de vue "vulgaire", pratique, de l'amélioration de la gestion publique permise par les PPP telle que théorisée par l'économie) (Fourchy, Garcin, 2007)[651]. Un autre type de contributeur est le donneur d'ordres qui fait part, à destination de ses pairs, de son expérience, et, en termes modérés, de sa satisfaction quant au choix du PPP, mesuré et pragmatique (Vollemaere, 2007, Deglon, 2007)[652]. [Ce type d'articles ou chapitres d'ouvrages, parfois tirés d'interventions dans des séminaires ou colloques, et exposant des retours d'expérience de première main sur des cas concrets, français et étrangers, par leurs acteurs, donneurs d'ordres publics (Garcin, 2009, Arnaud, 2009)[653] ou responsables de l'encadrement des opérations (Béréhouc, 2009)[654] relève parfois, à notre sens d'une littérature de quasi-promotion, même involontaire. Un recul de quelques années se révèle cruel : les opérations modèles, ou présentées de manière modérée, et qui servent de support à leur témoignages et réflexions, ont pu se révéler parmi les plus contestées par la suite[655]]. Ce numéro spécial comprenait également des articles de praticiens financiers ou d'économistes universitaires

[647] Il est intéressant de voir que ce même auteur déploie son argumentaire sous différents formats : manuel à destination des étudiants de Sciences Po (2004), rapport Besson (2008), rapport de l'IGD (2001), *Revue du Trésor* et *Pouvoirs Locaux* (2007).

[648] **Bergère, F.**, **Gacon, J.-Y.,** (2007) : « Le Contrat de Partenariat : une nouvelle opportunité pour les collectivités territoriales » in *Pouvoirs Locaux,* dossier spécial PPP*,* n°74 (2007/III), pp.75-78

[649] **Novelli, H.**, (2007) : « PPP : premier bilan et perspectives d'avenir » in *Pouvoirs Locaux*, dossier spécial PPP, n°74 (2007/III), pp.107-109

[650] **Richer, L.**, (2007) : « PPP et privatisation » in *Pouvoirs Locaux,* dossier spécial PPP*,* n°74 (2007/III), pp.89-93

[651] **Fourchy, C.**, **Garcin, L.,** (2007) : « Collectivités territoriales : les bénéfices collatéraux du "dispositif" Contrat de Partenariat » in *Pouvoirs Locaux,* dossier spécial PPP*,* n°74 (2007/III)

[652] **Vollemaere, J.,** (2007) : « Le PPP du grand stade de Lille : avant tout, un grand projet » in *Pouvoirs Locaux, dossier spécial, vol. 74, n°3,* pp.84-88 ; **Deglon, T.,** (2007) : « Outre une économie de coût l'avantage du PPP c'est d'avoir un seul interlocuteur » in *Pouvoirs Locaux, dossier spécial PPP,* n°74 (2007/III), pp.84-88.

[653] Même dans un ouvrage reprenant les actes d'un colloque plutôt critique (Campagnac, ed., 2009), ces contributions de "témoins" participent d'une forme de promotion : **Arnaud, A.,** (2009) : « L'expérience du dialogue compétitif », pp.83-95 in **Campagnac, E. (Ed.),** (2009) : *Evaluer les Partenariats Publics Privé en Europe*, Presses de l'ENPC, 351p.**Béréhouc, Ch.,** (2009) : « Gestion de la commande publique et qualité du service », pp.135-146 in **Campagnac, E. (Ed.),** (2009, *op. cit.*)

[654] **Béréhouc, Ch.,** (2009) : « Gestion de la commande publique et qualité du service », pp.135-146 in **Campagnac, E. (Ed.),** (2009) : *Evaluer les Partenariats Publics Privé en Europe*, Presses de l'ENPC, 351p..

[655] Béréhouc (2009), pour la Mission Nationale d'Appui à l'Investissement Hospitalier, Arnaud, 2009, en tant que l'un des responsables du projet, évoquent leur expérience de la passation du contrat du Centre Hospitalier Sud-Francilien : opération qui aujourd'hui est devenue l'emblème d'un "échec" des PPP dans le discours politico-médiatique. Quant au Stade de Lille qu'évoque Vollemaere, à de nombreuses reprises présenté comme une opération modèle, sa conduite est aujourd'hui elle aussi contestée.

que nous mobilisons plus bas. Plus tard, cette même revue *Pouvoirs Locaux* publiera d'autres articles "à message" sur les PPP (par exemple, Dufour, 2008, qui, rappelant que les collectivités locales constituent le moteur de l'investissement public, profite du récent épisode législatif pour appeler à rétablir la confiance, en rassurant les parties, en séduisant les investisseurs, en assistant les collectivités)[656]. L'impact de cette littérature pédagogique voire de "défense et illustration" des PPP est, évidemment, difficile à estimer.

La "littérature" d'influence, analytico-prescriptive ou de retour d'expérience, a donc été aussi foisonnante que diverse. Les argumentaires construits sur les retours d'expérience britannique et nationale y ont été mobilisés pour aller dans sens de la mise en place d'une législation créant des PPP, puis de la normalisation du recours aux PPP, puis des réformes à mettre en œuvre pour améliorer la législation, puis des recommandations pour faire une bonne utilisation des PPP.

Face à ce type de littérature, il apparaît que les PPP ne sont pas un état du monde, mais un idéal à construire. Son but est de promouvoir. Nous remarquons que certains de ces passeurs de messages interviennent de manière récurrente. Si bien que leurs contributions fournissent autant d'informations sur qui diffuse le message que sur le message lui-même : certains contributeurs font jouer ce qui devient un positionnement, voire un fonds de commerce éditorial : l'attractivité économique des systèmes juridiques publics (du Marais), la prise en compte des facteurs temps et coût d'opportunité des fonds publics (Piron), la nécessaire mise en concurrence des modes de gestion (Babusiaux), la croissance par innovation et la réforme de l'Etat (Saint-Etienne), la tradition française historique des PPP et concessions et de l'intervention du secteur privé dans la fourniture des services publics (Bezançon), l'efficacité de l'intégration conception-construction du bâtiment – service (travaux du CSTB). De fait cette littérature hybride ne constituera pas seulement une source d'information, mais aussi un terrain de premier plan sur la promotion des PPP. Nous réinterpréterons ces documents hybrides dans un sens donné par la sociologie économique dans le corps de notre thèse. Sans en percevoir malheureusement l'impact réel sur les décideurs, nous y voyons aussi l'illustration d'un contexte intellectuel "historiquement" situé. D'autant que certains des contributeurs portent *aussi* la casquette de concepteurs de la législation, de membres de cercles de réflexion et d'influence…

Nous reviendrons par ailleurs sur le recours à des fins de promotion des approches plus scientifiques des PPP : une partie de notre discussion, comme nous le verrons par la suite, est également stimulée par les approches économiques, sinon "économicistes", des PPP. Inversement, une partie de la littérature académique critique, en France comme en Grande-Bretagne, relaie certaines dénonciations plus ou moins spontanées ou documentées, des PPP. Celles-ci sont liées aux propriétés du contexte national. Aussi distinguons-nous les approches académiques critiques produites par les universitaires britanniques de la littérature française sur le sujet.

1.4.8. La littérature critique britannique

Le Royaume-Uni s'est engagé dans une politique publique assumée de "PPP"[657] une décennie avant la France : il n'est donc pas surprenant que s'y soit développée une abondante littérature concernant les PPP. Celle-ci va des guides méthodologiques du *HM Treasury* (organe qui a mis en place et promu

[656] **Dufour, A.-C.,** (2008) : « PPP de nouvelle génération : rétablir la confiance. Les Contrats de Partenariat : un "acte II" prometteur » in *Pouvoirs Locaux*, vol. 79, 2008/IV, pp.121-128.
[657] En réalité les "PPP" britanniques, également appelés contrats de PFI – *Private Finance Initiative* – recouvrent pour partie l'équivalent des concessions françaises.

les PPP) et rapports publics produits par les "*watchdogs*" des finances du royaume (*National Accounting Office*, *Audit Commission*, Parlement – qui analysent les succès et échecs des opérations et de cette politique en général) à la littérature académique. Nous avons surtout retenu les contributions critiques venues des sciences économiques, de gestion, ou des sciences sociales, parfois proches des syndicats, caractérisées par une grande véhémence[658]. Elles dénoncent les abus les plus grossiers de surrentabilité de certaines opérations de PFI, mettant en cause non des dysfonctionnements isolés mais le principe même des PPP, et s'inscrivent souvent dans une critique plus large des réformes "néolibérales" menées au nom de la modernisation des services publics britanniques. Opposés dans leur ton, leurs thèmes, et leurs conclusions, aux rapports technocratiques et normatifs qui sont faites sur les PPP par les membres du civil service, et aux économistes *mainstream* des grandes universités et institutions britanniques, ces travaux d'inspiration post-marxiste s'expliquent pour partie par les jeux intérieurs à la gauche britannique (notamment les frustrations vis-à-vis du néo-travaillisme[659]). Plus socio-économique et sociale, l'approche n'est par ailleurs pas la même qu'en France, où le conflit de légitimité s'est trouvé axé autour de la maîtrise d'ouvrage publique.

Quelques auteurs sont à l'origine d'une grande quantité de publications critiques, à destination soit de leurs pairs académiques dans les sciences économiques et de gestion, soit de domaines d'application sectoriels concernés par les PFI (santé, éducation, transports…), soit des syndicats qui en passent commande (particulièrement UNISON, le syndicat de la fonction publique), soit du grand public (tribunes dans la grande presse comme le *Guardian*). Il est difficile de passer en revue toutes ces contributions, qui se comprennent également dans les motivations politiques de leurs auteurs et le régime de production académique britannique. Relevons toutefois divers types d' approches :

- Alyson Pollock, médecin et spécialiste en santé publique, consacre ses travaux à son combat contre la privatisation du NHS et les avancées du néo-managérialisme dans le système de santé britannique. Parmi ses innombrables contributions[660], les PFI, rapidement identifiés comme une des clefs de la réforme de la santé, constituent une composante de cette vaste analyse critique des évolutions du NHS.

---

[658] La littérature académique britannique sur les PPP est bien plus vaste ; nous avons néanmoins retenu celle-ci en ce qu'elle est ancrée dans la socio-économie et produit un discours critique qui trouverait sa place aux côtés des travaux régulationnistes

[659] Qui se comprennent par la déception de la gauche du *Labour*, de voir qu'après 18 années éloigné des affaires le parti met en œuvre et amplifie, quoiqu'en les enrobant d'un vernis communicationnel, certaines des politiques héritées des gouvernements Thatcher et Blair. La poursuite de cette politique, et notamment les PPP, ne correspond pas à la politique d'investissements publics et d'emplois publics bien payés attendue, mais au contraire continue à renforcer les milieux d'affaires et à réduire le domaine d'intervention de l'Etat.

[660] Il serait absolument vain de tout citer : les références prendraient plusieurs pages. Il s'agit le plus souvent d'articles courts dans des journaux destinés aux professions médicales, des contributions pour Unison, des prises de position destinées au Parlement, des tribunes dans la presse généraliste consacrées aux évolutions du PFI – qu'elle combat pied à pied. Nous mentionnons les principaux ouvrages, articles parus dans des revues de finances publiques ou de sciences de gestion, et rapports pour les *trade unions*.

Gaffney, D., Pollock, A., (1999). "Pump priming the PFI: why are rivately financed hospital schemes being subsidised" in *Public Money and Management*, n°19, pp. 55-62

Pollock A., Player S., Godden S., (2001): "How private finance is moving primary care into corporate ownership » in *British Madical Journal*, n°322, pp.:960-963

Pollock, A., (2004): *NHS plc. The Privatisation of Our Health Care*, Verso, Londres

Gaffney D, Pollock AM, Price D, Shaoul., J. *(1999):* "The politics of the private finance initiative and the new NHS" in *British Madical Journal*, n°319*,* pp.249–253

- Avec d'autres chercheurs[661] Alyson Pollock s'est également attaquée à la politique du PFI dans son ensemble, portant la critique sur certains des fondements de l'édifice, en particulier, le manque de rigueur méthodologique, voire le caractère délibérément biaisé de la construction des principales "preuves" de la supériorité des PFI en matière de respect des coûts et délais sur la maîtrise d'ouvrage traditionnelle[662].

- Les contributions de Jean Shaoul sont centrées sur la critique des PPP avec des explorations de chaque secteur (santé, infrastructures de transport, éducation, transport ferroviaire, métro de Londres, eau – l'entrée se fait par les secteurs publics, parfois par l'analyse financière du business model de projets considérés isolément) et/ou une dénonciation des privatisations et du transfert au bénéfice de l'élite financière[663].

- Les travaux du CRESC et particulièrement de Julie Froud portant sur les PPP sont une excroissance d'analyse plus larges sur les élites financières et l'extraction de rente menée par le secteur financier, notamment au travers des LBO[664]

Il est ainsi particulièrement intéressant dans ces travaux britanniques de relever :

- que l'approche se fait essentiellement par l'impact des PPP sur les services publics, davantage que par la commande publique

---

[661] **Pollock A., Price D., Player S.**, (2005), *The private finance initiative: a policy built on sand*. London, UNISON.
Price D, Pollock A., Player S., (2004): *Public risk for private gain? The public audit implications of risk transfer and private finance*. London, UNISON
Price D, Pollock A., (2002): *A web of private interest: how the Big Five accountancy firms influence and profit from privatisation policy*. London: UNISON

[662] **Pollock, A., Player, S., Price, D.,** (2007): "An examination of the UK Treasury's evidence base for cost and time overrun in UK data Value for Money policy and appraisal" in *Public Money and Management*, n°27, pp.127-134

[663] Les titres de ces contributions indiquent clairement l'approche retenue, par exemple :
Shaoul, J., (2002) : "A Financial Appraisal of the London Underground Public-Private Partnership", in *Public Money and Management*, vol.22, n°2
Shaoul, J., Stapleton, P., (2003) : "Partnerships: for Better, for Worse?", in*Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol.16, n°3, pp.397-421.
Shaoul, J., (2003). "A critical financial analysis of the PFI: selecting a financial method or allocating economic wealth" in *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 16, n°4, pp.441-471
Shaoul, J., (2003): "A Financial Analysis of the National Air Traffic Services Public Private Partnership.", in *Public Money & Management*, vol.23, n°3
Shaoul, J., (2005): "The Private Finance Initiative or the Public Funding of Private Profit?.", in Hodge, G. and Greve, C, (2005) : *The challenge of public private partnerships: learning from international experience*, ed. Edward Elgar, London;
Shaoul, J., Stafford, A., Stapleton, P., (2006) : "Highway Robbery? A Financial Analysis of Design, Build, Finance and Operate (DBFO) in UK Roads." in *Transport Reviews*, vol. 26, n°3, pp.257-274
Shaoul, J; Stafford, A; Stapleton P., (2007): "Private control over public policy: financial advisors and the private finance initiative", in *Policy and Politics*, vol.35, n°3, pp.479-496
Shaoul, J., Stafford, A., Stapleton, P., (2008) : "The Cost of Using Private Finance to Build, Finance and Operate Hospitals", in *Public Money and Management*, vol.28, n°2, pp.101-108

[664] **Froud, J., Shaoul, J., Williams, K.**, (1998): "Persuasion Without Numbers? The Justification of Capital Charging in the NHS Trust Hospital." In *Accounting Auditing and Accountability Journal vol.* 11, n°1, pp.99-125
Froud, J., Shaoul, J. (2001) : "Appraising and Evaluating PFI for NHS Hospitals.", in *Financial Accountability and Management*, vol.17, n°3, pp.247-270
Froud, J., (2003): "The Private Finance Initiative -- risk, uncertainty and the state", in *Accounting Organizations and Society*, vol.28, n°6, pp.567-589

- que tous les domaines sont couverts (santé/"infrastructures sociales" i.e. secteur scolaire, transports et infrastructures – routes, trains, métro, contrôle aérien), et qu'il y a un continuum entre PFI et privatisation
- que la dénonciation peut porter sur le biais méthodologique en faveur du PFI (construction de la *value for money* et du *public sector comparator*)
- qu'il s'agit réellement d'une littérature de combat contre les PPP. Il s'agit de montrer, soit de manière générale, soit en s'appuyant sur des échecs, que les PPP dans leur ensemble sont scandaleux. En cela, nous récusons une lecture qui en a été faite dans la littérature française en sciences de gestion, qui la neutralise en l'important en France : il ne s'agit pas de travaux qui identifient les "risques" des PPP, mais d'une une littérature de dénonciation en bloc
- que la dénonciation est socio-économique, puisqu'elle s'attaque à l'élite financière. Il nous semble significatif de relever que les travaux critiques à l'encontre des PFI sont le fait de

1.4.9. Les PPP au crible d'approches critiques en France

Moins véhémente que cette littérature britannique, la littérature qu'on pourrait qualifier de critique vis-à-vis des PPP dans le champ académique et d'expertise français est, elle aussi, une réponse aux enjeux institutionnels nationaux. Elle ne reprend donc pas les mêmes thèmes – une critique frontale d'une prétendue rationalité économique des PPP et de ses conséquences sur les services publics, attaque étayée par des cas de dysfonctionnement manifestes – ni ne s'ancre dans les mêmes champs disciplinaires[665]. Quand, en Grande-Bretagne, des économistes et gestionnaires se revendiquant de la gauche du *New Labour* critiquent avec virulence les PPP en lesquels ils voient un élément central de la vaste politique de modernisation de la gestion publique et de néo-libéralisme entamé avec la révolution conservatrice puis poursuivie avec peut-être plus de systématisation encore par les gouvernements Blair, les approches critiques françaises, essentiellement venues des sciences sociales, font écho aux principales réserves émises en France à l'encontre des PPP. Tout d'abord la rétrogradation fonctionnelle du couple maîtrise d'ouvrage publique – maîtrise d'oeuvre (architecture) inscrite dans la logique même des PPP : ce lien est censé être porteur d'une mission d'intérêt général (la qualité des constructions et des services publics associés) ; il n'est pas non plus déconnecté d'enjeux professionnels, sociaux, et symboliques, pour les groupes concernés[666]. L'autre point de contestation des PPP – la place faite aux PME du bâtiment[667] – est moins présent dans la littérature. Nous ne revenons pas sur la traduction de ces enjeux en termes de débat jurisprudentiel dans une

[665] Même s'il existe quelques passerelles. L'ouvrage dirigé par Campagnac (2009a) permettra à quelques uns de ces auteurs de s'exprimer.

[666] Dès 2003, un rapport rédigé par le Conseiller d'Etat Roland Peylet pour le Ministère de la Culture émettait des réserves vis-à-vis des PPP en prenant en compte la qualité architecturale. Roland Peylet interviendra de nouveau dans le cadre d'une mission concernant la vaste utilisation des Contrats de Partenariat dans le cadre du plan Campus (2012). Il conseillera de nouveau de considérer cette procédure comme relevant de l'exception plutôt que de la règle.
Dans le numéro susmentionné de la revue *Pouvoirs Locaux*, Jean-François Susini, président du Conseil des Architectes d'Europe, donne un aperçu des objections de sa profession vis-à-vis des PPP – **Susini, J.-F.,** (2007) : « PPP : les critiques et les propositions des architectes » in *Pouvoirs Locaux,* dossier spécial PPP*,* n°74 (2007/III), pp.94-97

[667] Tant il semble entendu que la commande publique possède une autre mission de quasi service public en France : générer de la dépense publique à retombées économiques locales, au profil de PME-PMI quasi sacralisées et présumées plus innovantes et vertueuses que les grands groupes.

littérature juridique (*cf. supra*). L'enjeu "social", n ce qu'il concerne les personnels de la fonction publique, est moindre qu'outre-Manche et n'a pas suscité la même production.

Les PPP mettant en cause le couple donneur d'ordres public maître d'ouvrage – architecte maître d'œuvre, parmi les premiers travaux d'exploration menés explicitement sur les PPP en France se trouvent les rapports d'expertise de Véronique Weil et Sandrine Biau[668] pour la MIQCP [Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques] (2003)[669], qui explorent la politique de PFI essentiellement sous l'angle de la qualité architecturale et fonctionnelle des bâtiments, et des nouvelles procédures de *procurement*. De nombreux aspects sont explorés : l'introduction des PFI, les organismes de régulation, les procédures de mise en concurrence... Les auteurs se font l'écho des critiques formulées par les syndicats, le monde universitaire et les organisations professionnelles à l'encontre de la politique de PFI, et examinent les controverses : rationalité en termes d'usage de l'argent public (questions liées au coût de financement et aux coûts de transaction), débat sur le *public sector comparator*, restructurations du secteur du BTP consécutives à la politique des PFI. Elles discutent de la réalité du moindre contrôle des collectivités sur les équipements et les services publics, l'ampleur du "transfert de risques" révélant selon elles celle de la privatisation. La question de la qualité de la production des équipements publics est reliée à un raisonnement axé "services", à la primauté des aspects juridiques et financiers. Les auteurs évoquent les questions et thèmes pour une adaptation des PPP en France : il apparaît bien que cette approche "MIQCP" est différente de celle des économistes.

- Peu après l'introduction des PPP en France, Weil et Biau ont produit un nouveau rapport sur l'évolution de la politique PFI concernant les bâtiments publics (2006)[670], passant en revue les atouts des PPP (disponibilité de crédit sur longue durée pour la maintenance, répartition des risques, meilleure tenue des délais et coûts, incitations à raisonner sur le long terme, production d'équipements multiservices, réduction du risque de défaillance de l'entreprise) et certaines des difficultés constatées (délais et coûts de production des contrats, problèmes liés aux petites opérations, réalité décevante de la concurrence entre opérateurs, partage des gains de refinancement, adaptation des collectivités à la mise en place des PPP, modalités d'expression des besoins par les collectivités, obstacles à qualité). Toujours dans une approche essentiellement axée organisation de la commande publique, elles explorent les dernières évolutions, notamment la recentralisation de compétences et le renforcement du contrôle central sur les procédures, la programmation des opérations pensée à l'échelle territoriale et non plus des opérations isolées, les dispositifs d'apprentissage et l'affinement des outils |*public sector comparator*, coût global, bases de données].

-

- Elisabeth Campagnac, enfin, a mis à profit son recul historique et son approche, faisant appel tant à la sociologie des organisations qu'à la sociologie du travail, portant sur l'organisation de projet, notamment dans une approche comparative franco-britannique[671] (recherches qui la

[668] Du réseau de recherche sur les activités et les métiers de l'architecture et de l'urbanisme (RAMAU).
[669] **Weil, S., Biau, V.** (2003) : *Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne (2 vol.)*, Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, Paris, 119p. (Rapport) et 79p. (Annexes)
[670] **Weil, S., Biau, V.** (2006) : *Evolution de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne*, Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, Paris, 148p.
[671] **Campagnac, E., Wynch, G.,** (1995) : "The organisation of building projects: an Anglo-French comparison " in *Construction Management and Economics*, n°13, pp.3-14

conduisirent en particulier à couvrir les enjeux du premier PPP britannique, le pont sur la Severn, contrat de PFI avant l'heure)[672], le fonctionnement de l'industrie de la construction et la stratégie des groupes de BTP[673] (en particulier le groupe Bouygues)[674], et enfin l'évolution du droit de la commande publique[675], pour inscrire une analyse réflexive des PPP dans le prolongement de ces travaux antérieurs – les PPP faisant d'ailleurs un lointain écho à ses premiers travaux qui s'inscrivaient dans le large agenda de recherche sur le *capitalisme monopoliste d'Etat*.

- Une première étude réalisée pour le Plan Urbanisme, Construction, Architecture (2006)[676] posait les problèmes relatifs au bouleversement de la commande publique, au remplacement d'une logique d'équipement par une logique de service, et interrogeait les PPP sous l'angle de la légitimité. Elle y voyait un vecteur de transformation de l'organisation de projet et de redéfinition des compétences de l'acteur public. Au travers de la comparaison entre un très gros projet hospitalier réalisé en PFI en Grande-Bretagne, et un des premiers contrats de type PPP portant sur un centre hospitalier, certes de dimensions plus modestes, en France, étaient examinées comparativement l'organisation des équipes de projet, les interfaces entre programme et conception, mais aussi la place respective des PPP dans la réforme des systèmes de santé britannique et français.

- L'ouvrage reprenant les actes d'un colloque organisé en 2007 avec le réseau Ramau (Campagnac, 2009a)[677] a pour double perspective « d'analyser les PPP à partir des ruptures qu'ils introduisent, des innovations qu'ils promeuvent ou des dilemmes qu'ils soulèvent au niveau de la commande publique et des organisations de projet, mais aussi à partir du statut que recouvrent certains dispositifs et instruments de gestion, tels que le dialogue compétitif ou l'évaluation » (p.18). Du côté des ruptures avec les règles classiques de la commande publique, il se propose d'interroger le changement dans la position des acteurs (métiers de la maîtrise d'ouvrage publique et de la conception), et ses conséquences sur la définition des biens, la qualité des bâtiments et des services, considérant la pluralité des logiques en présence. Il donne la parole à des donneurs

---

Campagnac, E., Wynch, G., (1997) : "The social regulation of technical expertise : the corps and profession in France and Great Britain" in Whitley, R, Kristensen, P., (1997) : *Governance at work: the social regulations of economic relations*, Oxford University Press, pp.86-104

[672] **Campagnac, E.,** (1998) : « L'ingénierie française et britannique à l'épreuve de la coopération : le cas du second point sur la Severn » in *Revue Annales des Ponts et Chaussées*, n 86, pp.36-41

[673] **Campagnac, E. (ed.)**, (1992) : *Les grands groupes de la construction : nouveaux acteurs urbains ?* L'Harmattan, coll. Villes et entreprises, Paris, 196p.

Campagnac, E., Lin, Y.-J., Wynch, G., (1999) : "Economic performance and national business systems, France and the United Kingdom in the international construction sector" in Quack, S., Morgan, G., Whitley, R. (Ed.), (1999) : *National capitalisms, global competition, and economic performance*, Advances in Organization Studies, Johns Benjamin Publishing, pp.237-262

Campagnac, E., (2000) : "The contracting system in the French construction industry : actors and institutions" in Wynch, G. (Ed.), (2009) : *Construction business in the European Union*, *Building Research and Information*, Special Issue, vol..28, n°2, pp.131-140

[674] **Campagnac, E.,** (1988) : « L'ascension de Francis Bouygues : pouvoir patronal et système d'entreprise » in *Sociologie du travail*, vol.30, n 4, pp.36-41 ; Campagnac, E., Nouzilles, V. (1988) : *Citizen Bouygues. L'histoire secrète d'un grand patron*. Belfond, Paris, 511p.

[675] **Campagnac, E.,** (1997) : « Marché, droit et concurrence : les enjeux de la réforme sur Code des Marchés Publics en France » in *Revue Annales des Ponts et Chaussées*, n 84, pp.20-28

[676] **Campagnac, E.,** (2009c) : « Le bouleversement des organisations de projet » in Biau, V., Tapie, G. (dir.), (2009) : *La fabrication de la ville : métiers et organisations*, Editions Parenthèses, pp.31-42

[677] **Campagnac, E. (ed.)**, (2009) : *Evaluer les Partenariats Public-Privé en Europe: quelles conséquences sur la commande et le projet? Quels impacts sur la qualité des bâtiments et des services? Quelles méthodes d'évaluation?*, Presses de l'ENPC, Paris, 351p.

d'ordres publics et leurs consultants en organisation, ainsi qu'à des architectes et d'autres acteurs de la commande publique. En particulier est examiné le lien entre qualité architecturale/conception d'une part, et qualité environnementale ou performance du service d'autre part. L'ouvrage permet également à certains des universitaires critiques britanniques de diffuser leurs travaux en langue française. En ce qui concerne les questions liées à l'évaluation, Blanken et Dewulf (2009)[678] en particulier interrogent la signification et les limites du concept de *value for money*. (toutefois replacé dans le cadre de référence des pays anglo-saxons, bien antérieur aux PPP) Quoique cette réflexion soit menée par des économistes (ou socio-économistes) qu'on ne peut *a priori* suspecter d'une hostilité manifeste aux PPP, la *VfM*[679] (vise-t-elle seulement à optimiser l'achat public, son efficience, son efficacité, ou à améliorer les services publics ?) est interrogée en tant que concept problématique en lui-même – et non en tant que les PPP permettraient (ou non) de l'*atteindre* voire la *maximiser* (ce qui sera l'approche d'économistes et gestionnaires plus "*mainstream*" – cf. *infra*). Le texte souligne l'incohérence de mesurer la *VfM* principalement *ex ante* au travers d'un outil, le *public sector comparator*, comprenant de nombreuses failles (car jugé intrinsèquement incomplet, imprécis, et biaisé)

- Enfin, dans un numéro de la *Revue Française d'Administration Publique* (revue de l'ENA) introduit par Bachir Mazouz (2009)[680], Elisabeth Campagnac (2009b)[681], explore de manière critique les liens entre PPP et *New public Management*. L'introduction – et la réception – des PPP sont replacées dans le contexte de la crise de la commande publique et de l'organisation du projet – liée aux caractéristiques de l'industrie du BTP en Grande-Bretagne, au rôle du droit administratif en France, respectivement. Les nouveaux dispositifs et instruments de l'action publique liés aux PPP sont analysés : l'évaluation préalable en ce qu'elle comporte de tensions entre légitimité et efficacité, le dialogue compétitif en tant qu'alternative à la procédure négociée, entre concurrence et construction de la qualité.

-

- Mêlant expertise et distance académique, ces approches se veulent donc relativement critiques, soit en empruntant d'objets d'investigation légitimes (commande publique, réforme de l'Etat et redéfinition de son périmètre…) mais en leur apportant le regard différent des sciences sociales, étudiant les enjeux plus concrètement socio-économiques ou socio-politiques, soit en introduisant les PPP dans le cadre de recherches sur la pluralité des acteurs dans les projets urbains et la fabrication de la ville (allant de l'économie et de l'organisation de la construction et

[678] **Blanken, A., Dewulf, G.,** (2009) : « Evaluer la *Value for Money* : vers un cadre d'évaluation ? » in Campagnac, E. (ed.), (2009), pp.225-246

[679] L'emploi *ad nauseam* de l'expression *Value for Money* ou *VfM* dans certains textes officiels ou articles académiques britanniques ou anglophones sur les PPP, finit par donner le tournis. L'analyse de Dewulf en est d'autant bienvenue qu'on ne sait plus s'il s'agit d'un concept jamais interrogé, d'un argument propagandiste, ou de rhétorique creuse.

[680] **Mazouz, B.,** (2009) : « Les aspects pratiques des partenariats public-privé. De la rhétorique néo-libérale… aux enjeux défis et risques de gestion des PPP » in *Revue Française d'Administration Publique*, n 130, pp.215-232. Professeur à l'Ecole Nationale d'Administration Publique au Québec et chercheur associé à l'ENA, Bachir Mazouz livre dans cette préface une analyse des PPP entendus *lato sensu* comme toutes les configurations d'opérations d'intervention publique impliquant des entreprises privées – une approche intéressante en ce qui concerne l'articulation du vocable PPP avec l'émergence du *NPM* et pour connaître la littérature nord américaine sur les PPP, mais malheureusement assez peu opératoire pour notre sujet.

[681] **Campagnac, E.,** (2009b) : « Contribution à l'analyse des contrats de partenariat public-privé en France et au Royaume-Uni » in *Revue Française d'Administration Publique*, n 130, pp.365-382

du secteur du BTP ou des firmes de services publics urbains[682], à l'évolution de groupes professionnels comme les architectes ou l'ingénierie, qui voient leur position affectée par les PPP), étudiant l'impact des PPP sur l'organisation de projet et l'organisation de la commande publique, l'articulation entre les organisations de projet en PPP et la transformation de l'action publique, basculant de la logique d'équipement à celle de service, le sort de l'expertise en son sein, ou encore le brouillage des frontières entre la fourniture de la solution par le privé et le service public final, avec les impacts sur la qualité dudit service. Parfois sociologiques dans leur démarche, voire sociales de par les enjeux abordés, ces approches qui ne sont pas le fait des concepteurs des politiques publiques des PPP ou des représentants des disciplines universitaires les plus légitimes (sciences économiques "*mainstream*"…), témoignent de ce que les PPP soulèvent énormément de questions dignes d'intérêt pour des approches plus hétérodoxes.

- De telles approches visant à tirer un bilan comparatif des expériences françaises et étrangères dans le domaine des PPP n'engagent pas nécessairement une critique acerbe[683], mais contribuent à porter un regard d'une autre nature que celui des institutions peu préoccupées de prise de recul, en insistant sur l'impact de l'introduction des PPP pour certaines fonctions dans la commande publique et la conception. Ces études comparatives ne sont pas aisées, tant il est, en raison des spécificités nationales, difficile d'isoler les "objets PPP" des conceptions propres à chaque société quant au sens de l'Etat, des services publics, de la commande publique, et de leurs éventuelles réformes.
- A l'inverse, la littérature académique traitant des PPP par les sciences économiques et les sciences de gestion fait souvent abstraction des différences institutionnelles ou contextuelles, et ferme les yeux sur les controverses, réintégrées dans une approche naturalisée du phénomène des PPP. Dans une perspective de sociologie économique, c'est principalement par rapport à celle-là que nous souhaiterions poser notre thèse.

1.4.10. Approches académiques légitimes des PPP : sciences de gestion

Quel que soit le point de vue de l'observateur – "partisan des PPP" ou spontanément critique vis-à-vis de ces derniers (l'agnosticisme n'existe pas réellement : adopter une approche neutre, dépassionnée, c'est, *déjà*, les "accepter"), spécialiste de l'économie ou profane de la discipline – les questions "économiques" concernant les PPP (coût –ou surcoût ?–, fondements théoriques, limites, approches en termes de gestion et de finances publiques, efficacité de l'achat public…) sont sinon centrales du moins inévitables – et l'appel aux théories économiques fondamentales l'issue logique de la démarche. Certaines questions (par exemple des approches comparatives sur le périmètre des PPP…), ne sont pas intrinsèquement propres aux sciences économiques et de gestion, mais sont également traitées par des économistes (et/ou incluent des analyses économiques). C'est notre clé de lecture : quand bien même les auteurs venus des sciences de gestion ou des sciences économiques

[682] Nous ferons référence plus bas, dans la section sur la littérature sur la finance et les PPP, aux travaux de Dominique Lorrain sur les grands groupes et les intervenants financiers dans les PPP, qui se situent dans le prolongement de ses recherches sur les opérateurs des services publics urbains en réseau et les formes de régulation, gouvernance, de libéralisation, voire de privatisation des services publics locaux. Il existe également une littérature en urbanisme, sur le projet urbain, ou encore le développement territorial, qui traitera de "PPP". Non pertinente pour notre sujet et même notre objet, nous avons choisi de l'ignorer.

[683] On pourrait même inclure dans ces approches de "critique constructive" l'enquête des chercheurs du CSTB qui visait à tirer les enseignements d'expériences françaises et étrangères, afin d'améliorer la pratique (Carassus, Colombard Prout, Bougrain, 2006, *op. cit.*)

"empiètent" sur des sujets que pourraient revendiquer d'autres disciplines, concurrencent d'autres approches en proposant leur propre cadre analytique pour répondre à *toutes* les questions, quand leur démarche produit des analyses naturalisant, sinon légitimant le recours aux PPP, c'est l'identité de ces auteurs et la nature de leur ancrage disciplinaire, en premier lieu, et, à moindre titre, les supports de publication, qui nous motivent à isoler cette littérature académique "légitime" sur les PPP (au contraire de ce que nous avons qualifié de "littérature d'influence", qui n'est pas à vocation académique, ou de la littérature académique critique, marginale et marginalisée dans le champ). Il nous est apparu qu'un ensemble de travaux dominait le champ universitaire français abordant les PPP sous l'angle des questions "économiques" (et *donc* l'analyse académique des PPP). Ils sont principalement (quoique pas exclusivement) le fait d'un groupe de chercheurs en "économie et sciences de gestion" constitué autour de Frédéric Marty[684], et à moindre titre d'économistes de l'ancienne équipe ATOM[685] – dont la démarche et l'origine sont légèrement différentes. Nous proposons ici un tour des questions abordées par les "gestionnaires" avant de faire le lien vers les approches d'économistes "purs" – sachant que nous nous ne référerons qu'indirectement aux travaux théoriques les plus fondamentaux (économie publique, incitations, coûts de transaction, théorie de l'agence…).

L'approche des sciences de gestion entremêle plusieurs démarches et champs disciplinaires – sciences économiques et en particulier microéconomie et théorie de l'économie publique, gestion, finances, et comptabilité publiques, mais également théorie financière que nous aborderons plus bas –- et elle couvre la plupart des questions qu'il est légitime de poser concernant les PPP : leur efficacité économique, le bien fondé de leur recours (et dans quel cas), les pratiques de comptabilité publique hors bilan, les liens avec la modernisation de la gestion publique, les coûts et surcoûts, les échecs manifestes d'opérations, l'impact de la crise financière (que nous aborderons dans le point suivant)… En sus de son ton clairement académique (peut-être plus que *scientifique*, en ce que les écrits relevant des sciences de gestion sur les PPP ne proposent pas de démarche expérimentale ou hypothético-déductive), la caractéristique méthodologique de cette approche est de croiser apports théoriques fondamentaux et questions concrètes souvent abordées par les retours d'expérience présents dans la littérature grise britannique. En renvoyant plus bas (de manière, on en convient, un peu arbitraire) la dimension d'analyse de la "finance" dans les PPP, nous passons exhaustivement en revue de manière thématique et/ou longitudinale les questions relatives aux PPP, abordées très systématiquement (il ne faut pas s'en tenir au titre des articles) :

1. Dès qu'est apparue la possible introduction d'un cadre législatif en appelant clairement aux partenariats public-privé, les sciences de gestion se sont emparées de ce « "chaînon manquant" des contrats publics » (Marty, Trosa, Voisin, 2003a)[686], et ont posé un agenda de recherche combinant approches prescriptives parfois liées au retour d'expérience, analyses des raisons de l'introduction puis du recours aux PPP fondés sur les avantages économiques directement ou indirectement (meilleure utilisation des fonds publics, comparaisons de coûts) liés, sans ignorer

[684] Agrégé de sciences économiques et de gestion, chargé de recherche CNRS au GREDEG UMR 7321, Université de Nice Sophia-Antipolis, chercheur affilié à l'OFCE (Sciences-Po Paris). Cet universitaire spécialiste de la réglementation, de la commande, et de la gestion publiques, mobilisant les approches de *Law and Economics* est (co-)signataire de la plupart des articles, ouvrages, et *working papers* mentionnés. Aussi rompons-nous la convention de citation en plaçant son nom en tête des références renvoyant aux contributions à auteurs multiples, afin de faciliter une vue d'ensemble sur ce courant de travaux.

[685] Centre d'Analyse Théorique des Organisations et des Marchés

[686] **Marty, F., Trosa, S., Voisin, A.,** (2003a) : « Le "chaînon manquant" des contrats publics : les partenariats public-privé entre marchés publics et délégations de services publics » in *Pouvoirs Locaux*, vol.59/IV, pp.123-129

les « risques » (sélection des projets, *public sector comparator*, négociation, incertitude et renégociation, maintien de la concurrence). Les contributions des premières années (avant la crise de 2008) entremêlent analyse et justification économique des PPP : en dépit de certains titres "accrocheurs" [« Démission ou retour de la puissance publique ? » (Marty, Trosa, Voisin, 2003b)[687], « une PFI à la française » (Marty, Voisin, 2006a)[688], « la montée des risques » (Marty, Voisin, 2006c)[689]], l'approche n'est pas polémique ou dénonciatrice. A partir de 2008, les études porteront de plus en plus sur les difficultés de financement consécutives à la crise (*cf. infra*).

2. Le recensement de bonnes pratiques basés sur le retour d'expériences étrangères et les comparaisons internationales (Marty, Trosa, Voisin, 2006)[690] a pu donner lieu à quelques approches relativement prescriptives (Trosa, Voisin, 2007)[691], appuyées sur les travaux du NAO britannique et des rapports des agences de notation, s'intéressant aux facteurs de succès ou d'échec : critères de choix, importance du pilotage du projet côté privé, importance de la qualité des interactions public-privé (équipes, dialogue, soutien), domaines d'application sectoriels pertinents.

3. Au-delà de ces considérations normatives portant sur des questions également abordées par les travaux plus "sociologiques" sur l'organisation de la commande publique[692], un des principaux objets d'études transversaux lié à l'introduction des PPP tient à l'environnement de plus grande rationalité budgétaire auquel les PPP ont partie liée, puisqu'ils d'une part y sont conditionnés dans leur logique économique et parfois réglementaire, mais aussi puisque d'autre part, ils contribuent à le construire. Ces analyses liées à l'amélioration de la rationalité économique de la décision publique et à la rationalisation des choix budgétaires, sont appuyées sur la théorie économique, et, sinon au travers des retour d'expérience britanniques, sont le plus souvent présentées de manière déshistoricisée, décontextualisée[693].

   En s'appuyant sur les expériences américaine et surtout britannique, Marty, Trosa, Voisin, 2004, 2006, *op. cit.*, chap. 3)[694] reviennent sur la construction des méthodes de comparaison de coût public-privé, qui lient intrinsèquement PPP et modernisation du cadre comptable public (passage à une comptabilité patrimoniale). Le recours aux PPP peut également se comprendre comme une composante de la modernisation de la gestion de l'immobilier de l'Etat – où les

[687] **Marty, F., Trosa, S., Voisin, A.,** (2003b) : « Les partenariats public-privé : démission ou retour de la puissance publique ? » in *La lettre du management public*, n°45

[688] **Marty, F., Voisin, A.,** (2006a) : « Le Contrat de Partenariat constitue-t-il une *Private Finance Initiative* à la française? Le périmètre du recours aux Contrats de Partenariat à l'aune de l'expérience britannique » in *Revue Internationale de Droit Economique,* Tome XX, 2006/II, pp. 131-150

[689] **Marty, F., Voisin, A.,** (2006c) : « L'évolution des montages financiers des PFI britanniques : la montée des risques » in *Revue Française de Finances Publiques*, n°94, pp.1-14

[690] **Marty, F., Trosa, S., Voisin, A.,** (2006) : *Les partenariats public-privé*, collection Repères, La Découverte, Paris, 122p. Voir en particulier le chapitre 1.

[691] **Trosa, S.**, **Voisin, S.,** (2007) : « Du bon usage des PPP : les enseignements des comparaisons internationales » in *Pouvoirs Locaux,* dossier spécial PPP*,* n°74 (2007/III), pp.110-118.

[692] *cf. supra* iv) Les PPP au crible d'approches critiques en France

[693] Au contraire des travaux d'un Philippe Bézès sur l'évolution des modalités du *management public* et des avatars de la rationalisation budgétaire dans le cadre de l'administration française. *Réf. : ouvrage tiré de sa thèse*

[694] **Marty, F., Trosa, S., Voisin, A.,** (2004) : « La construction des méthodes de comparaison de coût public-privé. Les enseignements des expériences étrangères » in *Politiques et Management Public*, vol.22, n°3, pp.43-61.

auteurs peuvent aussi s'appuyer sur le cas français, ce sujet ayant émergé au milieu de la décennie 2000 (Marty, Voisin, 2006b)[695].

Au croisement des questions qui intéressent les sciences économiques et la nouvelle gestion publique, l'évaluation préalable (vocabulaire propre au cas français, mais pour partie équivalente au *public sector comparator* britannique), qui fonde *ex abstracto* le choix du recours à la modalité PPP dans la décision d'investissement, reçoit évidemment une grande attention des gestionnaires et des économistes. Dans la foulée de l'introduction d'un critère d'efficience économique pour l'évaluation préalable, Marty et Voisin (2008c)[696] expliquent le principe de cette comparaison de coût global de possession public-privé, qui prend en compte les risques du public et cherche à simuler les coûts du privé, en relevant les difficultés de mener cet exercice en l'absence de prix de marché. N'éludant pas les écarts constatés – sur la base de cas britanniques – entre évaluation préalable et offres reçues, ils analysent les causes de cet écart et fournissent des pistes d'amélioration. Dans un article ultérieur, Marty et Spindler (2009)[697] examinent la tension caractérisant le sens de l'évaluation préalable dans le droit français, entre contrainte juridique limitative pour restreindre l'emploi des Contrats de Partenariat, et outil de pilotage de l'action publique qui viserait à fonder une justification par l'efficience économique du recours au PPP. Enfin, les économistes Ménard et Oudot analysent l'évaluation préalable au regard des théories économiques des organisations, des coûts de transaction, et des contrats incomplets (2009)[698].

A notre sens l'ambiguïté demeure parfois (voire paraît entretenue) entre calcul économique (calcul de l'utilité socio-économique fondant la nécessité d'un investissement public) et outil d'arbitrage entre recours à un PPP et achat public traditionnel (e.g. Marty, Trosa, Voisin, 2004, *op.cit.*, p.51). Le *public sector comparator* est ainsi qualifié de « méthodologie tirée des modèles courants de décision d'investissement » (Marty, Trosa, Voisin, 2006, *op. cit.*, p.65). Il nous semble que choix rationnel de la modalité d'investissement public par un calcul comparatif basé sur des simulations de coûts complets pondérés par des risques, entre une solution "patrimoniale" (acquisition en maîtrise d'ouvrage publique) et une solution en PPP, d'une part, et choix rationnel d'un investissement sur la base d'un calcul d'utilité socio-économique, d'autre part, sont deux approches peut-être également nécessaires et louables au regard de la rationalité des choix budgétaires, mais certainement pas fongibles ni même indissociables. L'une peut exister sans l'autre. Le calcul économique peut justifier les choix d'investissement ou l'arbitrage entre choix d'investissements dans des infrastructures et équipements menés en maîtrise d'ouvrage publique ; inversement le calcul d'utilité socio-économique est impossible pour certains équipements supports de services publics qui peuvent être alternativement fournis sous des modalités PPP ou en maîtrise d'ouvrage publique – modalités entre lesquelles il peut pourtant être nécessaire de choisir à l'aide d'outils présentant un minimum de rigueur.

---

[695] **Marty, F., Voisin, A.,** (2006b) : « Des administrations locataires : principes et enjeux de la nouvelle gestion du domaine immobilier public » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°12, avril 2006, pp. 5-9. Cette contribution est à rapprocher des multiples rapports parlementaires produits par le député Georges Tron, qui avant d'être nommé Ministre de la Fonction Publique avait fait de modernisation de la gestion de l'immobilier de l'Etat l'un de ses chevaux de bataille.

[696] **Marty, F., Voisin, A.,** (2008c) : « L'évaluation préalable des Contrats de Partenariat : enjeux et perspectives » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°39, octobre 2008, pp. 80-83

[697] **Marty, F., Spindler, J.,** (2009) : « L'évaluation préalable des Contrats de Partenariat : contrainte juridique ou outil de pilotage de l'action publique ? » in *Gestion et Finances Publiques*, n°7, juillet 2009, pp.585-587

[698] **Ménard, C., Oudot, J.-M.**, (2009) : « L'évaluation préalable dans les Contrats de Partenariat » in *Revue Française d'Administration Publique*, n°130, pp.349-364

En abordant la contrainte budgétaire "actuellement"[699] imposée aux décideurs publics, Marty et Voisin (2007c)[700] soulignent la pertinence de la notion de coût d'opportunité des fonds publics – qui doit selon eux entrer en ligne de compte dans la question du surcoût du financement privé par rapport aux fonds publics. Les auteurs font d'ailleurs référence à d'autres dimensions abordées par Piron (2004, 2005, *op. cit.*) et conduisent une réflexion sur le taux d'actualisation (Marty, Voisin, 2007c, *op. cit.*) et donc la valeur du temps pour le décideur public.

Enfin, dans l'ordre de la rationalité budgétaire liée aux PPP, cette littérature examine ce que Marty, Trosa, Voisin (2006, *op. cit.*, en particulier le chapitre 2) appellent "l'approche budgétaire" des PPP : ceux-ci permettent une gestion de la contrainte budgétaire par un lissage de la dépense dans le temps, et plus encore des réalisations multiples et simultanées de projets répondant à la demande sociale – par opposition à l'arbitrage entre projets, leur décalage dans le temps voire leurs retards faute de budgets, quand ils ont engagés sur fonds publics. Les PPP apportent ainsi une réponse à l'éviction structurelle des dépenses d'investissement. Le schéma des PPP permet également de provisionner ou planifier les dépenses futures d'entretien-maintenance et gros entretien-renouvellement qui conditionnent le maintien en condition des équipements, et apporte une réponse à la dégradation des infrastructures fréquemment constatée – en d'autres termes il préserve leur valeur patrimoniale. Cette "opportunité" (au sens français) budgétaire des PPP était particulièrement mise en avant lors de l'introduction des PPP (Marty, Voisin, 2005, Marty, Voisin, 2007c, *op. cit.*)[701]. L'inconvénient de l'optimisation du profil budgétaire des projets est la rigidification budgétaire liée aux PPP – dépense assimilable à des "services votés" – n'était toutefois pas passée sous silence (Marty, Voisin, 2007c, *op. cit.*).

4. Si "l'approche budgétaire" des gestionnaires pointe des vertus, directes ou indirectes, des PPP, l'exploration des questions techniques de la comptabilisation des PPP et donc des stratégies opportunistes de déconsolidation budgétaire conduit les gestionnaires à un examen critique, certes pas dénonciateur, mais tout du moins minutieux de cet aspect des PPP (Marty, Kirat, 2007, Marty, Voisin, 2007a)[702, 703], le plus souvent en se penchant sur le cas britannique, riche en rapports officiels et données quantitatives permettant de fonder des analyses très documentées (Marty, Voisin, 2009, Marty, 2007)[704, 705]. Dans son document de travail (éblouissant) soumis à l'OFCE, Marty (2007, *op. cit.*) examine de manière systématique la question de l'utilisation opportuniste des PPP comme montages déconsolidants ("hors bilan"), les stratégies de dissimulation de dette, la créativité comptable publique. Simple en apparence selon l'encadrement d'Eurostat (les contrats de PPP sont comptabilisés en fonction de la répartition

[699] Depuis plus de 10 ans, aucun texte relatif aux PPP n'omet de mentionner la contrainte budgétaire ; la contrainte qui s'impose aux Etats européens depuis que la crise financière de 2007-08 s'est transformée en crise des dettes souveraines, à partir de 2010 est pourtant d'une toute autre ampleur que celle qui était censée prévaloir auparavant…

[700] **Marty, F., Voisin, A.,** (2007c) : « Finances publiques et investissements privés : quel nouvel équilibre pour les investissements des Etats? » in *Politiques et Management Public*, vol. 25, n°3, pp. 19-37

[701] **Marty, F., Voisin, A.,** (2005) : « Les contrats de partenariat public-privé dans le domaine pénitentiaire : l'expérience britannique » in *Politiques et Management Public*, vol. 23, n°2, pp. 21-42..

[702] **Marty, F., Kirat, T.,** (2007) : « Les enjeux budgétaires et comptables des PPP » in *Pouvoirs Locaux,* dossier spécial PPP*,* n°74 (2007/III), pp.59-64

[703] **Marty F., Voisin, A.,** (2007a) : « Partenariats public-privé, partage des risques et traitement comptable », in *La Lettre des Juristes de Sciences Po*, n°11, juin, pp.25- 29. Non consulté.

[704] **Marty, F., Voisin, A.,** (2009) : « La comptabilisation des contrats de *Private Finance Initiative* au Royaume-Uni » in *Revue Cahier de recherche GIREF*, n°03-2008, octobre 2008, ESG-UQAM, 23p. Nous n'avons pas pu consulter ce document.

[705] **Marty, F.,** (2007) : « Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan », *Working paper* n°2007-29*,* OFCE, Octobre 2007, 48p.

des risques, déconsolidés du bilan des administrations publiques dès lors que sont transférés au partenaire privé le risque de construction et le risque économique de demande ou de disponibilité), la question s'avère en réalité particulièrement complexe, comme en témoigne l'analyse du traitement comptable des PPP en Grande-Bretagne menée par l'auteur, qui examine les variations selon les catégories de contrats (caractéristiques économiques, taille, ou encore "secteur" des contrats signés)[706]. Cette approche relie par ailleurs l'introduction des PPP à l'évolution du cadre comptable et budgétaire des Etats – l'auteur identifiant de nombreuses similarités dans les liens entre PPP et LOLF d'une part, entre PPP/PFI et modernisation du cadre britannique d'autre part. Plus récemment, Marty et al. (2012b)[707] ont mis à jour cette question, prenant acte de la rigidification des principes comptables appliqués aux collectivités territoriales françaises concernant le traitement des PPP – témoignant de la permanence de la suspicion portée sur les PPP de s'inscrire davantage dans une stratégie budgétaire et comptable opportuniste que dans une logique d'efficacité économique.

5. Les avantages économiques théoriques des PPP sont l'autre grande question au cœur de l'analyse parcourant la littérature économique et en sciences de gestion traitant des PPP. Pour nous en tenir uniquement à la littérature académique française, toujours des mêmes auteurs, qui piochent à la fois dans des références d'économistes britanniques, et chez des économistes plus fondamentaux, cette théorisation économique compose des dizaines, voire des centaines de pages analytiques et pédagogiques, parfois inévitablement redondantes, mais explorant de manière exhaustive les questions liées aux PPP à l'aide des théories économiques. Nous ne pouvons complètement synthétiser mais y prendrons les éléments les plus valables pour notre raisonnement, d'autant que ces développements fournissent l'architecture savante des discours de promotion et la plupart des mots-clefs qu'on retrouve dans les PPP. Tous les articles de Frédéric Marty et ses co-auteurs font plus ou moins référence à la théorie économique sous-jacente aux PPP, mais les principaux développements ont eu lieu les premières années (Marty, Voisin, 2005, *op. cit.*, Marty, Trosa, Voisin, 2006, *op. cit.*, Marty, Voisin, 2006c, *op. cit.*, Marty, Voisin, 2007b, et Marty, Voisin, 2008a)[708].

   Les auteurs rappellent les deux avantages économiques des PPP tels que théorisés par l'économie : le contrat global, qui permet d'aligner les intérêts économiques de la fonction de construction et de la fonction d'entretien-maintenance sur le cycle de vie d'un projet ; l'efficacité économique assurée par le mécanisme d'incitations. La notion de répartition des risques à la partie la mieux à même de les gérer qui en résulte est le moyen de surmonter théoriquement les causes de surcoûts classiquement constatées en commande publique traditionnelle.

   L'analyse des "risques" est évidemment omniprésente dans ces approches ; elle désigne les aléas sur les flux de paiement qui seraient soit "exogènes" (donc des risques de fréquentation – dans ce cas les PPP sont entendus comme des concessions) soit seraient "endogènes", résultant des

[706] Nous recommandons fortement à notre lecteur de se référer à cet article pour de plus amples développements sur cette question très technique, que nous n'avons pas la prétention ni la capacité d'aborder sérieusement dans cette thèse.

[707] **Marty, F., Dupas, N, Gaubert, A., Voisin, A.,** (2012b) : « Les nouvelles règles de comptabilisation des partenariats public-privé » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°1, janvier 2012, pp.69-74

[708] **Marty, F., Voisin, A.,** (2007b) : « Les difficultés d'exécution des partenariats public-privé : le retour d'expérience des contrats de Private Finance Initiative britanniques », *Working paper* n°2007-26*,* OFCE, Septembre 2007, 33p.
Marty, F., Voisin, A., (2008a) : « Partnership contracts and information asymetries : from competition for the contract to competition within the contract? », *Working paper*n°2008-06*,* OFCE, février 2008, 29p.

insuffisances du prestataire (disponibilité). Les auteurs analysent aussi les risques selon leur profil longitudinal, de la phase construction aux risques exogènes ou endogènes en phase d'exploitation des projets (Marty, Voisin, 2007b, , *op. cit.*). L'approche est essentiellement théorique ; elle n'est pas fondée sur des statistiques mais interprète qualitativement les principales difficultés de certaines opérations britanniques passées en revue par le NAO (*National Physical Laboratory*, projet "Libra" de système d'information pour les tribunaux, en ce qui concerne les projets ayant connu des difficulté en phase de réalisation ; *Royal Armouries Museum* de Leeds, première tranche de la LGV Londres-Douvres, *National Air Trafic System*, pour les projets ayant connu des difficultés économiques qui ont justifié une restructuration en raison d'une fréquentation insuffisante – opérations qui auraient été classées concessions en France. A noter que la littérature critique britannique est alors mentionnée). Les auteurs insistent sur les risques d'un transfert de risques excessifs, et au risque d'instabilité systémique de certains montages (Marty, Voisin, 2008b)[709]). La « montée des risques » (Marty, Voisin, 2006c, *op. cit.*) fait pour partie référence à la diminution de ces effets vertueux alors que la personne publique fait évoluer la nature des prestations autour d'actifs de plus en plus innovants et complexes.

Sous la plume de ces économistes/gestionnaires les "risques" ne sont pas les questions problématiques liées aux PPP, mais les questions traditionnelles qui se posent à la commande publique et la gestion déléguée de services publics (dépassements de coûts, de délais, recettes insuffisantes), auxquels le mécanisme économique des PPP apporte réponse. En revanche les auteurs examinent attentivement, sous l'angle de l'analyse microéconomique toujours, les contreparties de ces effets vertueux : les coûts de transaction *ex ante* et *ex post* (e.g. Marty, Trosa, Voisin, 2006, *op.cit.*), et surtout les problèmes d'exécution et de renégociation *ex post* des contrats. Ces derniers font l'objet de nombreux développements (Marty, Voisin, 2005, *op.cit.*, Marty, Trosa, Voisin, 2006, *op.cit.*) qui examinent les conséquences des asymétries d'information qui peuvent conduire à des problèmes d'anti-sélection *ex ante* et à des comportements opportunistes *ex post* – abordés avec les concepts d'aléa moral et de *hold up*. Il est surtout fait référence à des situations de difficulté d'exécution concernant des contrats de type concessif observés dans des PVD, exploitant de manière secondaire des travaux de Guasch, Laffont, Tirole, Saussier[710]… Si les exemples et les cadres régulatoires défaillants de certains pays en voie de développement servant d'exemple ne sont guère pertinents pour nos PPP, Marty, Voisin (2008a, *op. cit.*), prolongent l'analyse des insuffisances de la seule concurrence *pour* le marché (en appelant à Demsetz) pour créer un cadre incitatif ayant valeur de dispositif régulatoire, et suggèrent des pistes d'amélioration pratiques : invitation à ré-introduire de la tension concurrentielle dans le contrat (en pratiquant *value testing* et *market testing* en cours de vie du contrat pour les tâches de *facilities nanagement*).

6. Les contreparties des avantages économiques, qui ne sont donc pas ignorées, ne conduisent pas les économistes et gestionnaires à une condamnation des PPP mais à les traduire en termes d'exigence d'implication accrue pour la personne publique commanditaire. Ainsi est-il question du « défi de la capacité contractante à construire et appliquer un cadre contractuel pour garantir la qualité du service » (Marty, Voisin, 2005, *op. cit.*) : la personne publique doit se doter des moyens pour assurer le suivi des contrats. Ce pré-requis de la redéfinition du rôle et de la compétence de la personne publique dans les PPP, qui va dans le sens du *NPM*, fait depuis longtemps partie de l'agenda de recherche des gestionnaires (Marty, Trosa, Voisin, 2003b,

[709] **Marty, F., Voisin, A.,** (2008b) : « Partenariat public-privé et risques financiers » in Huron, D., Spindler, J., (s.d.) *Le management public en mutations*, L'Harmattan, Paris, pp.239-253
[710] Voir références plus bas

op.cit..). Cette exigence de montée en compétence pour la personne publique s'explique par les difficultés liées à la longue durée des contrats : la nature de contrats complets des PPP induit des coûts de négociation et de contrôle qui doivent être limités, et exige une spécification précise des biens et services pour les traduire en objectifs (Marty, Trosa, Voisin, 2006, *op. cit.*, Marty, Voisin, 2007b, 2007c, *op. cit.*.), elle comporte un risque de rigidification du service et de réduction de la flexibilité opérationnelle ce qui avait été identifié par English et Skellern, 2005). Ces problèmes ne sont pas ignorés : ils sont identifiés et contribuent à identifier l'emploi optimal des PPP selon le secteur, les capacités de la partie publique contractante, etc.

7. Les approches gestionnaires des PPP peuvent être sectorielles : puisque le recours à un même outil générique (et dont la délimitation, il faut le souligner, varie selon les besoins de l'analyse) a pu être constaté, ont été explorés sur la base de retours d'expérience, ou de manière plus théorique, donc normative, l'emploi des PPP dans les domaines pénitentiaire (Marty, Voisin, 2005, *op. cit.*, qui s'appuient sur l'expérience britannique), de l'éclairage public (Garcin, 2008, qui explore les raisons pour lesquelles la majorité des premiers Contrats de Partenariat signés en France le furent dans ce secteur)[711], des centres aquatiques utilisés par collectivités locales (Richet, Durand, Bourhis, 2010, qui constatent que les Contrats de Partenariat, conçus pour les grands projets d'Etat, ont été beaucoup utilisés pour des projets petits et moyens, singulièrement les piscines)[712], pour l'immobilier public dans le cadre de la réforme de l'immobilier et du cadre comptable de l'Etat (Marty et Voisin, 2006b, *op. cit.*), pour le secteur des grands équipements de loisirs (Marty, Spindler, 2007 – qui utilisent l'exemple récurrent du *Royal Armouries Museum* de Leeds, qui a failli pour cause de mauvaise prévision de la demande, liée à de multiples facteurs pas imputables au PPP *per se*)[713].

8. A cette exception des analyses sectorielles, cette littérature aborde le plus souvent les PPP "en général", de manière théorique, et donc, on l'imagine, de manière applicable pour le cas français. Pourtant elle s'appuie quasi exclusivement sur les retours d'expérience britanniques (sur la base de rapports du NAO essentiellement, et à moindre titre de rapports des agences de notation, du parlement britannique, du *HM Treasury*) et entretient un certain flou sur le périmètre des PPP entendus dans la démonstration. Certaines contributions (Marty, Trosa, Voisin, 2003a, *op. cit.*, Marty, Voisin, 2006a, *op. cit.*) apportent néanmoins une analyse poussée pour mieux comprendre les PPP français, en les replaçant entre marchés publics et concessions/délégations de services publics, en menant une réflexion sur la genèse des PPP/CPA français dans le sillage d'autres formes juridiques, en soulignant leur caractère dérogatoire et leur champ d'application restreint en raison de l'insécurité juridique[714]. Pour démontrer que Contrat de Partenariat et PFI sont difficilement assimilables, Marty et Voisin (2006a, *op. cit.*) ont conduit un très stimulant et documenté exercice de comparaison interrogeant le champ d'application des PPP/CPA au regard des PFI ; ce travail contredit l'idée reçue selon laquelle les Contrats de Partenariat (instrument contractuel au champ d'application limité) seraient une transposition pure et simple du PFI (politique générale dont les domaines d'application recouvrent l'équivalent d'un

[711] **Garcin, L.,** (2008) : « Le Contrat de Partenariat facilite-t-il l'intégration d'objectifs de développement durable dans la gestion de services en réseau ? Une illustration par le cas de l'éclairage public » in *Flux*, n°74, pp.47-55

[712] **Richet, C., Durand, Ch., Bourhis, M.,** (2010) : « Contrats de Partenariat et centres aquatiques : une rencontre incongrue ? » in *Politiques et Management Public*, vol.27, n°4, pp.25-51

[713] **Marty, F., Spindler, J.,** (2007) : « Aménagements à vocation culturelle et de loisirs : le partenariat public-privé est-il une solution ? » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°25, juin 2007, pp.70-73

[714] Nous avons mené, au cours de notre thèse, une réflexion équivalente que nous intégrons dans notre analyse des PPP sous l'angle de la sociologie économique.

continuum de contrats français, DSP ou PPP/CPA sectoriels). Par ailleurs, même quand elle n'est pas explicitement consacrée aux PPP dans le cas français, cette littérature fournit des données chiffrées permettant de suivre de manière historique l'évolution de l'ampleur du recours aux PPP en France (en particulier, Marty, 2007, *op. cit.*, puis, plus récemment, Marty et al., 2012a et 2012b, *op. cit.* – les données fournies dans ces récents articles témoignent de l'existence récente de données chiffrées plus touffues concernant le marché français)[715]. Enfin, entre autres informations, l'analyse des conséquences sur les PPP de la crise financière fournit quelques éléments d'interprétation de la dénaturation du modèle économique des PPP – notamment de la répartition des risques – dès lors qu'ils ont été soutenus dans le cadre du plan de relance (Marty et al., 2012b, *op. cit.*, Marty et al., 2013)[716]. Mais il ne s'agit pas d'une lecture critique, ni d'une lecture centrée sur le cas français voire même sur les PPP au sens restrictif.

9. En raison des données chiffrées disponibles pour mener des analyses robustes, ou en tout cas acceptables dans le cadre des sciences économiques et de gestion, et surtout des sources secondaires largement employées – les rapports des autorités publiques centrales d'encadrement des politiques économiques et de contrôle *ex post* (*HM Treasury* et *NAO*[717] principalement, mais aussi *House of Commons*, *Audit Commission*, *Partnerships UK*), cette littérature traite, ou a choisi de traiter, les PPP très largement à partir de l'expérience britannique des PFI. De fait, elle constitue une source secondaire de premier choix pour suivre l'évolution de la politique de PFI – non seulement car elle s'adonne à des bilans historiques, mais aussi parce que les articles publiés depuis dix ans permettent de ressentir, rétrospectivement, l'évolution de l'appréciation portée en Grande-Bretagne, mais aussi par ce champ du monde académique, sur les PPP.

   Qu'il nous soit permis de relever deux "temps" de cette production : celui de la démonstration et de l'analyse, parfois à visée presque justificatrice, du moins naturalisatrice, des PPP, d'abord. L'historique et l'ampleur de la politique de PPP/PFI y sont explorés (Marty, Trosa, Voisin, 2006, *op. cit.*) ; ce type de contrat, s'inscrivant dans le large cadre d'une profonde réforme de l'Etat (par modernisation des finances publiques et rationalisation des investissements publics) est comparé aux PPP français, par l'étude de divers paramètres (taille de contrat, secteur, répartition en fonction des catégories – Marty, Voisin, 2006a, *op. cit.*). Le suivi des montants des contrats britanniques, simple en apparence, est en réalité particulièrement complexe, comme le montre la brillante analyse de Marty (2007, *op. cit.*) : il n'y a pas de lien univoque entre montant des investissements ("*capital value*" de surcroît actualisée ou non) et coûts sur cycle de vie d'un projet, qui peuvent comprendre une forte composante de service d'entretien-maintenance ou d'exploitation. Dans ce premier temps, malgré des articles au titre "accrocheur", les « difficultés d'exécution » (Marty, Voisin, 2007b, *op. cit.*) des contrats de PFI britanniques ne sont autres que des illustrations par quelques opérations ayant connu des ratés, des cas de figure prévus par la théorie ; la « montée des risques » (Marty, Voisin, 2006c, *op. cit.*) ne fait pas référence à une vague massive de faillites de contrats mais à des risques bien assimilés par la théorie : de la mention de quelques projets ayant présenté des difficultés d'exécution (opérations ayant dérapé en phase

[715] **Marty, F., Dupas, N, Gaubert, A., Voisin, A.,** (2012a) : « D'une crise à l'autre : quels enseignements de la crise de 2008 pour les partenariats public-privé ? » in *Gestion et Finances Publiques*, n°75, janvier 2012, pp.51-59

[716] **Marty, F., Dupas, N., Voisin, A.,** (2013) : « Maturité des financements et contrats de partenariat public-privé : les enjeux du refinancement à mi-parcours » in *Politiques et Management Public*, vol.30, n°1, janvier-mars 2013, pp.113-130

[717] Dont la portée, c'est là notre avis, est nettement mois anecdotique que celle des travaux de notre Cour des Comptes, de toute évidence plus avide de dénoncer des cas spectaculaires de mauvaise gestion que son équivalent britannique.

construction ou exploitation) à l'épuisement des projets concessifs les plus évidents (évolution de la nature des prestations autour d'actifs de plus en plus innovants et complexes) en passant par les conséquences en termes de montages financiers d'un marché très concurrentiel et aux outils très élaborés – un marché qui fonctionne bien. Les rapports mentionnés dans ces articles[718] ne permettent pas d'étayer un quelconque échec des PFI, au contraire. Ils sont propres à l'ancien monde, d'avant la crise financière, où les difficultés isolées correspondaient aux cas prévus par la théorie micro-économique, mais empêchaient de prendre conscience que "l'économie" était portée par une euphorie financière généralisée, génératrice de risques systémiques non encore ressentis…

La crise financière ouvre évidemment un second temps des approches gestionnaires des PFI : relevons en particulier le (remarquable) bilan historique élaboré par Marty et Spindler (2013)[719]. Ce tableau d'ensemble, appuyé sur les 20 années d'expérience, le très grand nombre et la très grande variation d'opération menées outre-Manche, et le changement des contextes économique (la crise financière initiée en 2007-08) et politique (la fin de la parenthèse néo-travailliste), permet une plus grande prise de recul et une approche plus critique : c'est l'un des premiers textes qui évoque le contexte historique favorable qui a présidé au développement des PPP en Grande-Bretagne, il pointe les biais ayant pu conduire à un recours sous optimal aux PPP (limites des comparaisons de coûts public-privé/*public sector comparator*, distorsions liées aux "*PFI credit*s", cas avérés d'opportunisme budgétaire et comptable), les irréversibilités budgétaires créées, le coût du financement privé. Il y apparaît également une approche très différente des PPP face à la crise des deux côtés de la Manche : la Grande-Bretagne n'a pas mis en place des mécanismes de soutien aux PPP de même ampleur que la France. Paru à la fin de notre phase de rédaction, cet article très argumenté dispose d'une profondeur de vue à laquelle nous ne pouvons prétendre (il fournit en filigrane l'architecture d'une étude comparable qui demeure à mener en France) ; l'impression générale qui en ressort, contrairement à une idée répandue récemment, est qu'il bien est inexact d'affirmer que « les PPP, les anglais sont en train d'en revenir ».[720]

10. Nous revenons plus bas sur les amples développements de cette littérature concernant les techniques et outils de financement et refinancement, mais aussi la justification théorique du financement privé, et donc l'entrée de la finance.

11. Notre approche inspirée de la "sociologie économique" nous amène à livrer quelques commentaires sur cette littérature ancrée dans les sciences de gestion, mais qu'il est difficile de qualifier de manière univoque, tant elle oscille entre éléments de retour d'expérience prétextes à des développements d'analyse économique appliqués aux PPP, et théorisation économique aux oripeaux neutres mais qui pourrait aussi relever d'une entreprise de justification. Ni approche experte habillé de neutralité technique à destination des praticiens, ni directement partie prenante du débat polémique sur la légitimité des PPP, elle possède une force particulière, de par

[718] Ce sont souvent les mêmes rapports du NAO consacrés à des cas qui sont repris – le refinancement de la prison de Fazakerley, les enseignements à tirer de certains projets réussis ou faillis – *National Physical Laboratory, Channel Tunnel Raillink, National Air Traffic System, Royal Armouries Museum* de Leeds*, Libra, HM Treasury Building*)...

[719] **Marty, F., Spindler, J.,** (2013) : « Bilans et perspectives des contrats de PFI britanniques (1992-2012) » in *Gestion et Finances Publiques*, n°6, juin 2013, pp.43-62

[720] En exergue de cette contribution, une citation de Saint-Thomas résume l'état du débat : « Pour celui qui a la foi, aucune explication n'est nécessaire. Pour celui qui ne l'a pas, aucune explication n'est possible ». Trahit-elle la lassitude des auteurs non seulement de leur lassitude face à un "débat" qui n'atteint sans doute pas le niveau d'exigence (et donc de "neutralité" ?) auquel ils aspirent, mais aussi une certaine connivence, ou proximité intellectuelle, avec le camp des promoteurs des PPP ?

sa tonalité non seulement académique mais de surcroît douée de l'assurance d'une discipline légitime, qui lui permet d'aborder toutes les questions liées aux PPP, en s'appuyant sur les rapports d'institutions publiques (des cours des comptes à la BEI), présentant les retours d'expérience de manière officielle et balancée. Elle est à notre sens – et les supports de publication en témoignent – la seule littérature académique pouvant intéresser, au-delà du monde universitaire, praticiens publics ou privés, tranchant en théorie la question du bien fondé des PPP, et au-delà, des dispositifs les accompagnant, au nom de la rationalité économique et de la bonne gestion publique, toutes deux fondées par la discipline universitaire admise comme la plus sérieuse. Notre posture de sociologie économique sinon bourdieusienne, du moins un peu complexée et militante, nous conduit inévitablement à *prendre position* face à cette forme de domination du champ. Essayons toutefois d'étayer notre analyse critique (qui n'en est pas moins admirative de l'ampleur du travail effectué par ces auteurs).

Premier commentaire, cette littérature a mis en place une couverture systématique et organisée de la totalité du spectre des questions légitimes sur les PPP, maîtrisant la manière légitime de traiter les sujets et le type de revues disposées à l'accueillir. Les économistes-gestionnaires sont ainsi devenus les auteurs de référence sur la question des PPP, au travers d'articles, *working papers*, ou ouvrages destinés à un public de pairs scientifiques (OFCE, revue *Politiques & Management Publics*), ou, sans sacrifier à une certaine rigueur formelle, par une remarquable réactivité à l'actualité, chaque évènement digne d'intérêt – loi de 2008 modifiant l'Evaluation Préalable, crise financière – donnant lieu à un article dans une petite revue à parution régulière et sans comité de lecture académique, à destination des cadres de la haute fonction publique (*Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, *Gestion & Finances Publiques*, *Pouvoirs Locaux*)[721]. Nous ne mesurons toutefois pas l'impact auprès des décideurs publics ou du secteur privé[722], ni l'objectif de cette littérature, semble-t-il plus engagée à l'appui d'une stratégie académique plus que d'influence.

Deuxième point, ces auteurs ne sont pas des théoriciens mais des vulgarisateurs des travaux économiques applicables aux PPP (*law and economics*, économie publique, économie des contrats…) ; ils puisent dans des travaux d'économistes britanniques consacrés aux PPP et dans une littérature plus fondamentale (dont les références seront mentionnées plus bas), s'inscrivant dans les applications des nouvelles théories microéconomiques (coûts de transaction, agence, contrats incomplets…). L'intérêt pour nous ne sera pas de discuter cette littérature économique fondamentale mais de montrer en quoi les références sont mobilisées de manière secondaire par ces gestionnaires pour construire la justification théorique des PPP.

Ce travail de "passeurs" concerne également les sources et la méthodologie : la plupart des exemples venant illustrer ou stimuler les analyses économiques proviennent de la littérature grise

[721] Ces remarquables exhaustivité et réactivité 'ont pas été sans nous poser problème : d'abord, de constater qu'aucun des sujets légitimes ne demeurait vierge d'un traitement presque préemptif. Ensuite, nous n'avons sans doute pas été assez attentifs à cette littérature, dont nous avions superficiellement parcouru les articles les plus faciles à trouver, ou parus dans les revues les plus proches de notre univers académique (*Politiques et Management Publics*) au cours de notre thèse, sans être capables d'en tirer l'essence globale. C'est à la fin de notre phase de rédaction que nous avons pris conscience non seulement de la densité du ratissage, de l'utilisation et de l'interprétation que nous pouvions en faire, mais aussi de l'existence d'articles très complets traitant de manière systématique et légitime ce que nous avions construit artisanalement à aprtir de notre suivi de terrain de l'impact de la crise financière sur les PPP.

[722] *A contrario* Michel Lionnet du Moutier semble jouir d'une certaine notoriété au moins auprès des élèves et ingénieurs des Ponts, et son travail de publication, moins régulier, davantage "*marketé*" auprès des praticiens du privé (comme en témoigne une séance de dédicace aux rencontres des PPP d'octobre 2012).

britannique (surtout les rapports du NAO, du *HM Treasury*, et à moindre titre de l'organisme de promotion *Partnerships UK*, et de la cellule d'études de la *House of Commons*), mais aussi d'institutions financières privées ou publiques qui suivent l'évolution des PPP (agences de notation comme S&P, et plus récemment BEI/EPEC). Cette utilisation de sources britanniques quasi exclusivement n'est pas sans intérêt pour suivre le développement du PFI, de manière quantitative ou pour connaître les principales opérations passées en revue, mais aussi pour prendre indirectement conscience de la quantité de littérature d'évaluation considérable au Royaume-Uni et de la manière dont le retour d'expérience y est problématisé par les institutions de contrôle des finances publiques. Les références à ces rapports permettent aussi de se familiariser avec certains documents qui seront fréquemment mentionnés par les promoteurs français des PPP. Les données britanniques permettront aux auteurs de construire quelques analyses quantitatives très instructives (sur la comparaison du périmètre PFI – PPP français, Marty, Voisin, 2006a, *op. cit.*, ou les pratiques de déconsolidation budgétaire, Marty, 2007, *op. cit.*) – et, *a posteriori*, délimitent des enquêtes que nous aurions pu mener dans notre thèse pour le cas français, à supposer que les données fussent accessibles. Pour l'essentiel toutefois, la méthodologie repose sur une interprétation de cas innovants ou plus souvent d'échecs analysés par le NAO.

C'est là une autre caractéristique digne d'être soulignée : la remarquable capacité de ce type de littérature à internaliser dans l'analyse économique les critiques et les problèmes identifiés avec les PPP (en l'occurrence des contrats de PFI). Les économistes/gestionnaires ne sont pas "favorables" en toutes circonstances aux PPP : ils théorisent les conditions d'utilisation optimales. Leurs analyses n'ignorent pas les difficultés et les problèmes d'exécution (notamment ceux relevés dans la littérature grise britannique, ou la littérature économique qui se penche sur les échecs de "PPP" – en réalité des concessions – observés dans certains pays en voie de développement) : mais ceux-ci s'intègrent dans une analyse d'ensemble. Les péripéties (comme les gains sur le refinancement, que des esprits critiques pourraient trouver scandaleux) et échecs de projets (comme la faillite d'un prestataire incapable d'honorer un contrat qui doit ensuite être repris par le donneur d'ordres) sont des risques qui correspondent à des cas anticipés et conceptualisés par la théorie (des coûts de transaction, contractualisation et surveillance, jusqu'aux "faillites stratégiques" de sociétés de projet). Les cas d'échec confortent la théorie économique et/ou y trouvent leur explication ; les critiques formulées à l'encontre des PPP trouvent leur réponse dans le renforcement de la capacité contractante et la bonne définition des besoins. Il y a donc une lecture théorique des dysfonctionnements, au contraire des approches critiques en sciences sociales pour lesquelles les échecs sont des motifs de dénonciation voire la démonstration d'un vice foncier des PPP. A cet égard il est également remarquable que les quelques (rares) références de la littérature critique britannique mentionnées soient elles aussi recyclées dans l'analyse d'une manière qui en atténue voire en dissimule la véhémence[723].

[723] Les textes des auteurs britanniques avaient une portée de critique radicale des PPP. Celle-ci est neutralisée par leur emploi comme illustration des effets des PPP, ou analyses des PPP : (« Le phénomène de *commodification* des services est accentué dans des secteurs où l'évolution des besoins sociaux est très rapide, comme le domaine hospitalier (Froud, 2003) » – mentionné dans Marty, Voisin, 2007c, *op. cit.*, p28 ; « les analyses menées sur les PFI britanniques se sont essentiellement concentrées sur […] l'optimalité de la répartition contractuelle des risques (Froud, 2003) » – mentionné dans Marty, Voisin, 2007b, *op. cit.*, p.4 ; « comme le note Julie Froud (2003) "on peut voir qu'un contrat de POFI réduit la capacité du secteur public à affronter l'incertitude, en enfermant (*locking*) l'Etat dans des contrats de vingt ou trente ans et en réduisant la flexibilité capable de répondre à un environnement dynamique » […] « le futur ne devient plus – pour reprendre les termes de Froud (2003) – un espace d'opportunités pour

Cette forme de déni de l'existence d'un débat critique virulent – à moins qu'il ne s'agisse d'indifférence, voire d'une prise de distance visant à montrer que ces travaux pour traiter d'un même objet ne jouent pourtant pas dans le même registre – est renforcé par le choix des sources utilisées, principalement ces bilans de politique générale ou de cas précis menés par la cour des comptes et le Trésor britanniques. Nous parlons de choix : il n'existe (n'existait) certes pas ces dernières années de travaux de même ampleur et de même approche en France traitant explicitement d'opérations menées en PPP[724] ; pourtant cette littérature de sciences de gestion aura été contemporaine de l'éclosion puis de l'explosion du "marché" des PPP en France – et de premières opérations contestées, même s'il est encore tôt pour parler d'échecs. En dépit de cette simultanéité, en se cantonnant aux rapports britanniques et en ne disant pas grand-chose des opérations en cours de passation en France, sinon au travers de quelques données chiffrées, elle suscite une frustration certaine. On ne peut pourtant que supposer que ces auteurs ont une bonne connaissance des opérations en cours en France, ne serait-ce que par l'activité professionnelle de certains d'entre eux. Ceci est peut-être révélateur, plus encore que d'une "lacune", d'une approche disciplinaire se tenant délibérément à l'écart des phénomènes concrets : les entreprises ne sont pas mentionnées, aucun cas d'opération française n'est exploré directement. Ceci est d'autant plus étrange que certaines opérations rencontrant des difficultés[725] contribuent à jeter le discrédit sur les PPP dans leur ensemble[726]. Par ailleurs, si cette littérature identifie le renforcement de la rationalité budgétaire à l'œuvre grâce aux PPP, elle n'explore nullement le bien-fondé de certains projets lancés en France par la modalité PPP, aux motivations "politiques", par exemple – mais il est vraisemblable qu'un concept pré-existant en économie publique permettrait d'internaliser ce type de question. Cette impression de hors-sol ne poserait pas de problème si cette littérature dominant incontestablement le champ académique sur les PPP en France, mais principalement cantonnée à la seule analyse de cas britanniques présentés dans des rapports officiels au formatage sans équivalent dans notre pays, n'avait d'autre prétention que d'analyser les PPP de la politique PFI. Or sa vocation est universaliste et décontextualisante. Elle passe de l'analyse d'une opération de PFI aux conclusions sur "les PPP". Certes certaines contributions s'inscrivent explicitement dans l'analyse de certains développements propres au cas français (Marty, Voisin, 2006, *op. cit.*, Marty et al., 2006, *op. cit.* particulièrement le chapitre 4), mais le plus souvent il peut parfois sembler

l'action publique mais au contraire un lieu de risques inédits » – mentionné dans Marty, Voisin, 2007b, *op. cit.*, p.2006 p.87-88. L'analyse de Froud la conduit à rejeter en bloc le principe des PPP ; pour les gestionnaires il n'y a pas de conclusion de ce genre – et la conclusion de Froud (certes militante) est passée sous silence. Autre exemple, au sujet d'un article de Pollock, Price, Player (2007, *op.c.it.*) dont notre lecture était qu'il attaquait sans concession un rapport du *HM Treasury* pour sa faiblesse méthodologique assimilée à une manipulation délibérée des chiffres en faveur des PFI et en concluait qu'aucune mesure sérieuse n'avait été réalisée : « [cette] différence [concernant les dérives de délais et les dépassement d'enveloppe de coûts dans les contrats réalisés dans le cadre de marchés publics traditionnels par rapport aux opérations de PFI] fut critiquée quant aux biais de mesures liée à la méthodologie adoptée (Pollock et al., 2007) » – mentionné dans Marty, Spindler (2013, *op. cit.*, p51).

[724] Tout au plus peut-on mentionner le rapport 2008 de la Cour des Comptes traitant de plusieurs opérations immobilières menées en modalité PPP. Il semble en revanche que le récent Rapport Peylet (2012) sur le plan Campus sera interprété par cette littérature.

[725] En premier lieu, le Centre Hospitalier Sud-Francilien, certes pas un Contrat de Partenariat *stricto sensu* mais dont la tournure qu'a prise le déroulement de l'opération permet depuis 2011 aux critiques anti-PPP de prospérer. De même des contestations sur des points concrets qui relèveraient d'une analyse en termes de coûts de transaction, de difficultés de contractualisation ou d'exécution, existaient en France.

[726] Nous avons proposé (Campagnac, Deffontaines, 2012) une grille de lecture permettant de confronter les critiques formulées sur la base des opérations au déroulement contesté en France aux "promesses" des PPP.

légitime de s'interroger sur la validité de ces analyses (surtout celles des premières années)[727] pour le contexte hexagonal.

L'assimilation entre concepts selon les besoins de la démonstration procède elle aussi, volontairement ou non, d'une forme de décontextualisation : la plupart des exemples de PFI mobilisés pour développer la théorie économique autour des PPP correspondent à ce qui seraient en France des concessions. Or certains articles sont par ailleurs d'une grande rigueur pour comprendre le périmètre et le fonctionnement des PPP français : les auteurs connaissent parfaitement ce qui différencie concessions et nouveaux PPP/CPA en France. Cette littérature brouille les genres dans les contextes étrangers, mais ne mêle pas PPP et concessions dans le contexte français : jouer de ce continuum ne (nous) poserait pas problème dans une analyse économique de l'achat public complexe de longue durée dans un seul pays, donc un seul système institutionnel. Or cette littérature passe sans cesse, dans un même texte, ou prise dans son ensemble, des PPP français aux PPP anglais, des PPP *stricto sensu* aux PPP *lato sensu*, faisant abstraction, quand cela lui est nécessaire, des contextes institutionnels nationaux. Cette prétention universaliste et décontextualisée, nous pose problème : les PPP, en France, n'englobent les concessions que pour l'élite universitaire concentrée sur l'analyse économique ; en dehors de celui-ci, cette assimilation est impossible, tant le débat de légitimité porte sur les PPP *stricto sensu*, les délégations de service public ou concessions étant peu contestées, sauf cas particulier. Ou alors, dans le contexte français, rapprocher PPP et concessions témoigne d'une prise de position partisane, sachant qu'assimiler les secondes, acceptées, aux premiers, contestés, est un moyen de dédramatiser le débat. Ce n'est pas la seule confusion : *private sector comparator* et Evaluation Préalable, qui fondent le choix rationnel d'une modalité de commande publique, mais sont rattachés à la légitimation des PPP, conflictuelle, sont imperceptiblement assimilés au calcul socio-économique d'utilité des projets (voir en particulier Marty et al., 2006, *op. cit.*, pp.65 et suivantes), peut-être introduit avec les PFI en Grande-Bretagne, peut-être conforme à une grille de lecture identifiant un mouvement mondial uniforme de modernisation de la gestion publique, mais déjà ancien en France. En revanche, si cette littérature identifie le renforcement de la rationalité budgétaire à l'œuvre grâce à des dispositifs introduits par les PPP, elle n'explore nullement le bien-fondé de certains projets lancés en France permis par la modalité PPP[728]. Ces assimilations parfois contestables nous semblent pouvoir trouver deux explications : elles permettent d'explorer, dans une forme d'exercice de style, des cas de figure qui n'existent pas dans le contexte français mais qui, prévus par la théorie, doivent être développés dans une stratégie académique. Plus fondamentalement : inscrire dans une rationalité économique universelle, décontextualisée, un système aussi complexe que les PPP, appréhensible par les disciplines économiques, mais pas réductible à elle, fut-ce en assimilant des notions qui ont un sens et une réalité différente dans différents systèmes institutionnels, procède clairement d'une volonté d'imposer une grille de lecture économiciste.

De même certains "concepts" forgés dans le contexte britannique ou anglo-saxon sont non seulement importés mais aussi naturalisés. C'est particulièrement le cas de la *value for money*, "concept" ou en tout cas rhétorique très employée en Grande-Bretagne pour asseoir une légitimation économique des PPP par leur rationalité supérieure en matière de "valeur pour le

[727] Par exemple, l'article de 2005 sur l'utilisation des PFI pour développer l'immobilier pénitentiaire britannique n'est pas déconnecté du lancement simultané de politiques similaires en France.
[728] Bien plus que la *modalité* de commande publique en PPP, c'est ce bien-fondé de projets, dans leur dimensionnement ou leur existence même, qui suscite chez nous une forme d'indignation citoyenne – ce sera là l'une des seules opinions que nous exprimerons quant aux PPP.

contribuable", qui témoigne d'une manière d'appréhender les résultats et l'efficacité de l'action et de la dépenses publiques discutable (au sens : qui mérite discussion), et qui est à ce titre sujet à débat à la fois polémique et académique dans le monde anglo-saxon[729]. Or cette littérature fait *comme si* ce concept existait en France, et dans d'autres systèmes, et *comme si* n'existait d'autre enjeu que l'efficacité de l'achat public, mesurée de manière univoque par cette norme supposée immédiatement appréhensible. Dans un autre registre, la logique de l'actualisation des flux et donc de la valeur actuelle nette des projets, employée "naturellement"dans le secteur privé, et qui fait partie est employée mais jamais réellement interrogée (ce que font pourtant d'autres economistes-gestionnaires comme Biondi (2009)[730]. Naturalisés également, non plus des "concepts" parfois exogènes à la sphère publique française mais des phénomènes économiques institutionnalisés : la construction du marché des PPP, ses acteurs et leurs intérêts, les controverses, la genèse des normes et dispositifs (en particulier le rôle des directives communautaires), demeurent hors champ, le marché est naturalisé, désincarné, déshistoricisé, comme si seule comptait son analyse économique théorique, qui suppose qu'il soit un état normal du monde. Il est à ce titre intéressant de relever que cette littérature en sciences économiques et de gestion est pour partie contemporaine mais ignore (aux deux sens du terme ?) largement la littérature que nous avons qualifiée d'influence. Ainsi ses auteurs n'apparaissent pas dans le double numéro consacré aux PPP de *La Revue du Trésor* (2007, *op. cit.*), et leurs articles tranchent par leur caractère académique dans le dossier PPP de *Pouvoirs Locaux* (2007, *op. cit.*), en particulier car les autres contributions font appel à une rhétorique différente en faveur des PPP.

Autre point à notre sens caractéristique d'une approche disciplinaire économiciste légitime : l'excellence formelle de ces articles laisse un goût d'inachevé. Rien ou presque n'est dit des conséquences sociales et/ou socio-économiques. En ce qui concerne ces enjeux, ce n'est pas, à notre sens, que cette littérature soit "passée à côté", mais plutôt qu'elle choisisse de les ignorer délibérément. Certes les questions qui ont fait le plus débat en France(la place des architectes, des PME dans l'accès à la commande publique, mais aussi une supposée dépossession des donneurs d'ordres publics), n'étaient pas celles qui ont été le plus débattues en Grande-Bretagne (la dégradation des services publics, l'impact sur la structure salariale entre paupérisation et précarisation des personnels de service et enrichissement d'une élite financière – les *"fat cats"*). Au sens large, c'est l'évolution des positions économiques liée aux PPP qui est passée sous silence. Il est étonnant de constater le décalage entre la surreprésentation de ces questions dans le débat politico-médiatique (ou académique critique), et le maintien hors champ de ces questions dans littérature économique.

La posture de la sociologie économique conduit inévitablement – tout en reconnaissant l'apport informatif considérable, la cohérence de la démarche méthodologique et disciplinaire et la qualité constante de cette littérature – à prendre position face à une forme et (vraisemblablement) une volonté de domination du champ académique autour des PPP, en ce que cette littérature cherche, sur

[729] Voir par exemple Blanken et Dewulf (2009, *op. cit.*). Sans creuser davantage, car notre objectif n'est pas de discuter le fond mais de souligner qu'une certaine littérature économique et gestionnaire sur les PPP francophone naturalise sans les interroger des concepts – ou des expressions – qui "sonnent" universels et non seulement ne le sont pas mais en plus ne sont pas univoques dans le contexte national où ils sont employés officiellement, ces auteurs soulignent que l'on peut bien entendre efficience, efficacité, ou encore qualité du service, quand on parle de *VfM*.

[730] **Biondi, Y.,** (2009) : "Cost of capital, accounting, and 'value for money' valuation: new investment valuation criteria for project financing and public-private partnership schemes". *Working paper*, Preg CRG, Ecole polytechnique

tous les angles, à imposer son approche comme la seule lecture légitime. Indéniablement, nous ne pouvons pas assimiler toutes ces approches techniques, encore moins les "battre" ou même les égaler du point de vue de leur densité informationnelle, de leur systématisme thématique, de la légitimité de leur ton, de leur capacité à combiner théories économiques, données chiffrées, rapports officiels. Nous nous permettons d'y renvoyer le lecteur pour un premier traitement, informatif, et "légitime", des nombreuses questions que se posent opposants ou partisans, citoyens ou fonctionnaires, sur les PPP[731] (ampleur du recours, données sur PFI, proximité entre PPP français et PFI britanniques, justifications économiques, questions techniques comme la déconsolidation et le traitement comptable, évolution de l'évaluation préalable… D'autres questionnements non moins pertinents – sur les montages, la montée des risques, la crise financière, les difficultés consécutives de financement des collectivités et des projets en PPP – sont abordées plus bas ; en ce qui concerne ces auteurs nous sommes conscients du caractère forcé de cette séparation entre travaux sur l'économie des PPP et sur les aspects financiers des PPP) : il n'est sans doute pas possible d'y répondre plus *sérieusement* ni même de résumer les données et arguments de textes et articles abordant quasiment tous les points techniques. Mais ces points techniques sont abordés de manière naturalisée, pas réellement problématisée ou problématique ; ou plutôt c'est cette manière de les aborder qui est problématique et il faut interpréter nous-mêmes la problématisation, la grille de lecture globale, car il n'y en a pas de clairement énoncée. Elle pourrait être que les PPP sont un outil naturel d'un mouvement – tellement nécessaire (aux deux sens du qualificatif) qu'il est lui aussi naturel – de rationalité des actes et de l'action économiques publics. Cette littérature n'est pas l'analyse globale d'un *mouvement* théorique au fondement de la "modernisation" de l'Etat (il y est d'ailleurs fait référence au *New Public Management* non comme d'un thème d'études, mais comme d'un phénomène naturel et bienvenu), de ce *mouvement* concret lui-même, mais l'énoncé et l'utilisation de théories à des fins normatives. Il n'y a guère de place faite à la réflexivité. Cette littérature nous jette, c'est un autre de ses apports, un pont vers la littérature britannique, tant vers les rapports officiels et leur approche, que vers une littérature britannique d'économistes et de gestionnaires sur les PPP (que nous ne mentionnons que dans certains cas : trop foisonnante, trop difficile d'accès, nous n'avons pas particulièrement cherché à l'identifier)[732]. En ce qu'elle va puiser dans une littérature économique plus fondamentale[733] pour construire ces analyses, elle nous permet aussi d'identifier indirectement le cadre théorique sous-jacent. Non que nous n'ayons pu y accéder par nous mêmes, mais nous n'avions pas les moyens de construire une telle grille de lecture et d'analyse. D'autant que dans une démarche de sociologie économique, il est certainement moins intéressant d'analyser, comprendre, expliquer, voire justifier les PPP à l'aide de l'économie, que de comprendre le rôle de cette construction intellectuelle pour en faire une lecture s'inscrivant dans le cadre de la création d'un

[731] Mais aussi et surtout pour trancher la question de la légitimité des PPP : pour paraphraser une citation célèbre, cette littérature est certainement insuffisante et insatisfaisante pour démontrer le bien-fondé des PPP… mais nous n'en avons pas trouvé de meilleure.

[732] Nous proposons en annexe de chapitre préliminaire un tableau résumant ces références exploitées de manière indirecte (littérature économique plus fondamentale, rapports officiels britanniques…).

[733] Samuelson, Williamson, Dewatripont, Laffont, Tirole, Demsetz, Baumol, Arrow, Lind pour l'économie publique et l'économie des contrats ; Bentz, Grout, Hart, Moore Shleifer, Vishny, Hirshleifer, Broadbent, Laughlin, English, Skellern, Saussier, Guasch, Clarke, Ménard, Estache pour les économistes des contrats, parfois également présents sur l'économie financière et/ou l'économie publique, avec une approche plus appliquée sur les PPP (mais jamais leurs travaux ne se limitent à ce seul thème) que le premier groupe. Cette liste n'est évidemment pas exhaustive, la typologie entre un premier groupe de sommités (le plus souvent disparues) et d'universitaires en activité n'érigeant pas une frontière nette et incontestable, d'autant que certains pourraient se trouver des deux côtés… Ces économistes font l'objet de notre point suivant.

marché de produits complexes de la commande publique à caractéristiques financières, qui nécessite de construire une justification économique tant des PPP et que de la finance dans les PPP.

1.4.11. Approches académiques légitimes des PPP : sciences économiques

Notre source première repose sur les sciences de gestion, qui en appellent de manière appliquée à sciences économiques ; nous identifions une littérature *d'économistes*. Nous mentionnons les références de manière secondaire (i.e. identifiées en tant qu'elles servent dans la littérature de gestion. littérature économique plus fondamentale cadre théorique sous-jacent. Non que nous n'ayons pu y accéder par nous mêmes

Plusieurs types de littérature

- des travaux fondamentaux sur les théories des contrats incomplets, de l'agence, des coûts de transaction. Ce qui nous intéresse n'est pas de discuter ces théories (supposées acquises, mais trop difficiles à expliquer dans le cadre de la thèse), mais leur utilisation dans PPP et l'économie publique (Samuelson, Williamson, Dewatripont, Laffont, Tirole, Demsetz, Baumol, Arrow, Lind pour l'économie publique et l'économie des contrats…)
- des travaux britanniques sur les PPP : Bentz, Grout, Hart, Moore Broadbent, Laughlin, English, Skellern,
- des travaux sur les problèmes pratiques posés par les contrats de concessions (Shleifer, Vishny, Hirshleifer, Saussier, Guasch, Clarke, Ménard, Estache…)
- des travaux de retour d'expérience récents dédiés aux PPP : (Saussier, Ménard/De Brux/Garcin ; Saussier/Tra Tranh). Ils constituent, dans le contexte français, des embryons d'études quantitatives, pour l'instant limitées par le faible nombre de contrats signés. Les travaux de Stéphanie Saussier en particulier, s'intéressent aux arrangements institutionnels pour fourniture des services publics à caractère économique.

Approche méthodologique

- Pour les travaux sur les concessions : analyses coûts bénéfices pour les différents agents économiques
- Pour le retour d'expérience : statistiques destinées à élaborer des modèles

Un point intéressant : certains des économistes fondamentaux dans les PPP sont aussi liés à l'économie financière, au fondement des théories de la gouvernance d'entreprise [économistes des contrats, parfois également présents sur l'économie financière et/ou l'économie publique]

2.2. La littérature traitant des "aspects financiers" des PPP : technique de financement et justification (ou critique) du rôle de la finance

La littérature sur les "aspects financiers des PPP"[734] (corpus que nous avons arbitrairement choisi d'isoler comme relevant de cette thématique) quoique moins touffue que la littérature "généraliste" sur les PPP, oscille comme cette dernière de manière plus ou moins prononcée entre présentation d'une technique neutre d'un côté, et justification (ou influence) ou dénonciation de l'autre ; dans son approche disciplinaire, elle va de la pédagogie technique aux travaux académiques qui contribuent soit à une "naturalisation" par la "neutralité" des sciences économiques et de gestion, soit à une approche critique motivée par la démarche des sciences sociales. Nous reprenons cette partition structurelle en en modifiant toutefois légèrement l'ordre, puisque cette fois ce ne sont pas les approches "légitimes" des sciences économiques et de gestion qui fermeront la revue, mais les approches traitant de manière critique la finance.

1.4.1. Les approches techniques assimilant PPP et financement sur projet

Si on peut considérer que la maîtrise des aspects techniques abordés dans les ouvrages traitant des PPP "en général" – et donc la compréhension toutes les dimensions comptables, fiscales, juridiques, organisationnelles – est indispensable au praticien du financement des PPP ou à qui s'intéresse à ce domaine, il n'existe pas de manuels techniques traitant exclusivement du financement des projets en PPP, mais des textes et ouvrages où les PPP sont une forme de financement sur projet parmi d'autres, à côté des concessions et des projets "privés" relevant de secteurs plus ou moins régulés (télécommunications, "*Oil & Gas*", matières premières, production d'électricité, voire même d'autres domaines industriels). Parmi les "manuels", assez peu nombreux, portant sur le financement "sur" projet[735], relevons celui, déjà ancien, de deux praticiens de la banque (Bénichou, Corchia, 1996)[736]. Praticien expérimenté, Michel Lyonnet du Moutier[737] a quant à lui publié un manuel associant explicitement PPP et financement sur projet (2006)[738], reprenant pour l'essentiel ses enseignements à l'Ecole des Ponts, et des articles (2002, 2003, 2005)[739] sur la base d'études de cas tirés de sa propre expérience professionnelle[740]. Outre les habituelles descriptions du cadre réglementaire et historique,

---

[734] Nous ne saurions dire sur "le financement des PPP", car elle ne se limite pas à des aspects techniques, ni sur "la finance et les PPP", car cela signifierait que cette littérature s'intéresse au monde social qui fournit les liquidités aux PPP, or cette approche est très marginale.

[735] On parle familièrement de financement "*de*" projet. En toute rigueur, ainsi que nous le verrons plus loin, il semble préférable de parler de financement "*sur*" projet.

[736] **Bénichou, Y., Corchia, D.,** (1996) : *Le financement de projet. Project finance*, Eska, Paris, 189p.

[737] Praticien du financement de projet sur des montages concessifs et en PPP, notamment d'infrastructures autoroutières, au sein "d'un grand groupe français de la construction" [Eiffage], enseignant la discipline à l'Ecole des Ponts, et principal responsable du DESS « Financement de projet », conjoint entre l'ENPC et l'Université Paris-X – formation essentiellement destinée à des ingénieurs.

[738] **Lyonnet du Moutier, M.**, (2006) : *Financement sur projets et partenariats public privé*, Coll. Les Essentiels de la Gestion, Editions Management et Sociétés, Colombelles, xx. p. Il existe une édition mise à jour (2012) que nous n'avons pas consultée.

[739] **Lyonnet du Moutier, M.**, (2002) : « Comprendre le montage du financement sur projet d'une autoroute européenne » in *Gérer et comprendre*, n°70, pp.4-14

Lyonnet du Moutier, M., (2003) : « Financement de projet et PPP : la relation entre concédant et concessionnaire dans les BOT d'infrastructure » in *Politiques et Management Public*, vol. 21, n°1, pp.1-25

Lyonnet du Moutier, M., (2005) : « Financement sur projet et partenariat public-privé », in *RGRA* n°838-839, avril-mai 2005, pp.45-48

[740] L'auteur précise d'ailleurs ce domaine de l'activité financière est assez confidentiel et peu couvert par la littérature technique, seule une longue expérience pratique permettant d'aborder le sujet. Notre difficulté d'accéder aux terrains, nous le verrons plus bas, est effectivement convaincante quant au fait que l'immersion professionnelle demeure le meilleur des terrains – y compris pour une approche ancrée dans les sciences sociales.

ces contributions apportent une vision du financement sur projet et des PPP du point de vue des acteurs, insistant sur la dimension d'équilibre économique entre les parties. Reflet de l'expérience de l'auteur et de la temporalité de l'ouvrage, les grands principes du montage en financement sur projet – analyse et répartition des risques, clauses des contrats en fonction des risques économiques, relations entre parties (concédant et concessionnaire, industriels et financiers) – sont essentiellement illustrés à partir du montage de concessions ou contrats "BOT" pour des projets d'infrastructures routières en France et dans d'autres pays européens. Les études de cas font appel à quelques éléments de théorie économique, et les supports de publication sont parfois académiques, mais cet ouvrage et ces articles appuyés sur des études de cas sont surtout à l'intention des praticiens.

Le guide officiel du MINEFI (2011)[741] peut également être considéré comme un document technique en ce qui concerne certains aspects du financement des PPP ; il nous a paru pour partie inspiré, pour cette matière, du rapport du groupe des banques et organismes financiers membres de l'IGD (IGD, 2006)[742] – ce qui ne nous semble pas anodin.

Nous ferons usage de cette catégorie de littérature dans nos explications techniques expliquant les principes des PPP comme ceux d'une catégorie de financement sur projet.

1.4.2. Les discours des acteurs : entre technique, légitimation, et influence

Avant l'heure des PPP, la *Revue d'Economie Financière* (1999)[743] avait consacré un numéro au financement des infrastructures ; il donnait un éclairage historique, dressait le bilan de quelques expériences précoces (et ratées : Eurotunnel, Orlyval) et de techniques émergentes (comme la titrisation, les assurances), apportant des regards croisés de praticiens, de gestionnaires, d'historiens de l'économie et de la finance, voire des approches plus académiques comme celle de l'économiste Jean Tirole, sur une technique qu'ils désiraient alors voir reprise en France pour la commande publique.

A l'image de ce que nous avions identifié comme la "littérature d'influence" généraliste sur les PPP, les contributions de praticiens de la finance, à destination de leurs pairs[744], mais plus encore du monde extérieur – principalement les praticiens de la commande publique – vont se faire plus nombreuses dans les années de la phase d'introduction des PPP (en fait des Contrats de Partenariat) en France. Ainsi le conséquent numéro double susmentionné de la *Revue du Trésor* (2007)[745] comprenait plusieurs contributions de banquiers, investisseurs, avocats, ou consultants, professionnels du financement sur projet en PPP[746], traitant précisément des questions techniques

[741] **MINEFI** (2011) : *Les contrats de Partenariat : guide méthodologique*, février 2011, 179p.
[742] **IGD,** (2006) : Le financement des partenariats public-privé en France, Rapport du groupe des banques et organismes financiers membres de l'IGD, octobre, 32p.
[743] *Revue d'Economie Financière*, numéro 51, 228p.
[744] On peut mentionner, entre autres, Un numéro de la revue interne du Crédit Agricole, *Horizons bancaires*,. qui voir se succéder praticiens : avocats, banquiers du financement sur projet de grandes infras et de projets proches du Crédit bail immobilier du groupe, mais aussi François Bergère, alors secrétaire général de la MAPPP. Nous ignorons si ce numéro était destiné, au-delà des cadres du groupe, aux clients, et avons vraisemblablement "manqué" d'identifier des publications équivalentes par d'autres banques.
[745] *La Revue du Trésor*, Numéro Spécial PPP, n°3-4, mars-avril 2007, 237p.
[746] Me. **Marc Fornacciari** [alors avocat au sein du cabinet Jeantet] (« Le montage d'un dossier », pp.275-278), **Philippe Delelis** [alors avocat chez Jones Day] (« Le dialogue compétitif », pp.279-286), **Me. Paul Lignières** [alors avocat chez Linklaters] (« L'impact de l'allocation des risques dans les PPP sur la dette publique », pp. 291-293), **Serge Bayard** [alors CNCE] (« Les PPP, un nouveau mode de la commande

du financement sur projet ou des PPP de manière plus générale : dans les deux cas, il y a l'occasion pour les auteurs, avocats, investisseurs en fonds propres, banquiers, consultants financiers, tous spécialistes des PPP et du financement sur projet, d'exprimer leur point de vue, leur appréciation des PPP, de la législation et de son utilisation, et de présenter et justifier leurs exigences.

Publication que nous avions identifiée comme équivalente mais à destination des acteurs locaux, le numéro spécial de la revue *Pouvoirs Locaux* consacré aux PPP (2007)[747], comprend lui aussi ses témoignages et points de vue d'acteurs du financement sur projet en PPP. Charlotte Lavit d'Hautefort, alors banquière chez Dexia, et très insérée dans le milieu – elle travaillera quelques années à la MAPPP sur les dossiers techniques des outils de financement – donne le point de vue du banquier sur le montage des projets et les différentes sources de financement (2007)[748]. Serge Bayard (2007)[749], banquier à la Caisse Nationale des Caisses d'Epargne très inséré dans les réseaux de banques locales et mutualistes – il prendra plus tard la tête d'importantes fonctions au sein de la Banque Postale – apport le point de « vue des financeurs », passant en revue les risques. Laurent Pras (2007)[750], présente les montages proches du crédit-bail, destinés aux projets de petite taille, que produit son équipe.

Autre personnalité importante du financement sur projet de la place parisienne – au sein du fonds CDC Infrastructures – Patrick Vandevoorde (2006)[751], par ailleurs ingénieur des Ponts, livre dans une revue semi-académique son analyse des enjeux des PPP, dans un style très maîtrisé et équilibré représentatif du discours de ce type d'acteur, déployant avec mesure les arguments légitimes liant l'efficacité des PPP et les exigences de rentabilité du monde financier.

Ce genre de textes est à plusieurs niveaux instructif : de la nécessité, vraisemblablement, de certains professionnels du financement des PPP de se faire connaître (et, derrière eux, leur établissement) ; accessoirement, il nous permet d'identifier certains acteurs en vue (d'autant qu'ils s'en tiennent rarement à une seule contribution. Mais cette technique de repérage n'est pas exempte de biais : ceux qui écrivent le plus ne sont pas *nécessairement* les plus influents ou les plus puissants de la place, ni forcément ceux qui travaillent sur le plus grand nombre d'opérations) ; surtout, dans ce qu'il entremêle discours techniques et préconisations.

En la matière, le rapport proposé en 2006 par le groupe des banques et organismes financiers membres de l'IGD (IGD, 2006, *op. cit.*) est assez remarquable. Ce document (dont nous ne connaissons l'impact effectif) informe de manière structurée sur le point de vue officiel des acteurs financiers de la place parisienne impliqués dans les PPP. Il comprend de nombreuses recommandations (à la formulation vraisemblablement longuement élaborée dans les groupes de

publique », pp.294-297), **Christian Rasoamana** [PriceWaterhouseCoopers] (« Le financement des projets de PPP », pp.298-299), **Stéphane July** [alors chez Dexia] (« Méthodologie de la mise en place du financement d'un PPP », pp.300-302), **Pierre Sorbets** [HSBC] (« L'usage des PPP et ses cas d'application », pp.303-304), **Michel Holguin** [HSBC] (« Un cas concret de PPP », pp.305-306), **Doris Chevalier** [alors chez Autoroutes du Sud de la France] (« Le rôle de l'*Equity* dans le financement des PPP », pp. 307-308), **Patrick Vandevoorde** [CDC Infra] (« Les PPP en France à la croisée des chemins », pp.309-314).

[747] *Pouvoirs Locaux* (2007) : *Ni privatisation, ni panacée : du bon usage du partenariat public-privé*, n°74 (III/2007), dossier spécial, pp.46-118

[748] **Lavit d'Hautefort, Ch.**, (2007) : « La dimension financière, un élément clé du développement des PPP » in *Pouvoirs Locaux,* n°74 (2007/III), pp.65-69

[749] **Bayard, S.**, (2007) : « PPP : le point de vue des financeurs » in *Pouvoirs Locaux,* n°74, pp.100-3

[750] **Pras, L.**, (2007) : « Vers des PPP "packagés" » in *Pouvoirs Locaux,* n°74 (2007/III), pp.104-106

[751] **Vandevoorde, P.**, (2006) : « Le partage public-privé dans le financement des infrastructures et des équipements urbains » in *Revue d'Economie Financière*, n°86, pp.173-186

travail) de portée générale, qui relaient les craintes des milieux financiers et fournissent des pistes d'évolution. Nous nous servirons largement de ce document dans le corps de notre thèse pour ses apports sur les questions techniques, quand il nous faudra expliciter le financement sur projet (équilibre emploi-ressources, gestion actif-passif, analyse, transfert et allocation des risques, types de montage ne se limitant pas aux sociétés de projet ; outils de dette, de fonds propres, mécanismes de cessions Dailly, etc.). Toutefois, nous intéressent peut-être plus encore les messages subliminaux que ce texte convoie (e.g. les recommandations contribuant à la formation d'un "bon client" public) et autres informations ou interprétations que nous tirons de ce type de document en en connaissant le contexte (e.g. la composition du groupe de travail qui en est à l'origine, regroupant la quasi-totalité des banquiers de la place ; la reprise partielle de ce document d'initiative privée dans le guide méthodologique du MINEFI ; son caractère manifestement adapté au contexte français ; l'approche différente de ces praticiens par rapport à celle des sciences de gestion [*cf. infra*], puisque le texte donne l'impression d'une unité de point de vue du monde financier sur les PPP, quand les gestionnaires opposent théoriquement investisseurs et prêteurs).

1.4.3. Les approches académiques gestionnaires des "aspects financiers" des PPP

Bien que cette démarcation soit parfois un peu forcée, tant les analyses économiques et en termes de sciences de gestion entremêlent étroitement mécanisme économique des PPP et fonctions du financement, nous avons isolé chez les économistes/gestionnaires Frédéric Marty et Arnaud Voisin[752] (parfois accompagnés de praticiens du financement de projet sans inscription dans le monde académique : Jean Christophe de DEPFA, Nicolas Dupas de la CDC), des textes ou passages d'articles ou d'ouvrages plus axés sur les aspects financiers des PPP (questions techniques, mécanismes économiques, rôle théorique de la finance. Par ailleurs, ces auteurs actualisent régulièrement l'analyse de l'impact de la crise financière sur le financement des PPP). A en juger pourtant par le ton et la teneur des textes et les réceptacles de ces publications (revues *Politiques & Management Public, Gestion & Finances publiques* [ex-*Revue du Trésor*], *Revue Lamy des Collectivités Territoriales, working papers* pour l'OFCE), cette littérature semble davantage destinée à un lectorat intéressé par les finances publiques et le "management public", et/ou répondre à une logique académique, que destinée aux praticiens du secteur privé ou public. Paradoxalement pourtant quand on considère la destination essentiellement hexagonale de ces publications, et leur contemporanéité de la forte croissance du marché des PPP en France, l'approche demeure essentiellement décontextualisée, "hors-sol" : théorique d'une part, appuyée quasi exclusivement sur des cas britanniques, d'autre part.

1. Première étape de la compréhension des aspects financiers des PPP, la description des techniques et outils de financement (dette, fonds propres), des montages (en société de projet ou

[752] Quoique co-signataire de la plupart des articles de Frédéric Marty, Arnaud Voisin a un parcours qui nous semble l'inscrire au moins autant dans le monde professionnel des PPP que dans le champ académique – il a été membre de l'observatoire économique du Ministère de la Défense, où il travaillait sur les montages innovants, avant de rejoindre l'équipe PPP de la division du développement territorial de la CDC. Il n'y a pas là de notre part une "critique" mais un étonnement de nature disciplinaire : de cette position au cœur des montages en train de se faire sur le marché français, Arnaud Voisin tire très peu de données pour alimenter les articles, qui sont basés sur des rapports émanant d'institutions officielles, principalement britanniques (et plus récemment de la BEI). A l'instar de Frédéric Marty – en réalité il nous est impossible de deviner la division des tâches dans leur travail – il construit donc des analyses théoriquement solides mais éloignées des opérations concrètes et même du contexte français. Ceci ne laisse pas d'étonner le sociologue en quête de terrains concrets…

SPV, "corporate", en crédit-bail), déterminants de la structuration financière des projets (nature, partage des risques, solidité financière des parties) est un exercice proche de celui réalisé par les praticiens (2007)[753], sans que soient réellement comparées la pertinence ou la fréquence d'utilisation de ces montages dans le cas français. Dans d'autres contributions, la méthodologie retenue – s'appuyer sur les rapports du NAO, qui reviennent sur plusieurs projets du tournant de la décennie 2000 – conduit les auteurs (Marty et al., 200*6*, Marty, Voisin, 2006c)[754] à traiter essentiellement de montages PFI de type concessif et/ou d'outils employés alors au Royaume-Uni (financement obligataire, avec l'écosystème d'acteurs qui accompagnait alors, sur ce marché, ce type de dette : agences de notation, rehausseurs de crédit [*monoline insurers*/assureurs monobranche]). C'est une des nombreuses limites, à notre sens, de ces travaux : même sur la question relativement simple des outils et montages, on ne comprend jamais réellement s'il est fait recours, dans le cas français, aux outils décrits (à notre connaissance, il n'y a jamais eu de montage obligataire sur des PPP français) ; certains des acteurs et dispositifs décrits ont disparu avec la crise de 2007-08 (or la plupart des PPP français ont été signés après cette date…) ; la plupart des projets français ont été construits à l'aide de montages (crédit-bail, et, à moindre titre, *"corporate"*)[755] qui ne sont que très furtivement traités ; quant au dispositif le plus caractéristique du développement des PPP français – le mécanisme garanties publiques par les cessions de créances – il ne sera abordé que tardivement ; il est question du rôle des acteurs financiers, mais jamais une firme bancaire ou même un type de firme bancaire n'est mentionné…

2. La question des "risques", concept à géométrie variable, puisqu'il peut s'agir du principal élément du mécanisme économique des PPP, en fait les aléas sur les coûts et les flux de paiement liés à la performance du prestataire, mais aussi de toute difficulté possible au cours de la vie du contrat, est abordée soit avec un certain niveau d'abstraction, qui énonce des propositions conformes à la théorie – le transfert de risques se traduit en prime de risques (Marty, Voisin, 2008b)[756] mais sans explorer le mécanisme de construction de cette prime de risque dans les contrats – ; ou sur la base des cas britanniques étudiés par la NAO (e.g. Marty, Voisin, 2007b)[757]. Cette deuxième approche permet une grille de lecture économique – donc universelle – de la réalisation d'évènements défavorables ou d'insuffisances du prestataire, mais laisse le lecteur sur sa faim quant au cas français : la plupart des situations de faillites ou de difficultés de projets sont examinées à partir de cas difficilement pertinents pour les PPP français (puisqu'il s'agit de projets à risque de demande, comme le système de contrôle aérien *National Air Traffic System*, la tranche 1 de la LGV Douvres-Londres, les grands contrats de rénovation du métro de Londres, le *Royal Armouries Museum* de Leeds…).

---

[753] **Marty, F., Christophe, J., Voisin, A.,** (2007) : « Le financement des partenariats public-privé » in *Contrats Publics*, n°65, avril 2007, pp. 48-55. Jean Christophe, l'un des co-auteurs, est banquier (DEPFA).

[754] **Marty, F., Trosa, S., Voisin, A.,** (2006) : *Les partenariats public-privé*, collection Repères, La Découverte, Paris, 122p. Voir en particulier le chapitre 3.
Marty, F., Voisin, A., (2006c) : « L'évolution des montages financiers des PFI britanniques : la montée des risques » in *Revue Française de Finances Publiques*, n°94, pp.1-14

[755] Nous aborderons tous ces points techniques dans notre **chapitre 4** sur PPP et financement sur projet.

[756] **Marty, F., Voisin, A.,** (2008b) : « Partenariat public-privé et risques financiers » in Huron, D., Spindler, J., (s.d.) *Le management public en mutations*, L'Harmattan, Paris, pp.239-253

[757] **Marty, F., Voisin, A.,** (2007b) : « Les difficultés d'exécution des partenariats public-privé : le retour d'expérience des contrats de Private Finance Initiative britanniques », *Working paper* n°2007-26*,* OFCE, Septembre 2007, 33p.

Sont également exposés les "risques" liés aux montages financiers à fort effet de levier, suite à une concurrence accrue sur le marché britannique (Marty et al., 2006, *op. cit.*, 2006c, *op. cit.*) – sur la base de rapports des agences de notation.

3. Eu égard à la posture que nous adoptons pour aborder la finance, ancrée dans la sociologie économique, un des principaux intérêts de cette littérature en sciences de gestion réside dans sa vulgarisation (par synthèse et interprétation de théories plus fondamentales) du rôle théorique de la finance dans les PPP. L'approche "budgétaire", constitue en creux un appel au financement privé (Marty et al, 2006, *op. cit*) mais cette justification du financement privé par l'apport adapté et immédiat de liquidités pour les projets publics est quasiment absente au regard de l'approche microéconomique – dont la dimension d'appareillage justificatif nous intéressera particulièrement.. « Caractéristique principale des PPP » (Marty, Voisin, 2008a.[758]), le financement privé par la technique du financement sur projet donne un schéma financier et contractuel dans lequel les financiers agissent comme représentants des intérêts du public.

   Premier argument récurrent : les financiers sont réputés avoir des intérêts alignés sur ceux de la personne publique acheteur dans la gouvernance des sociétés de projet (Marty, Voisin, 2008a, *op. cit.*), en d'autres termes l'intérêt des financiers étant de s'assurer que le contrat remplisse les objectifs de la personne publique. Le mécanisme économique du PPP confère aux prêteurs un rôle prééminent de pouvoir de rappel en raison des contrats à prix fermes.

   Second argument récurrent : le travail des financiers, sous contrainte de ces incitations, est présenté comme une externalisation de l'évaluation des projets publics (Marty, Voisin, 2007c, *op. cit.*), utile pour réduire les risques de défaillance et corriger les asymétries d'information. Marty et Voisin insistent sur les *due diligence* menées par les prêteurs, et l'évaluation par les agences de notation (2007c)[759], évoquant même le contenu du travail (2008b, *op.cit.*). La notation repose sur le respect de ratios (couverture de dette : ADSCR, DCR actualisé, ratio de structure financière) (Marty, Voisin, 2006c, *op.cit.*, 2007c, *op.cit.*) qui sont les « mêmes critères que dans le privé », et le jugement des agences « peut être un facteur majeur pour discipliner les entreprises, apportant des informations aux investisseurs comme aux concédants » (Marty, Voisin, 2008b, *op.cit.*).

   La construction théorique de cette architecture de contrôle proche de la finance d'entreprise[760] est d'un grand intérêt pour notre démarche, mais pas sans failles théoriques et pratiques à notre sens. Théoriques : n'y a-t-il pas une contradiction intrinsèque entre les incitations visant à impliquer les financiers et l'idée que des agences de notation réaliseraient les *due diligence* ? Il est vrai que le recul (les articles sont antérieurs à la crise de 2008) donne un regard nouveau sur cette question. Pratiques : certaines conclusions des agences de notation présentent l'avantage d'être publiques, pour autant, seule une minorité des projets britanniques étaient assez importants pour être financés par obligations et donc sujets au *rating* ; et ce travail des agences n'a à notre connaissance pas lieu en ce qui concerne les PPP français, financés par des banques. Par ailleurs, la démarche des sciences de gestion n'est pas de s'interroger sur la manière dont le travail d'évaluation des prêteurs est mené ; et la séparation nette entre prêteurs et sponsors

---

[758] **Marty, F., Voisin, A.,** (2008a) : « Partnership contracts and information asymetries : from competition for the contract to competition within the contract? », *Working paper*n°2008-06, OFCE, février 2008, 29p.

[759] **Marty, F., Voisin, A.,** (2007c) : « Finances publiques et investissements privés : quel nouvel équilibre pour les investissements des Etats? » in *Politiques et Management Public*, vol. 25, n°3, pp. 19-37

[760] Il ne nous paraît pas anodin que certaines des références fondamentales mobilisées soient aussi des références fondamentales pour les théories de la gouvernance des entreprises : Coase, Laffont, Hart & Moore, Berle & Means (1932), Diamond 1984 Hirschleifer 71 Jensen Meckling 76

(investisseurs compris) dont font état ces considérations théoriques sera contraire à certaines de nos observations.

Entre constat basé sur des cas britanniques, mise en garde sur les risques, ou au contraire justification théorique de pratiques, Marty et Voisin identifient deux mécanismes d'amélioration du marché du financement des PPP – où l'acceptation de mécanismes de fluidification est la condition pour permettre à la personne publique d'obtenir davantage de concurrence et (donc) de meilleures conditions de financement. Constaté avec la restructuration financière du PFI de la prison de Fazakerley, au profit du cocontractant privé, le refinancement en cours de vie du contrat est analysé comme un cas d'anti-sélection (Marty, Voisin, 2005)[761], un « risque lié à la stratégie financière des opérateurs dans le cadre de l'exécution des contrats » (Marty, Voisin, 2007b, *op. cit.*). La volonté de sortir en raison du profil temporel des risques, accentuée par l'existence d'un marché secondaire, ne serait pas sans poser des problèmes d'incitations. Pourtant « le marché secondaire est indispensable pour assurer le financement des opérations et permettre aux investisseurs initiaux de pouvoir s'impliquer dans de nouveaux projets. Il leur est en effet nécessaire de récupérer les capitaux propres investis » et « il est de l'intérêt bien compris de la partie publique d'accepter la fluidité des investisseurs induite par le marché secondaire » même si « il lui appartient de contrôler les règles de gouvernance pour s'assurer que les provisions sont constituées » (Marty, Voisin, 2007b, *op.cit.*)[762]. Dans une contribution brillante mais qui confine parfois à l'exercice de style, Marty et Voisin (2008a, *op. cit.*), évaluent (sur la base du cas de l'immeuble du Trésor décrit dans le rapport du NAO de 2001 – seul cas constaté à date de l'article), la mise en place d'une concurrence séparée pour la dette en phase avancée des dialogues compétitifs – et donc la distinction d'avec le contrat global de conception-construction-entretien-maintenance – pour améliorer les conditions de prix pour la personne publique et améliorer la surveillance par les prêteurs. Les mêmes auteurs pointaient pourtant que cette optique « éloigne le PPP du modèle de contrat global et induit l'effet pervers d'inciter les compétiteurs à proposer des montages financiers de plus en plus risqués » (Marty et al., 2006, *op. cit.*, p.78). On peut par ailleurs se demander si un tel dispositif, qui semblait déjà théorique à l'époque – avant la crise financière –sur le très sophistiqué marché britannique, est pertinent pour la France[763], où notre constat de terrain, contemporain du texte, est que les offres articulent étroitement banquiers et industriels.

4. Si elle n'est pas forcément pertinente pour comprendre le cas français, cette littérature permet

---

[761] **Marty, F., Voisin, A.,** (2005) : « Les contrats de partenariat public-privé dans le domaine pénitentiaire : l'expérience britannique » in *Politiques et Management Public*, vol. 23, n°2, pp. 21-42.

[762] Il peut être intéressant de retracer le cheminement des auteurs sur une telle recommandation : quand, dans un article sur le financement des PPP apparemment à destination de décideurs publics et d'universitaires publicistes (*Revue Française de Finances Publiques*), il est proposé au sujet du marché secondaire du refinancement qu'il « permet d'accroître la liquidité du marché des opérations pour les investisseurs, favorise les possibilités de sortie des sociétés membres des consortiums et contribue à améliorer l'information disponible pour l'évaluation financière des montages », les auteurs reprennent des propos rédigés non pas dans un rapport du NAO mais dans le *Public Private Partnerships Global Credit Survey 2005* de l'agence de notation Standard & Poor's (Marty, Voisin, 2006c, *op. cit.*, p.113, nbp n°17).

[763] A ce stade notre commentaire se fait assez critique. Cette posture est motivée en réaction à la dimension normative d'un *working paper* qui, quoique rédigé en anglais, et fondé exclusivement sur des rapports du NAO traitant de cas britanniques, est présenté devant un cénacle français (l'OFCE) et procède de par son titre d'une visée à portée universelle voire même ciblée sur le cas français (« Partnership contracts and information asymetries : from competition for the contract to competition within the contract? ») – le « *partnership contracts* », concept inexistant dans le contexte britannique, faisant vraisemblablement référence aux Contrats de Partenariat….

cependant de suivre de manière assez englobante et longitudinale, dynamique, l'évolution des caractéristiques financières des montages PFI en Grande-Bretagne, par certaines opérations de refinancement (celle du contrat de la prison de Fazakerley, mentionnée dans Marty, Voisin, 2005, *op. cit.*) ou de partage des gains prévus *ex ante*., mais aussi par des considérations plus générales, basées sur des rapports d'ensemble de la NAO et d'agences de notation (Marty et al., 2006, *op. cit.*, Marty, Voisin, 2006c, *op. cit.*, identifient ainsi une « montée des risques », entre autres liée à l'évolution de la structure financière : recours de plus en plus fréquents à des montages agressifs à fort effet de levier, à rémunération plus faible et risques plus élevés, aux conditions parfois rigidifiées par le financement obligataire. Une limite (certes plus facile à pointer rétrospectivement) de ces analyses fondées sur les travaux des agences de notation, du NAO, et du *HM Treasury*, parues en plein cœur de l'euphorie financière, est que ce contexte exceptionnellement favorable est passé sous silence (passait-il alors pour un état normal du monde ?). Les bilans rétrospectifs plus récents sur les PFI (Marty, Spindler, 2013)[764] soulignent plus lucidement que le développement des PPP en Grande-Bretagne a aussi été favorisé par un contexte financier favorable (taux bas, liquidités abondantes, existence de produits dérivés de couverture de risques).

5. La crise financière initiée en 2007-08, et ses importantes conséquences sur le financement des projets publics, a stimulé chez ces auteurs de nouveaux développements, consacrés aux finances publiques locales de manière générale (Marty, 2008a, 2008b, 2009)[765] et de manière plus appliquée aux PPP (Marty, Dupas, Gaubert, Voisin, 2010, 2012a, Marty, Dupas, Voisin, 2013,)[766]. Toujours appuyés sur les récents rapports du NAO, de la BEI, et d'agences de notation, ces articles délaissent les études de cas isolés éclairés au regard de la théorie, au profit d'une approche plus "macro". Marty et al. (2012a, *op. cit.*) rappellent que le modèle des PPP était fondé sur des liquidités abondantes et peu coûteuses permis par une forte concurrence pour le financement. Après « l'inversion du levier », ce modèle autrefois lié à une situation très favorable sur les marchés pâtit de conditions de financement devenues plus difficiles. Impact indirect de la crise de 2008-20??, les plans de relance (pour partie appuyés sur des PPP) induisent de nouvelles formes de soutien public pour la phase de bouclage financier des contrats – en France notamment – contribuent à une transformation de la logique intrinsèque des PPP : les auteurs suggèrent une dénaturation du modèle économique des PPP, par réallocation des risques au détriment de la personne publique. Au total, le modèle des PPP est pérennisé mais le caractère incitatif des contrats affaibli. A noter que sont pour la première fois abordées explicitement les cessions de créances. Plus récemment, Marty et al. (2013, *op. cit.*) étudient une autre conséquence de la crise sur le financement des PPP : le refinancement à mi-parcours, imposé par les maturités

---

[764] **Marty, F., Spindler, J.,** (2013) : « Bilans et perspectives des contrats de PFI britanniques (1992-2012) » in *Gestion et Finances Publiques*, n°6, juin 2013, pp.43-62

[765] **Marty, F.,** (2008a) : « Crise des *subprimes*: quels enseignements pour les collectivités françaises » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°36, juin 2008, pp. 64-67
Marty, F., (2008b) : « Crise financière et finances publiques locales : les risques induits par le recours aux produits structurés » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°38, septembre 2008, pp. 80-83
Marty, F., (2009) : « Les finances publiques locales à l'épreuve de la crise » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°42, janvier 2009, pp. 57-65

[766] **Marty, F., Dupas, N., Voisin, A.**, (2010) : « Partenariats public-privé, crise financière, et refinancement » in *Revue Bancaire et Financière*, n°2010/1, pp.62-68. [Nous n'avons pu consulter cet article]
Marty, F., Dupas, N, Gaubert, A., Voisin, A., (2012a) : « D'une crise à l'autre : quels enseignements de la crise de 2008 pour les PPP ? » in *Gestion et Finances Publiques*, n°75, janvier 2012, pp.51-59
Marty, F., Dupas, N., Voisin, A., (2013) : « Maturité des financements et contrats de PPP : les enjeux du refinancement à mi-parcours » in *Politiques et Management Public*, vol.30, n°1, janvier-mars, pp.113-130

raccourcies. Affectant principalement les PPP à fort montant en capital, de long terme, (donc) essentiellement dans les infrastructures et l'immobilier public, ce problème crée de nouveaux risques d'augmentation des taux d'intérêt et d'illiquidité en cours de vie des contrats.

6. Notre démarche nous amène à livrer quelques commentaires sur cette littérature, qui éclaireront en retour notre positionnement, ce que notre travail vise à apporter, et ce qu'il ne peut pas contenir. Nos remarques sont souvent du même ordre que concernant l'approche "généraliste" des PPP de cette approche disciplinaire.

   Nous relevons d'abord le traitement systématique, et au plus près de l'actualité, des questions les plus "légitimes", les plus économiques, sur les aspects financiers des PPP (le surcoût de financement, les conséquences de la crise).

   Pour autant, l'approche est essentiellement théorique – dans un sens positif d'abord, en ce qu'elle permet de comprendre les mécanismes économiques, dans un sens plus péjoratif ensuite, en ce que le raisonnement effectue des montées en généralité à partir de phénomènes observés dans le cas britanniques, alors qu'ils sont contextualisés et dans le temps (avant la crise) et dans l'espace des systèmes institutionnels. Il est par exemple très souvent fait référence au travail des agences de notation : hors aucun projet en PPP n'a été financé par montage obligataire en France.

   La question de l'applicabilité au cas français d'analyses décontextualisées mérite d'être posée. Un cas représentatif est la question de la mise en concurrence des financements après signature du contrat, présentée comme un cas représentatif et souhaitable (Marty, Voisin, 2008a, *op. cit.*), qui n'est pas dans l'esprit de la pratique en France. Une autre illustration de cette réflexion "théorique" déconnectée du contexte se trouve dans les nombreux développements sur le refinancement une fois les risques de construction dissipés : celui-ci n'aurait pas lieu d'être en France, considérant les dispositifs de cessions de créances, qui viennent diminuer fortement les frais financiers une fois l'équipement livré. Or le dispositif de cessions de créances, déjà massivement mobilisé en 2006, et central dans le développement du marché français, n'est pas mentionné dans les textes de cette époque. La mention permanente des outils liés aux dispositifs obligataires (utilisés sur quelques projets en Grande-Bretagne, mais jamais en France), le peu de cas fait aux montages en crédit bail (utilisés dans la plus grande part des petits projets en France) finissent par susciter le doute quant à la validité universelle d'analyses fondées sur des exemples britanniques. Ceci ne poserait pas de problème si les auteurs plaçaient sans prétention universalisante leur analyse dans le seul contexte britannique ; or certains passages subtilement prescriptifs laissent entendre qu'il s'agit là de l'état normal des choses.

   Expliquant en théorie le financement et le refinancement des PPP, et le rôle de la finance, ces approches ne s'intéressent guère à l'arrivée d'acteurs financiers. La finance n'est pas vue comme monde social, jamais un nom d'institution n'est mentionné – sinon une fois que les banques ont disparu. Il n'est d'ailleurs pas question de banques mais de prêteurs. Il n'y a pas plus de description des montages, du travail en cours, ou de réflexivité sur la construction ou le sens des dispositifs de mesure, de calcul. Impensées enfin, les conséquences sociales, socio-économiques, et macro-économiques : pas d'écho aux critiques sur l'élite financière, sur la montée du pouvoir de la finance, les pratiques financières. Tout ceci semble laissé hors champ au regard de la seule question "sérieuse", l'efficacité économique théorique des PPP.

   Evidemment, si nous sommes critiques vis-à-vis des velléités de montée en généralité universalistes construites sur la base de cas propres au contexte britanniques, nous ne saurions reprocher à un travail qui prend un parti disciplinaire (les sciences de gestion) de tout traiter.

1.4.4. Approches critiques (ou en sciences sociales) sur la finance et ses acteurs dans les PPP

"Côté" analyse critique les aspects financiers des PPP, ou à plus proprement parler la finance, a été abordée par des chercheurs d'horizons différents mais possédant un point commun : tous traitent de ce qui n'est pas abordé dans les ouvrages techniques et surtout la littérature en sciences de gestion : les acteurs de l'offre de financement, dont seules les fonctions étaient effleurées mais l'identité, les structures, les parcours, etc., demeuraient hors champ des approches "légitimes", les enjeux sociaux au sens socio-économique (captation de valeur), une certaine réflexivité sur le rôle de la finance (théorie justificatrice, construction du marché).

1. Nous avons souligné, au sujet de la littérature critique britannique sur les PPP, qu'elle était en particulier l'œuvre d'un groupement de recherche, le CRESC (Centre for Research in Economic and Social Change), inscrit dans une démarche post-marxiste à replacer dans le contexte britannique. Les travaux concernant plus particulièrement la place de la finance dans les PPP relèvent soit d'une démarche critique globale engagée vis-à-vis de la financiarisation (travaux de Julie Froud et autres), ou soit sont une composante d'une critique tous azimuts des PPP (travaux de Jean Shaoul). Shaoul par exemple (2005)[767], développe une analyse des PPP/PFI, dont elle a par ailleurs dénoncé les promesses non tenues, en termes d'extraction de rente, de captation de flux financiers publics par une élite financière.
2. L'analyse du rôle de la finance dans les infrastructures (et donc les PPP) peut trouver sa pace dans le prolongement des études sur les services publics en réseau et les acteurs de l'urbain, comme en témoignent les portraits de firme de Dominique Lorrain qui identifient de grands intervenants financiers transnationaux intéressés par les infrastructures (Lorrain, 2008a,b et surtout l'article consacré à MacQuarie, 2010)[768]. S'intéressant lui aussi à la banque australienne, Torrance (2008)[769] étudie par la propriété par des investisseurs globaux d'infrastructures locales.
3. Alors que Lorrain identifiait la « main discrète de la finance globale dans la ville », (2011)[770]. De récents travaux sociologiques (Penalva-Icher et *al.,* 2012, Penalva-Icher, Lazega, 2013)[771], établissent, sur la base de questionnaires une cartographie des réseaux d'acteurs influents dans les PPP, mettant en évidence le rôle de régulateur discret joué par la finance. L'approche est critique[772], mais l'atout méthodologique de ce programme de recherche indéniable.

---

[767] **Shaoul, J.,** (2005) : "A critical financial analysis of the private finance initiative: selecting a financing method or allocating economic wealth?", in *Critical Perspectives on Accounting,* vol. 16, pp. 441-471

[768] **Lorrain, D.,** (2008) : « L'industrie de la finance et les infrastructures: les fonds privés d'investissement » in *Flux,* n°71, pp.78-91 et n°72, pp.138-151

Lorrain, D., (2010) : « McQuarie, une banque dans les infrastructures » in *Flux,* n°81, pp.67-78

[769] **Torrance, M.,** (2008) : "Forging glocal governance ? Urban infrastructure as networked financial products" in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.32, n°1, pp. 1-21

[770] **Lorrain, D.,** (2011) : « La main discrète : la finance globale dans la ville » in *Revue Française de Sciences Politiques,* vol. 61, n°6, pp.1097-1122

[771] **Penalva-Icher, E., Richard, C., Jeny-Cazavan, A., Lazega, E.,** (2012) : "Banks as masters of debt, cost calculators, and risk sharing mediators: a discreet regulatory role observed in French Public-Private Partnerships" in Huault, I., Richard, C. (Eds), (2012) : *Finance: the discreet regulator*, Palgrave McMillan

Penalva-Icher, E., Lazega, E., (2013) : « Remplacer l'Etat? Promotion et Réseaux des PPP en France » in *La nouvelle Revue du Travail*, n°2, pp.xxx (ressource en ligne http://nrt.revues.org/859#ftn1)

[772] Parfois *misérabiliste* trouvons-nous : par certains aspects ces textes laissent un peu accroire que les intervenants financiers dans les projets – les banquiers en l'occurrence – seraient opposés à la logique du projet, poursuivant leur seul intérêt de rentabilité (ou plus précisément bancabilité), y seraient presque les "méchants" – citation à l'appui, puisqu'un chef de projet vient témoigner en larmes devant le client public

Si tous ces travaux peuvent être rattachés à la sociologie économique, ils font assez largement l'impasse sur la substance technique de la finance (montages, travail, contrats et outils, opérations), et n'ont pas l'ambition réflexive en termes de sociologie économique que nous souhaitions déployer.

de ce que les banquiers sont inflexibles, refusent en fin de compte de financer le projet. Cette approche feint d'ignorer que les industriels du BTP et même les décideurs publics, fonctionnaire ou élus, peuvent eux aussi poursuivre leurs propres objectifs dans leurs projets de PPP…

Références bibliographiques

Nous présentons ici indistinctement les principales références utilisées et/ou commentées tant sur les PPP – qu'elles relèvent de la littérature grise ou académique – que celles ancrées dans les sciences économiques et sociales.

Abiker, D., (1996) : *Les consultants dans les collectivités locales*, LGDJ, Paris

Aglietta, M., (2003). *Macroéconomie financière*, Repères La Découverte, Paris, 128p.

Aglietta, M., Rebérioux, A., (2004). *Dérives du capitalisme financier,* Albin Michel, Paris (394p)

Akerlof, G.A. (1971) : « The market for "lemons" : quality uncertainty and the market mechanism » in *Quaterly Journal of Economics*, vol.84, pp.488-500

Allen G., (2003), *The Private Finance Initiative*, House of Commons Research Paper 03/79, Economic Policy and Statistics Section, octobre 2003, 55p. Mise à jour du rapport de 2001 (01/117, décembre 2001, 49p.).

Arrow, K., Lind, R., (1970) : "Uncertainty and the evaluation of public investment decisions" in *American Economic Review*, vol. 60, n°3, pp. 364-378

Babusiaux, C., Lucas de Leyssac, C., (2005) : *Régie, marché, délégation. Quelle compétition pour l'amélioration du service public*, Rapport pour l'IGD, La Documentation Française, 179p.

Bajari, P., (2001) : « Incentives versus Transaction costs : a theory of procurement contracts » in *Rand Journal of Economics*, vol. 32, n °3, pp.387-407

Barraud-Serfaty, I., (2008) : « Capitales et capitaux: vers la ville financiarisée? » in *Le Débat*, n°148, pp. 96-105

Barraud-Serfaty, I., (2011) : « La nouvelle privatisation des villes » in *Esprit*, n°2011/3, pp. 149-167

Barrey, S. (2006) : « Formation et calcul des prix : le travail de tarification dans la grande distribution » in *Sociologie du Travail*, Volume 48, n°2, pp.142-158

Batsch, L., (2002) : *Le capitalisme financier,* Repères La Découverte, Paris, 128p.

Baumol, **W**., **Panzar**, **J**., **Willig, R.**, (1982) : *Contestable markets and the theory of industry structure,* Harcourt Brace Jovanovitch, Inc., 510 p.

Baumstark, L., Hugé, A., Marcadier, A, Maubert, C., (2005) : *Partenariats public-privé et action publique locale*, Commissariat Général au Plan, Paris, 89p.

Bayard, S., (2007) : « PPP : le point de vue des financeurs » in *Pouvoirs Locaux,* n°74, pp.100-103

Becker, H., (1988) : *Les mondes de l'art,* Flammarion, Paris (382p)

Bentz, A., Grout, P. A., **Halonen, M.**, (2004) : "What should government buy from the private sector - assets or services?". Working paper rédigé pour la conférence internationale "PPPs: theoretical issues and emprirical evidences" au Conseil d'Etat, Paris, 23 octobre 2004

Bénichou, Y., Corchia, D., (1996) : *Le financement de projet. Project finance*, Eska, Paris, 189p.

Béréhouc, Ch., (2009) : « Gestion de la commande publique et qualité du service », pp.135-146 in **Campagnac, E. (Ed.),** (2009) : *Evaluer les Partenariats Publics Privé en Europe*, Presses de l'ENPC, 351p..

Berg, S.., Pollitt, M., Tsuji, M.,. (2002) : *Private initiatives in infrastructure. Priorities, incentives and performance*, Edward Elgar Publishers, 256p.,

Bergère, F., **Gacon, J.-Y.,** (2007) : « Le Contrat de Partenariat : une nouvelle opportunité pour les collectivités territoriales » in *Pouvoirs Locaux,* dossier spécial PPP*,* n°74 (2007/III), pp.75-78

Bergère F., (2006) : « Les dix principes essentiels de l'analyse comparative » in Saint-Etienne, Ch., Piron, V. (rapporteurs), (2006) : *Les partenariats public-privé, leviers pour l'investissement, l'activité, et l'emploi : méthodes et exemples pratiques pour fonder l'efficacité du choix public*, rapport réalisé pour l'IGD, La Documentation Française, Paris, 223p., pp49-53.

Bergère F., (2007) : « PPP et comptabilisation des engagements », in *La Revue du Trésor*, n° 3-4, mars-avril, pp. 255-257.

Bergère, F., Bezançon, X., Deruy, L., Fornacciari, M., (2010) (3ème édition) : *Le guide opérationnel des PPP : conditions de recours au partenariat public-privé, passation du contrat, risques et matrice des risques, questions fiscales et comptables*, Editions Le Moniteur, Paris, 430p.

Berrebi-Hoffmann, I., Broussard, V., (2005) : « Au nom de la norme: gouvernance et outils de gestion » in *Sociologies Pratiques* numéro thématique « L'emprise des outils de gestion », n°10, pp. 1-5

Berrebi-Hoffmann, I.., Lallement, M., (2009) : « A quoi servent les experts? » in *Cahiers Internationaux de Sociologie*, n°126, pp. 5-12

Berrebi-Hoffmann, I.., **Grémion, P.,** (2009b) : « Des clubs de pensée aux consultants en management : élites de l'expertise et réforme de l'Etat en France 1990-2007 » in *Cahiers Internationaux de Sociologie*, n°126, pp. 39-5

Berry, M. (1983). *Une technologie invisible? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains,* Centre de Recherche en Gestion, Ecole Polytechnique, Paris.

Besson, E., (2008) : *Mieux acheter pour un meilleur service du public. Des marchés publics complexes aux Partenariats Public-Privé,*. Secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des services publics, 27 mai 2008, 101p.

Bettinger, Ch., (2001b) : *La gestion patrimoniale du domaine public*, Institut pour la Gestion Déléguée, avril 2001, 160p.

Bezançon, X., (1994) : *Les services publics en France du Moyen-Âge à la Révolution,* Presses de l'ENPC, Paris, 440p.

Bezançon, X., (1995) : « Une approche historique du Partenariat Public –privé » in *Revue d'Economie Financière, (1995) : Partenariat Public Privé et développement territoriale, numéro spécial*, 398p.

Bezançon, X., (1998) : *Les services publics en France de la Révolution à la Première Guerre Mondiale,* Presses de l'ENPC, Paris, 380p.

Bezançon, X., (2001) : « Partenariats Public -privé. Un véritable renouveau du droit des partenariats en Europe » in *Le Moniteur du BTP*, 6 décembre 2001, pp.92-93

Bezançon, X., (2004) (3ème édition) : *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs*, Presses de l'ENPC, Paris, 284p.

Bezançon, X., Deruy, L., Fizelson, R., Fornacciari, M., (2005). *Les nouveaux contrats de partenariat public-privé. Analyse juridiques, problèmes financiers et comptables, conseils pratiques*. Editions le Moniteur, Paris.

Bezançon, X., (2007) : « Les Contrats de partenariat : est-ce vraiment nouveau ? », in *La Revue du Trésor*, n° 3-4, mars-avril, pp.195-198

Bezançon, X., Cucchianari, Ch., Cossalter., Ph., (2009) (2ème édition) : *Le guide de la commande publique : marchés publics, contrats de partenariats public-privé, délégations de service public*, Le Moniteur, Paris, 358p.

Bezès, Ph., (2009) : *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, collection « Le lien social », Paris

Bidet, A., Boutet, Le Bianic T., Minh Fleury, O., Palazzo, C., Rot, G., Vatin, F., (2003) : « Le sens de la mesure. Manifeste pour l'économie en sociologie : usage de soi, rationalisation, esthétique au travail » in *Terrains et Travaux*, n°4, ENS-Cachan

Biondi, Y., (2009) : "Cost of capital, accounting, and 'value for money' valuation: new investment valuation criteria for project financing and public-private partnership schemes". *Working paper*, Preg CRG, Ecole polytechnique

Blanken, A., Dewulf, G., (2009) : « Evaluer la *Value for Money* : vers un cadre d'évaluation ? » in Campagnac, E. (ed.), (2009), pp.225-246.

Boissieu (de), Ch., (2000) : « La titrisation : une mise en perspective» in *Revue d'Economie Financière*, n°59, pp.15-22

Borel, M., (2003) : R*apport d'étape sur le développement du PPP et le financement privé des infrastructures*, Ministère de l'Equipement, 66p.

Bougrain, F., Carassus, J., Colombard-Prout, M., (2005) : *Partenariat public-privé et bâtiment en Europe, quels enseignements pour la France? Retour d'expérience du Royaume-Uni, d'Italie, du Danemark et de France*, Presses de l'ENPC, 271p.

Bourdieu, J., Heilbron, J., Reynaud, B., (2003) : « Les structures sociales de la finance », in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 146 n°1, p.3-7

Bourdieu, P., Christin, R., (1990) : « La construction du marché. Le champ administratif de la politique du logement » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 81 n°1, p.65-85

Bourdieu, P., de Saint-Martin, M., (1990) : « Le sens de la propriété. La genèse sociale des systèmes de préférences », in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 81 n°1, p.52-64

Bourdieu, P., (2000) : *Les structures sociales de l'économie*. Le Seuil, Paris

Boycko, M, Shleifer, A., Vishny, R. (1996): "A theory of Privatisation", in *The Economic Journal*, vol. 106, n°435, pp.309-319

Boyer, R., (2000) : "Is a finance-le growth regime a viable alternative to capitalism ?" in *Economy and Society,* vol.29, n°1« Feu le régime d'accumulation tiré par la finance ? La crise des subprimes en perspective historique » in *Revue de la régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, n°5, 1er semestre 2009.

Boyer, R., (2009) : « Feu le régime d'accumulation tiré par la finance ? La crise des *subprimes* en perspective historique » in *Revue de la régulation*, n°5, 1er sem. 2009, mis en ligne 10/04/2009 http://regulation.revues.org/index7367.html

B**raconnier, S.,** (2002) : « Les contrats de *Private Finance Initiative*. Réflexion sur la dynamique contractuelle dans les partenariats public-privé », in *Bulletin Juridique des Contrats Publics,* n°22, pp.174-184

Breton, G., Schatt, A., (2000) : « Rôle et caractérisation de l'analyse financière » in *Revue d'Economie Financière*, vol. 52, pp. 147-162

Broadbent, J., Gill, J., Laughlin, R., (2003) : "The development of contracting out in the context of infrastructure investment in the UK: the case of private finance initiative in the NHS", in *International Public Management Journal*, vol. 6, n°2, pp. 173

Callon, M., (1998) : « Introduction : the embeddedness of economic markets in Economics » in Callon, M. (éd.), (1998) : *The laws of the markets*, pp. 2-57, Blackwell, Oxford

Callon, M., Meadel, C., Rabeharisoa, V. (2000) : « L'économie des qualités. » in *Politix*, n°52, pp.211-239

Callon, M., Muniesa, F., (2003) : « Les marchés économiques comme dispositifs collectifs de calcul » in *Réseaux*, n°122, pp.191-233

Callon, M., Millo, Y., Muniesa, F., (2007) : "An introduction to market devices", in Callon, M., Millo, Y., Muniesa, F. (éd.), (2007) : *Market devices*, Blackwell, Oxford, pp. 1-12

Campagnac, E., (1988) : « L'ascension de Francis Bouygues : pouvoir patronal et système d'entreprise » in *Sociologie du travail*, vol.30, n 4, pp.36-41

Campagnac, E., Nouzilles, V. (1988) : *Citizen Bouygues. L'histoire secrète d'un grand patron*. Belfond, Paris, 511p.

Campagnac, E. (ed.), (1992) : *Les grands groupes de la construction : nouveaux acteurs urbains ?* L'Harmattan, coll. Villes et entreprises, Paris, 196p.

Campagnac, E., Wynch, G., (1995) : "The organisation of building projects: an Anglo-French comparison " in *Construction Management and Economics*, n°13, pp.3-14

Campagnac, E., Wynch, G., (1997) : "The social regulation of technical expertise : the corps and profession in France and Great Britain" in Whitley, R, Kristensen, P., (1997) : *Governance at work: the social regulations of economic relations*, Oxford University Press, pp.86-104

Campagnac, E., (1997) : « Pouvoir de marché, droit, et concurrence : les enjeux de la réforme des marchés publics en France » in *Annales des Ponts et Chaussées*, n°84, pp.20-28

Campagnac, E., (1998) : « L'ingénierie française et britannique à l'épreuve de la coopération : le cas du second point sur la Severn » in *Revue Annales des Ponts et Chaussées*, n 86, pp.36-41

Campagnac, E., Lin, Y.-J., Wynch, G., (1999) : "Economic performance and national business systems, France and the United Kingdom in the international construction sector" in Quack, S., Morgan, G., Whitley, R. (Ed.), (1999) : *National capitalisms, global competition, and economic performance*, Advances in Organization Studies, Johns Benjamin Publishing, pp.237-262

Campagnac, E., (2000) : "The contracting system in the French construction industry : actors and institutions" in Wynch, G. (Ed.), (2009) : *Construction business in the European Union*, *Building Research and Information*, Special Issue, vol..28, n°2, pp.131-140

Campagnac, E., (2006) : « Les nouveaux contrats de Partenariat Public-Privé. Un vecteur de transformation de la commande publique et des organisations de projet », Rapport au Plan Urbanisme, Construction, Architecture

Campagnac, E. (ed.), (2009) : *Evaluer les Partenariats Public-Privé en Europe: quelles conséquences sur la commande et le projet? Quels impacts sur la qualité des bâtiments et des services? Quelles méthodes d'évaluation?*, Presses de l'ENPC, Paris, 351p.

Campagnac, E., (2009b) : « Contribution à l'analyse des contrats de partenariat public-privé en France et au Royaume-Uni » in *Revue Française d'Administration Publique*, n 130, pp.365-382

Campagnac, E., (2009c) : « Le bouleversement des organisations de projet » in Biau, V., Tapie, G. (dir.), (2009) : *La fabrication de la ville : métiers et organisations*, Editions Parenthèses, pp.31-42

Campagnac, E., Deffontaines, G., (2012) : « Une analyse socio-économique critique des PPP » in *Revue d'Economie Industrielle*, n°140, 4ème semestre, pp.45-80

Carter, N., Klein, R., Day, P., (1992) : How organisations measure success. The use of performance indicators in Government, Routledge, London, 202p.

Centre d'Analyse Stratégique (2008) : *Mieux acheter pour un meilleur service du public. Des marchés publics complexes aux partenariats public-privé*, rapport présenté par Eric Besson, Secrétaire d'Etat chargé de la Prospective, de l'Evaluation des Politiques Publiques et du Développement de l'Economie Numérique, mai 2008, 101p

Champy, F., (1998) : *Les architectes et la commande publique*, Presses Universitaires de France, Sociologies, Paris, 416p.

Champy, F., (2001) : *Sociologie de l'architecture*, Repères – La Découverte, Paris, 128p.)

Chatelus, G., Perrot, Y. (eds.), (2000). *Financement des infrastructures et des services publics : le recours aux partenariats public-privé. Les enseignements des expériences françaises dans le monde*. Presses de l'ENPC, Paris, 389p.

Chiapello, E. (2005) : « Les normes comptables comme institution du capitalisme. une analyse du passage aux normes IFRS en Europe à partir de 2005 » in *Sociologie du Travail*, Volume 47, n°3, pp.362-382

Chiapello, E., Mejdad, K., (2007) : « Une privatisation inédite de la norme. Le cas de la politique comptable européenne. » in *Sociologie du Travail*, vol. 49, n°1, pp.46-64

Chong, E., Huet, F., Saussier, S., Steiner, F., (2004) : "Public-private partnerships and prices : evidence from water distribution in France" in *Review of Industrial Organisation*, vol.29, N°1-2, pp.149-169

Cochoy, F., Dubuisson-Quellier, S., (2000). « Introduction. Les professionnels du marché : vers une sociologie du travail marchand » in *Sociologie du travail*, n°42, pp. 359-368

Commissariat Général au Plan, (2005) : « Partenariats public-privé et action publique locale », rapport préparé par Baumstark, L., Hugé, A., Marcadier, A, Maubert, C., *Les Cahiers du Plan* n°9, juillet 2005, Paris, 85p.

Conseil Général des Ponts et Chaussées (2003) : *Les PPP*, rapport rédigé par Yves Cousquer, avec le concours d'ingénieurs généraux des Ponts et Chaussées, d'inspecteurs généraux de l'Equipement, et de Sylvie Trosa, administrateur civil représentant le DAEI, oct. 2003, 96p.

Coriat, B., Weinstein, O., (1995) : *Les nouvelles théories économiques de l'entreprise*, Le Livre de Poche, Paris, 218p.

Coriat, B., Weinstein, O., (2005) : « Institutions, échanges et marchés » in *Revue d'Economie Industrielle*, vol. 107, n°1, pp. 37-62

Coriat, B., Weinstein, O., (2005) : « La construction sociale des marchés » in *La lettre de la régulation*, n°53, pp. 1-5

Coriat, B., (2008) : « L'installation de la finance en France. Genèse, formes spécifiques, et impacts sur l'industrie » in *Revue de la régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, n°3-4, 2ème semestre 2008, 15 novembre 2008. http://regulation.revues.org/document6743.html

Cossalter, Ch., Marais (du), B., (2001) : *La Private Finance Initiative*, Institut de la Gestion Déléguée, Paris, mars 2001, 88p.

Cossalter, Ph., (2004) (réédition 2007, 2008, 2009, 2010) : *Le dialogue compétitif, la conception-réalisation et le partenariat public-privé*, coll, L'essentiel sur…, Territorial, Voiron, 96p.

Crémieux, M., (1999) : « Le financement des infrastructures : le rôle des investisseurs financiers » in *Revue d'Economie Financière*, vol.51, n°1, pp.217-228

Curien N., (2000) *Economie des réseaux*, La Découverte, Paris.

Deffontaines, G., (2012) : « Les consultants dans les PPP : entre expertise au service du public et intermédiation pour protéger le "marché" » in *Politiques et Management Public*, vol.29, n°1, janvier-mars 2012, pp.113-134).

Deglon, T., (2007) : « Outre une économie de coût l'avantage du PPP c'est d'avoir un seul interlocuteur » in *Pouvoirs Locaux, dossier spécial PPP,* n°74 (2007/III), pp.84-88.

Demeestere, R., Orange, G., (2008) : « Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ? » in *Revue Politiques et Management Public*, vol.26, n°3, pp.127-147.

Demsetz, H., (1968). "The cost of transacting" in *Quaterly Journal of Economics*, vol. 82, pp.33-53

Demsetz, H., (1968). "Why regulate utilities?" in *Journal of Law and Economics*, vol. 11, pp.55-66

Dezalay, Y., (1993) : « Multinationales de l'expertise et "dépérissement" de l'Etat » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°96-97

Domberger, S., Jensen, P., (1997) : "Contracting out by the public sector. Theory, evidence, prospects", in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 13, pp. 67-78

Dondeyne, Ch., (2002) : « Professionnaliser le client: le travail du marché dans une entreprise de restauration collective » in *Sociologie du Travail*, vol 44, n°1, pp. 21-36

Dufour, A.-C., (2008) : « PPP de nouvelle génération : rétablir la confiance. Les Contrats de Partenariat : un "acte II" prometteur » in *Pouvoirs Locaux*, vol. 79, 2008/IV, pp.121-128.

Fourchy, C., **Garcin, L.,** (2007) : « Collectivités territoriales : les bénéfices collatéraux du "dispositif" Contrat de Partenariat » in *Pouvoirs Locaux,* dossier spécial PPP*,* n°74 (2007/III), pp.70-74

Edwards P., Shaoul J., (2003), "Partnerships: for Better, for Worse?" in *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol.16, n°3, pp.397-421.

English, L., Skellern , M., (2005) : "Editorial on the special issue on the public-private partnerships" in *International Journal of Public Policy*, vol. 1, n°1-, pp. 1-21

EPEC – European PPP Expertise Centre / MAPPP (2012) : *Le guide EPEC des PPP. Manuel de bonnes pratiques*, éditeur BEI, 82p.

Espeland, W., Stevens, M., (1998) : "Commensuration as a social process" in *Annual Review of Sociology*, vol. 24, pp. 313-343

Estache, A., Guasch, J.-L., Trujillo, L., (2003) : « Price caps, efficiency payoffs, and infrastructure contract renegociation in Latin America » in Bartle, I., *The UK model of utility regulation: a 20th anniversary collection to mark the "Littlechild Report" retrospect and prospect",* CRI Proceedings 31

Eymard-Duvernay, F., Thévenot, L., (1983) : « Les investissements de forme » Document de travail, INSEE

Eymard-Duvernay, F., Marchal, E., (2000) : « Qui calcule trop finit par déraisonner : les experts du marché du travail » in *Sociologie du Travail*, Volume 42, n°3, pp.

Fama, E., (1980): "Agency problems and the theory of the firm" in *Journal of Political economy*, vol. 88, pp.288-307

Fama, E., Jensen, M., (1983). "Agency problems and residual claims" in *Journal of Law and economics*, vol.26, n°2, pp.327-349

Fligstein, N., (2001) : « Le mythe du marché » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°139, pp. 3-12

Fligstein, N., (2001) : *The architecture of the markets: an economic sociology of twenty-first century capitalist societies*, Princeton University Press, Princeton

Froud, J., Shaoul, J., (2001) : "Appraising and Evaluating PFI for NHS Hospitals." In *Financial Accountability and Management*, vol.17, n°3, pp.247-270.

Froud, J., Shaoul, J., (2003) : "The private finance initiative: risk, uncertainty and the State", in *Accounting, Organizations, and Society*, vol. 28, n°6, pp. 567-589

Gaffney, D., Pollock, A., (1999). "Pump priming the PFI: why are privately financed hospital schemes being subsidised" in *Public Money and Management*, n°19, pp. 55-62

Gaffney, D., Pollock, A., Price, D., Shaoul, J., (1999). "PFI in the NHS is ther an economic case?" in *Public Money and Management*, n°19, pp. 55-62

Gantenbein, M., (1993) : « Un métier de rêve. Regard dans les coulisses du métier de consultant » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°98, pp. 69-80

Garcia, M.-F. (1986) : « La construction sociale d'un marché parfait : le marché au cadran de Fontaines-en-Sologne » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°65, pp.2-13

Garcin, L., (2008) : « Le Contrat de Partenariat facilite-t-il l'intégration d'objectifs de développement durable dans la gestion de services en réseau ? Une illustration par le cas de l'éclairage public » in *Flux*, n°74, pp.47-55

Godechot, O., (1999) : « Le marché du livre philosophique » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°130, pp. 11-28

Godechot, O., (2000) : « Le bazar de la rationalité : vers une sociologie des formes concrètes du raisonnement » in *Politix*, n°52, pp.17-56

Godechot, O., (2001) : *Les traders. Essai de sociologie des marchés financiers*, La Découverte, Coll. Textes à l'appui, Paris

Godechot, O., (2007). *Les working rich. Salaires, bonus, et appropriation du profit dans l'industrie financière*, La Découverte, Paris, 307p.

Godechot, O., (2009) : « Concurrence et coopération sur les marchés financiers. Les apports des études sociales de la finance », pp.609-645 in **Steiner, Ph., Vatin, F. (Eds),** (2009) : *Traité de sociologie économique*, PUF, Paris, 816p.

Grafmeyer, Y., Dehoux, D., (1992) : *Les gens de la banque*, PUF, Paris, 284p.

Graham, S., Marvin, S., (2001) : *Splintering urbanism: networked infrastucture, technological mobilities, ans the urban condition*, Routledge, London.

Greenwood, R., Suddaby, R., (2006) : « Institutional entrepreneurship in mature fields: the Big Five accounting firms » in *Academy of Management Journal*, vol. 49, n°1, pp.27-48.

Grimsey, G., Lewis, M. (2004) : *Public Private Partnerships : the worldwide revolution in infrastructure provision and private finance*, Edward Elgar Publishers, 268p.

Grossman, S. Hart, O. (1983). "An analysis of the principal-agent problem" in *Econometrica*, vol.51, n°1, pp. 7-45

Grout, P.A.., (1997) : "The Economics of the private finance initiative", *Oxford Review of Economic Policy,* vol.13 n°4, pp, 53-66

Grout, P. A., (2003) : "Public and private sector discount rates in public-private partnerships" in *Economic Journal*, vol. 113, n °486, pp.62-68

Grout, P. A., **Jenkins, A., Zalewska, A.**, (2004) : "Privatisation of utilities and the asset value problem" in *European Economic Review*, vol. 48, n °4, pp.927-941

Guéranger, D., Poupeau, F.-M. (2007) : « Administrer la concertation. Quand la ville de Paris traite les demandes relatives au plan local d'urbanisme » in *Ouvrage collectif*, à venir

Guttmann, R., (2008) : « A primer on finance-led capitalism and its crisis » in *Revue de la régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, n°3-4, 2ème semestre 2008

Hannan, M., Freeman, J., (1989): *Organizational Ecology*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Hart, O., Moore, J. (1988) : "Incomplete contracts and renegotiation " in *Econometrica*, n°56, pp. 509-540

Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R., (1997). "The proper scope of government: theory and application to prisons" in *Quaterly journal of Economics*, vol. 112, n°4, pp. 1126-1161

Hart, O., (2003) : "Incomplete contracts and public ownership: remarks and an application to public-private partnerships" in *The Economic Journal*, vol.113, n°486, pp. 69-76

Heinz, W. (dir.)**,** (1993) : *Les Partenariats Public-Privé dans 'l'aménagement urbain*, L'Harmattan, Paris.

Henry, O., (1992) : « Entre savoir et pouvoir. Les professionnels de l'expertise et du conseil » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°95, pp. 37-54

Hodge, G.., Greve, C., (2005) : *The challenge of Public-Private Partnerships*, Edward Elgar Publishers, 368p.

Hood, Ch., (1991) : "A public management for all seasons?" in *Public Administration*, vol.69, n°1, pp.3-19

Huault, I., Rainelli-Le Montagner, H., (2009) : "Market shaping as an answer to ambiguities: the case of credit derivatives" in *Organization Studies*, vol. 30, n°5, pp. 549-575

Huet, F., Saussier, S., (2003) : "The provision of public interest services through private law contracts" in *European Business Organization Law Review*, n°4, pp. 403-428

IGD (2002) : *Première initiative française pour les PPP. Des services publics performants au service du public, du développement économique, et de l'attractivité des territoires*, 20 novembre 2002

IGD, (2004) : *Evaluation des contrats globaux de partenariat,* in *La Gazette des Communes*, cahier détaché n°2-14/1736, 5 avril

IGD, (2006) : *Le financement des partenariats public-privé en France, Rapport du groupe des banques et organismes financiers membres de l'IGD*, octobre, 32p.

IGD, Dexia, (2006a) : *Partenariats public-privé, recueil des textes et de la jurisprudence applicables aux collectivités locales*, La Documentation Française, Paris, 234p.

IGD, Dexia, (2006b) : *Partenariats public-privé, mode d'emploi juridique et approche économique*, La Documentation Française, Paris, 283p.

IGD (2008) : Troisième initiative française en faveur des PPP. « Soutien à l'économie – volet PPP », 4 décembre 2008

Jahanguiri, A., (2006) : « Les fonds propres au secours des dettes bancaires à faibles marges » in *Le Magazine des Affaires*, n°14, mai-juin 2006, p.47

Jeannot, G., (2001) « L'impossible fin de la "solution équipement" » in *L'Equipement, fin et suite*, *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 99, p.4-14

Jorion, P., (1999). « Le rapport entre la valeur et le prix ? » in *Revue Canadienne de Sociologie et d'Anthropologie*, vol.36, n°1, pp.37-64

Jorion, P., (2008). *L'implosion. La finance contre l'économie : ce que révèle la crise des "*subprimes*",* Fayard, Paris, 332p.

Karpik, L., (1989) : « L'économie de la qualité » in *Revue Française de Sociologie*, vol. 30, n°2, pp.187-210

Karpik, L., (2007). *L'économie des singularités*, Gallimard, Paris

Kirat, T., (2003) : « L'allocation des risques dans les contrats : de l'économie des contrats incomplets à la pratique des contrats administratifs » in *Revue Internationale de Droit Economique*, n°17, pp.11-46

Knorr-Cetina, K., (2007) : « Economic Sociology and the Sociology of Finance. Four distinctions, two developments, one field? » in *Economic sociology. The European electronic newsletter*, vol. 8, n°3, pp. 4-10

Laffont, J.-J., Tirole, J, (1993) : *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press, Cambridge

Lafitte, M., (2006) : *Les partenariats public-privé : une clé pour l'investissement public en France*, Revue Banque éditions, Paris, 158p.

Lagumina, S., Deruy, L., (2004) : « L'ordonnance relative aux Contrats de Partenariat : dépasser la polémique » in *BJDCP*, n°36, pp.348-361 ;

Latour, B., (2002). *La fabrique du droit. Une ethnologie du Conseil d'Etat*, La Découverte, Paris.

Lavit d'Hautefort, Ch., (2007) : « La dimension financière, un élément clé du développement des PPP » in *Pouvoirs Locaux*, dossier spécial PPP, vol. 74, n°3, pp.65-69

Lebaron, F., (2000) : *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*. Seuil, Paris, 260p.

Lebègue, D., (2005) : « Le prix du temps et la décision publique », Commissariat Général au Plan/La Documentation Française, Paris

Le Galès, P., (1995) : « Aspects idéologiques et politiques du Partenariat Public –privé » in *Revue d'Economie Financière, (1995) : Partenariat Public Privé et développement territoriale, numéro spécial*, 398p.

Le Galès, P., Scott, A., (2008) : « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle, ou "freer markets, more rules" » in *Revue Française de Sociologie,* vol.49, n°2, pp. 301-330

Lenglet, M., (2008) : *Déontologue de marché. De la pratique des institutions à l'institutionnalisation des pratiques*. thèse en sciences de gestion soutenue le 24 juin 2008 à l'Université paris IX Dauphine, 456p.

Lichère, F., Martor, B., Pedini, G., Thouvenot, S., (2009) (2ème édition) : *Pratique des partenariats public-privé : choisir, évaluer, et suivre son PPP*, Litec, Paris, 268p.

Lignières, P., (2005) : *Partenariats public-privé : contrats de partenariat, montages contractuels complexes, financement de projet, réforme de l'Etat, droit public des affaires*, Litec, Paris, 440p.

Lordon, F., (2009) : « Après la crise financière: "réguler" ou refondre? Les insuffisances des stratégies prudentielles. » in *Revue de la régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, n°5, 1er semestre 2009, mis en ligne le 8 juin 2009. URL: http://regulation.revues.org/index7461.html

Lorrain, D., (1987) : « Le grand fossé, le débat public privé et les services urbains » in *La Politiques et Management Publics*, vol.3

Lorrain, D., (1992) : « The French model for urban services » in *West european politics,* n°2

Lorrain, D., Stoker, G. (dir.), (1995) : *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995

Lorrain, D., (2000) « Dix ans de réformes des réseaux : sept enseignements (des privatisations au partenariat public privé », in J.-Y. Perrot et G. Chatelus (dir.), *Financement des infrastructures et des services collectifs*, Paris, Presses des Ponts et Chaussées, p. 29-38

Lorrain, D., (2002) : « 'Capitalismes urbains : des modèles européens en compétition », in *L'année de la régulation, Economie, Institutions, Pouvoirs*, 6, octobre 2002, p. 197-241.

Lorrain, D., (2005) : « La firme locale–globale : Lyonnaise des Eaux (1980–2004) » in *Sociologie du Travail, Volume 47, n°3, pp.340-361*

Lorrain, D., (2007a) : « Le marché a dit. Intermédiaires financiers et managers dans le secteur électrique » in *Sociologie du Travail*, vol. 49, n°1, pp.65-83

Lorrain, D., (2008) : « L'industrie de la finance et les infrastructures: les fonds privés d'investissement » in *Flux,* n°71, pp.78-91 et n°72, pp.138-151 ;

Lorrain, D., (2010) : « Portrait d'entreprise : MacQuarie, une banque dans les infrastructures » in *Flux,* n°81, pp.67-78

Lorrain, D., (2011) : « La main discrète : la finance globale dans la ville » in *Revue Française de Sciences Politiques,* vol. 61, n°6, pp.1097-1122

Luhmann, N., (2001) : *La légitimation par la procédure*, Ed. du Cerf, Paris, .

Lyonnet du Moutier, M., (2002) : « Comprendre le montage du financement sur projet d'une autoroute européenne » in *Gérer et comprendre*, n°70, pp.4-14

Lyonnet du Moutier, M., (2003) : « Financement de projet et PPP : la relation entre concédant et concessionnaire dans les BOT d'infrastructure » in *Politiques et Management Public*, vol. 21, n°1, pp.1-25

Lyonnet du Moutier, M., (2005) : « Financement sur projet et partenariat public-privé », in *Revue générale des routes et de l'aménagement*, n°838-839, avril-mai 2005, pp.45-48

Lyonnet du Moutier, M., (2006) : *Financement sur projets et partenariats public privé*, Coll. Les Essentiels de la Gestion, Editions Management et Sociétés, Colombelles, 317p. (Il existe une édition mise à jour en 2012)

MacKenzie, D., Millo, Y., (2003) : "Constructing a market, performing theory: the historical sociology of a financial derivatives exchange" in *American Journal of Sociology*, vol. 109, n°1, pp. 107-145

MacKenzie, D., (2006) : *An engine, not a camera: how financial models shape markets*, MIT Press, Cambridge, MA.

MAINH (2005) : *Le guide du bail emphytéotique hospitalier, un outil global et innvant au service de l'investissement hospitalier*, 170p. et annexes 203p.

MAPPP/MINEFI (2005) : *Les contrats de partenariat. Principes et méthodes.* 118p.

MAPPP/MINEFI (2011) : *Les contrats de Partenariat : guide méthodologique*, février 2011

Marais (du), B., (2004) : *Droit public de la régulation économique*, chapitres 10 à 12, Presses de Sciences Po Dalloz, Paris, 550p.

Marais (du), B., (2007) : « Contrats de partenariat public privé et modernisation de l'action publique » in *Pouvoirs Locaux,* dossier spécial PPP, n°74 (2007/III), pp.52-58

Marais (du), B., (2007) : « La genèse des Contrats de Partenariat du point de vue des innovations apportées par l'ordonnance du 17 juin 2004 » in *La Revue Juridique du Trésor*, dossier spécial PPP, mars-avril 2007, pp.199-204.

Mariton, H. (dir.) (2004) : *Partenariats public-privé : totem ou tabou? Une nouvelle voie pour l'amélioration de la qualité du service public*, actes du colloque organisé le 11 décembre 2003 à l'assemblée Nationale, 61p.

Martinand, Cl. (dir.)**,** (1993) : *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Economica, Paris

Martinand, C., (1996) : « Financement privé des infrastructures et gestion déléguée des services collectifs », in *Annales des Ponts et Chaussées,* n°80, p. 10-16

Marty, F., Trosa, S., Voisin, A., (2003a) : « Le "chaînon manquant" des contrats publics : les partenariats public-privé entre marchés publics et délégations de services publics » in *Pouvoirs Locaux*, vol.59/IV, pp.123-129

Marty, F., Trosa, S., Voisin, A., (2003b) : « Les partenariats public-privé : démission ou retour de la puissance publique ? » in *La lettre du management public*, n°45

Marty, F., Trosa, S., Voisin, A., (2004) : « La construction des méthodes de comparaison de coût public-privé. Les enseignements des expériences étrangères » in *Politiques et Management Public*, vol.22, n°3, pp.43-61.

Marty, F., Voisin, A., (2005) : « Les contrats de partenariat public-privé dans le domaine pénitentiaire : l'expérience britannique » in *Politiques et Management Public*, vol. 23, n°2, pp. 21-42.

Marty, F., Trosa, S., Voisin, A., (2006) : *Les partenariats public-privé*, collection Repères, La Découverte, Paris, 122p.

Marty, F., Voisin, A., (2006a) : « Le Contrat de Partenariat constitue-t-il une *Private Finance Initiative* à la française? Le périmètre du recours aux Contrats de Partenariat à l'aune de l'expérience britannique » in *Revue Internationale de Droit Economique,* Tome XX, 2006/II, pp. 131-150

Marty, F., Voisin, A., (2006b) : « Des administrations locataires : principes et enjeux de la nouvelle gestion du domaine immobilier public » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°12, avril 2006, pp. 5-9.

Marty, F., Voisin, A., (2006c) : « L'évolution des montages financiers des PFI britanniques : la montée des risques » in *Revue Française de Finances Publiques*, n°94, pp.1-14

Marty, F., (2007) : « Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan », *Working paper* n°2007-29*,* OFCE, Octobre 2007, 48p.

Marty, F., Christophe, J., Voisin, A., (2007) : « Le financement des partenariats public-privé » in *Contrats Publics*, n°65, avril 2007, pp. 48-55.

Marty, F., Kirat, T., (2007) : « Les enjeux budgétaires et comptables des PPP » in *Pouvoirs Locaux,* dossier spécial PPP*,* n°74 (2007/III), pp.59-64

Marty, F., Spindler, J., (2007) : « Aménagements à vocation culturelle et de loisirs : le partenariat public-privé est-il une solution ? » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°25, juin 2007, pp.70-73

Marty F., Voisin, A., (2007a) : « Partenariats public-privé, partage des risques et traitement comptable », in *La Lettre des Juristes de Sciences Po*, n°11, juin, pp.25- 29. Non consulté.

Marty, F., Voisin, A., (2007b) : « Les difficultés d'exécution des partenariats public-privé : le retour d'expérience des contrats de Private Finance Initiative britanniques », *Working paper* n°2007-26*,* OFCE, Septembre 2007, 33p.

Marty, F., Voisin, A., (2007c) : « Finances publiques et investissements privés : quel nouvel équilibre pour les investissements des Etats? » in *Politiques et Management Public*, vol. 25, n°3, pp. 19-37

Marty, F., (2008a) : « Crise des *subprimes*: quels enseignements pour les collectivités françaises » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°36, juin 2008, pp. 64-67

Marty, F., (2008b) : « Crise financière et finances publiques locales : les risques induits par le recours aux produits structurés » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°38, septembre 2008, pp. 80-83.

Marty, F., Voisin, A., (2008a) : « Partnership contracts and information asymetries : from competition for the contract to competition within the contract? », *Working paper*n°2008-06*,* OFCE, février 2008, 29p.

Marty, F., Voisin, A., (2008b) : « Partenariat public-privé et risques financiers » in Huron, D., Spindler, J., (s.d.) *Le management public en mutations*, L'Harmattan, Paris, pp.239-253

Marty, F., Voisin, A., (2008c) : « L'évaluation préalable des Contrats de Partenariat : enjeux et perspectives » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°39, octobre 2008, pp. 80-83

Marty, F., (2009) : « Les finances publiques locales à l'épreuve de la crise » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°42, janvier 2009, pp. 57-65

Marty, F., Spindler, J., (2009) : « L'évaluation préalable des Contrats de Partenariat : contrainte juridique ou outil de pilotage de l'action publique ? » in *Gestion et Finances Publiques*, n°7, juillet 2009, pp.585-587

Marty, F., Dupas, N., Voisin, A., (2010) : « Partenariats public-privé, crise financière, et refinancement » in *Revue Bancaire et Financière*, n°2010/1, pp.62-68.

Marty, F., Voisin, A., (2009) : « La comptabilisation des contrats de *Private Finance Initiative* au Royaume-Uni » in *Revue Cahier de recherche GIREF*, n°03-2008, octobre 2008, ESG-UQAM, 23p.

Marty, F., Dupas, N, Gaubert, A., Voisin, A., (2012a) : « D'une crise à l'autre : quels enseignements de la crise de 2008 pour les partenariats public-privé ? » in *Gestion et Finances Publiques*, n°75, janvier 2012, pp.51-59

Marty, F., Dupas, N, Gaubert, A., Voisin, A., (2012b) : « Les nouvelles règles de comptabilisation des partenariats public-privé » in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n°1, janvier 2012, pp.69-74

Marty, F., Dupas, N., Voisin, A., (2013) : « Maturité des financements et contrats de partenariat public-privé : les enjeux du refinancement à mi-parcours » in *Politiques et Management Public*, vol.30, n°1, janvier-mars 2013, pp.113-130

Marty, F., Spindler, J., (2013) : « Bilans et perspectives des contrats de PFI britanniques (1992-2012) » in *Gestion et Finances Publiques*, n°6, juin 2013, pp.43-62

Matherat, S, Troussard, Ph., (2000) : « La titrisation et le système financier » in *Revue d'Economie Financière*, n°59, pp.25-39

May, N. (2003) : « La chute de la maison Andersen » in *Flux,* n°51, pp.75-82

Mazouz, B., (2009) : « Les aspects pratiques des partenariats public-privé. De la rhétorique néo-libérale… aux enjeux défis et risques de gestion des PPP » in *Revue Française d'Administration Publique*, n 130, pp.215-232

Ménard, C., Oudot, J.-M., (2009) : « L'évaluation préalable dans les Contrats de Partenariat » in *Revue Française d'Administration Publique*, n°130, pp.349-364

Ménard, Cl., Oudot, J.-M., Garcin, L., de Brux, J., Kodjovi, M.-J. (2009) : *L'évaluation préalable dans les Contrats de Partenariat*, IGD – CEF-O-PPP, avril, 62p.

Méneménis, A., (2004) : « L'ordonnance sur les Contrats de Partenariat : heureuse innovation ou occasion manquée? » in *AJDA*, 27 septembre 2004, pp.1737-1754 ; *

MINEFI (2011) : *Les contrats de Partenariat : guide méthodologique*, février 2011, 179p.

Montagne, S., (1998). « Formation du cours de bourse : les acteurs, leurs logiques, leurs interactions », in *Revue de l'IRES*, n°29, pp.29-52

Montagne, S., (2006). *Les fonds de pension. Entre protection sociale et spéculation financière,* Ed. Odile Jacob, Paris).

Montlibert (de), Ch., (2007) : *Les agents de l'économie. Patrons, banquiers, journalistes, consultatns, élus. Rivaux et complices.,* Raisons d'agir, Paris, 251p.

Muniesa, F., (2000) : « Un robot walrasien : cotation électronique et justesse de la découverte des prix » in *Politix*, n°52, pp.121-154

Muniesa, F., (2003). *Les marchés comme algorithmes : sociologie de la cotation électronique à la Bourse de Paris,* thèse de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris – Centre de Sociologie de l'Innovation, réalisée sous la direction de Michel Callon, soutenue le 28 mai 2003, 462p.

Muniesa, F., (2005) : « Contenir le marché : la transition de la criée à la cotation électronique à la Bourse de Paris » in *Sociologie du Travail*, Volume 47, n°2, pp.485-501

Musselin, C., Paradeise, C., Callon, M., Eymard-Duvernay, F., Gadrey, J., Karpik, L. (2002) : *Dossier-débat : la qualité* in *Sociologie du Travail*, vol. 44, n°2*,* pp.255-260

Nicinski, S., « La place des Contrats de Partenariat au sein des contrats administratifs », in *La Revue du Trésor*, n° 3-4, mars-avril, pp.237-240

Novelli, H., (2007) : « PPP : premier bilan et perspectives d'avenir » in *Pouvoirs Locaux*, dossier spécial PPP, n°74 (2007/III), pp.107-109

Ogien, A., (1995) : *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'ère du temps*, Ed. de l'EHESS, Paris

Orléan, A., (1999) : *Le pouvoir de la finance*, Ed. Odile Jacob, Paris

Ortiz, H., (2008) : *Anthropologie politique de la finance contemporaine : évaluer, investir, innover*, thèse soutenue le 18 décembre 2008 à l'EHESS, 680p.

Penalva-Icher, E., Richard, C., Jeny-Cazavan, A., Lazega, E., (2012) : "Banks as masters of debt, cost calculators, and risk sharing mediators: a discreet regulatory role observed in French Public-Private Partnerships" in Huault, I., Richard, C. (Eds), (2012) : *Finance: the discreet regulator*, Palgrave McMillan

Penalva-Icher, E., Lazega, E., (2013) : « Remplacer l'Etat? Promotion et Réseaux des PPP en France » in *La nouvelle Revue du Travail*, n°2, (ressource en ligne http://nrt.revues.org/859#ftn1)

Piron, V., Borel, M., (2003) : « Le PPP: pour une autre approche de la valeur du temps dans la décision d'investissement public », in *PCM-Le Pont,* n°12, déc. 2003, pp. 48-53

Piron, V., (2004) : « La dimension économique du partenariat public-privé dans les transports », in *Transports,* n°424, mars-avril 2004

Piron, V., (2005) : « Financement comparé de grands projets d'infrastructures. De l'achat d'un ouvrage à l'utilité optimale du service rendu », *PCM-Le Pont,* n°3, mars 2005, p.35-39

Pollard, J., (2007a) : « Les grands promoteurs immobiliers français » in *Flux,* n°69, 2007/03, pp.94-108

Pollard, J., (2007b) : « Les grands promoteurs immobiliers espagnols » in *Flux,* n°70, 2007/4, pp.74-87

Pollard, J., (2009). *Acteurs économiques et régulation politique : les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid,* thèse de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, réalisée sous la direction de Patrick Le Galès, soutenue le 3 avril 2009.

Pollitt, C., Bouckaert, G., (2000) : *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford

Pollock A. M, Gaffney D, Price D, (1999): "The only game in town? A report on the Cumberland Infirmary Carlisle PFI", rapport pour le syndicat UNISON, Londres.

Pollock, A. M., Price, D., Player, S. (2007) : « An examination of the UK Treasury's evidence base for cost and time overrun data in UK value-for-money policy and appraisal », in *Public Money & Management,* April 2007, pp.127-133

Ponsolle, P., (1999) : « Le financement privé des infrastructures » in *Revue d'Economie Financière*, n°51, pp.125-135.

Poste d'expansion économique de Londres., (2003) : *Le PPP au Royaume-uni.* Rapport rédigé par L. Laforge et J. Révole, 102p.

Pouvoirs Locaux (2007) : *Ni privatisation, ni panacée : du bon usage du partenariat public-privé*, n°74 (III/2007), dossier spécial, pp.46-118

Power, M., (1997) : *The audit society: rituals of verification*, Oxford University Press, Oxford

Pras, L., (2007) : « Vers des PPP "packagés" » in *Pouvoirs Locaux,* n°74 (2007/III), pp.104-106

Price D, Gaffney D, Pollock A. M., (1999): "The only game in town? A report on the Cumberland Infirmary Carlisle PFI", rapport pour le syndicat UNISON, Londres.

Ramires, C., (2003) : « Du commissariat aux comptes à l'audit. Les *Big 4* et la profession comptable depuis 1979 » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 146, n°1, pp. 62-79

Reboul, L., (1999) : « Le rôle des assureurs dans les financements de projet » in *Revue d'Economie Financière*, n°51, pp.113-123

Renard, V., (2008) : « La ville saisie par la finance » in *Le Débat*, n°148, pp. 106-117.

Revue d'Economie Financière, (1995) : Partenariat Public Privé et développement territoriale, numéro spécial, 398p.

Revue d'Economie Financière (1999), numéro 51, 228p.

La Revue du Trésor, Numéro Spécial PPP, n°3-4, mars-avril 2007, 237p.

Revue Urbanisme (2012) *La Ville Financiarisée,* numéro spécial, n°384, Mai-Juin 2012

Richer, L., (2006) : *Droit des contrats administratifs ,* 5ème édition. LGDJ, Paris, 738p.

Richer, L., (2007) : « PPP et privatisation » in *Pouvoirs Locaux,* dossier spécial PPP*,* n°74 (2007/III), pp.89-93

Richet, C., Durand, Ch., Bourhis, M., (2010) : « Contrats de Partenariat et centres aquatiques : une rencontre incongrue ? » in *Politiques et Management Public*, vol.27, n°4, pp.25-51

Saint-Etienne, Ch., Piron, V. (rapporteurs), (2006) : *Les partenariats public-privé, leviers pour l'investissement, l'activité, et l'emploi : méthodes et exemples pratiques pour fonder l'efficacité du choix public*, rapport réalisé pour l'IGD, La Documentation Française, Paris, 223p.

Saint-Martin, D., (1999) « Les consultants et la réforme managérialiste de l'Etat en France et en Grande-Bretagne : vers l'émergence d'une "consultocratie" ? », *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 32, n°1, p.41-74

Saint-Martin, D., (2002) « Le conseil en management et les réformes de l'Etat », S*ociologies Pratiques*, n°6, p.25-46

Saint-Martin, D., (2006) « Le consulting et l'Etat : une analyse comparée de l'offre et de la demande », *Revue Française d'Administration Publique*, n°120, p.743-756

Saussier, S. (2004) : "Public private partnerships for local natural monopolies : what contractual choices for what performances", *Working paper*rédigé pour le colloque "Public-private partnerships : theoretical issues and empirical analysis", Conseil d'Etat, Paris, 23 octobre 2004

Saussier, S., Yvrande-Billon, A., (2007) : *Economie des coûts de transaction.* Coll. Repères – La Découverte, Paris, 122p.

Saussier, S., Tran, Ph.T., (2012) : « L'efficacité des Contrats de Partenariat en France : une première évaluation quantitative », in *Revue d'economie Industrielle,* n°140, 2012/4, pp. 81-110

Sauviat, C., (2003) : « Deux professions dans la tourmente. L'audit et l'analyse financière » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 146, n°1, pp. 21-41

Shaoul, J., (2002) :"A Financial Appraisal of the London Underground Public-Private Partnership." *Public Money and Management*, vol.22, n°2

Shaoul, J., Pollock A, Vickers N., (2002) : "Private finance and "value for money" in NHS hospitals: a policy in search of a rationale?" *British Medical Journal* vol.324, n°7347, pp.1205-1209

Shaoul, J., (2003) : "A Financial Analysis of the National Air Traffic Services Public Private Partnership." *Public Money & Management*, vol.23, n°3

Shaoul, J., Stapleton, P., (2003) : "Partnerships: for Better, for Worse?" *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol.16, n°3, pp.397-421

Shaoul, J., (2004): "Financial Analysis of London Underground Public Private Partnership." In *Reader in Transport Topics*, ed. Terry, F, London: Blackwell.

Shaoul, J., (2005) : "A critical financial analysis of the private finance initiative: selecting a financing method or allocating economic wealth?", in *Critical Perspectives on Accounting,* vol. 16, pp. 441-471

Shaoul, J., (2005): "The private finance initiative or the public funding of private profit?." In *The challenge of public private partnerships: learning from international experience*, in Greve, Hodge (2005)

Shaoul, J., Stafford, A., Stapleton, P., (2006): "Highway Robbery? A Financial Analysis of Design, Build, Finance and Operate (DBFO) in UK Roads." *Transport Reviews*, vol.26, n°3, pp.257-274.

Shaoul, J., Stafford, A; and Stapleton P., (2007): "Private control over public policy: financial advisors and the private finance initiative." *Policy and Politics,* vol. 35, no. 3, pp.479-496

Shaoul, J., Stafford, A., Stapleton, P., (2008): "The Cost of Using Private Finance to Build, Finance and Operate Hospitals."*Public Money and Management*, vol. 28, n°2, pp.101-108

Shaoul, J., (2001) : "NATS Debt Model Fails to Take Off.", in *Public Finance,* pp.18-20

Simon, H., (1978) : "Rationality as process and as a product of thought" in *American Economic Review*, vol. 68, n°xxx, pp. 1-16

Simon, H., (1982) : "From substantive to procedural rationality" in Simon, H., (1982): *Models of bounded rationality: behavioral economics and business organisation*, MIT Press, Cambridge MA, pp. 224-243

Star, S., Griesmer, J., (1989) : "Institutional ecology, 'translations', and boundary objects: amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-1939", in *Social Studies of Science*, vol. 19, pp.387-420

Stark, D., (2000). "For a sociology of worth" in *Industrial and Corporate Change*, vol. 13, n°2, pp. 369-400

Steiner, P., (1999). *La sociologie économique*, coll. Repères, La Découverte, Paris

Steiner P., (2005) : « Le marché selon la sociologie économique » in *Revue européenne de Sciences Sociales,* vol. 43, n°132, pp.31-64

Steiner, Ph., Vatin, F. (Eds), (2009) : *Traité de sociologie économique*, PUF, Paris, 816p.

Susini, J.-F., (2007) : « PPP : les critiques et les propositions des architectes » in *Pouvoirs Locaux,* dossier spécial PPP*,* n°74 (2007/III), pp.94-97

Symchowicz, N., (2009) (2ème édition) : Partenariats public-privé et montages contractuels complexes : analyse et aide à la décision, Coll. Essentiel Experts, Marchés publics locaux, Editions Le Moniteur, Paris, 519p.

Tadjeddine, Y., (2000) : « Les prises cognitives de la rationalité. Une typologie des décisions spéculatives » in *Politix,* vol. 13, n°52, pp.57-71

Tadjeddine, Y., (2010), « An adress in Mayfair or Vendôme : spatial rationality of hedge funds », in *Banques & Marchés, Juillet-Août,*

Thévenot, L., (1984). "Rules and implements: investments in forms" in *Social Science information*, vol. 23, n°1, pp. 1-45

Topalov, Ch., (1973) : *La promotion immobilière privée en région parisienne. Documents pour l'étude comparative des modes de production du logement,* Rapport au Centre de Sociologie Urbaine, Paris ;

Topalov, Ch., (1974) : *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France,* Mouton, Paris-La Haye, 413p.

Torrance, M., (2008) : "Forging glocal governance? Urban infrastructure as networked financial products" in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, n°1, pp. 1-21]

Trompette, P. (2005) : « Une économie de la captation. Les dynamiques concurrentielles au sein du secteur funéraire » in *Revue Française de Sociologie,* vol.46, n°2, pp.233-264

Trosa, S., **Voisin, S.,** (2007) : « Du bon usage des PPP : les enseignements des comparaisons internationales » in *Pouvoirs Locaux,* dossier spécial PPP*,* n°74 (2007/III), pp.110-118.

Ughetto, P., (2006) : « Sociologie économique et économie politique » in *Interprétations Economiques*, vol.33, n°1, pp.1-27

Uhaldeborde, J.-M., (1995) : « Partenariat Public –privé et efficacité économique – les aléas d'une complémentarité antagonique » in *Revue d'Economie Financière, (1995) : Partenariat Public Privé et développement territoriale, numéro spécial*, 398p., vol. 5, n°1, pp.65-79

Vandevoorde, P., (2006) : « Le partage public-privé dans le financement des infrastructures et des équipements urbains » in *Revue d'Economie Financière*, n°86, pp.173-186

Vaslin, Y.-M., Arbulu, P., (1999) : « Le financement des infrastructures par la Bourse de Paris au XIXème Siècle » in *Revue d'Economie Financière*, n°51, pp.27-44

Villette, M., (2003). *Sociologie du Conseil en Management*,, Repères La Découverte, Paris, 128p.

Vollemaere, J., (2007) : « Le PPP du grand stade de Lille : avant tout, un grand projet » in *Pouvoirs Locaux, dossier spécial, vol. 74, n°3,* pp.84-88

Walliser, B., (1990) : *Le calcul économique*, Repères La Découverte, Paris

Weil, S., Biau, V. (2003) : *Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne (2 vol.)*, Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, Paris, 119p. (Rapport) et 79p. (Annexes)

Weil, S., Biau, V. (2006) : *Evolution de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne*, Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, Paris, 148p.

White, H., (1981), « Where do markets come from? », *American Journal of Sociology*, vol. 87, n°3, pp. 517-547

Williamson, O., (1976) : "Franchise bidding for natural monopolies - in general and with respect to CATV" in *Bell Journal of Economics*, Vol.7, n°1, pp.73-104

Williamson, O., (1981) : "The economics of organizations: the transaction cost approach" in *American Journal of Sociology*, Volume 87, n°2, pp.548-57

Williamson, O., (1985). *The economic institutions of capitalism,*The Free Press, New York

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

Table des matières

A qui s'adresse cette thèse ? *5*

INTRODUCTION UN CADRE D'ANALYSE SOCIOLOGIQUE POUR ABORDER LES PPP SOUS L'ANGLE DE LA "FINANCIARISATION" – ET ANALYSER LA "FINANCIARISATION" AU TRAVERS DES PPP 9

0.1. Objets, sujet, et énoncé synthétique de la thèse 10

1. De la construction du marché des PPP à l'immixtion de la finance dans la commande publique : un cheminement de thèse sur deux objets de recherche guidé par les opportunités de terrains ... 14

1.0. "Définition" préalable pour aborder les PPP 14

1.0.1. Un outil et une modalité de commande publique complexe 15

1.1. Métaphysique vs. micro-terrains : comment saisir et délimiter un objet politique et technique ? 17

1.1.1. Un objet imprécis, source de débats polémiques 17

1.1.2. Quels terrains et pistes de recherche face à un objet quasi-inexistant ? 19

1.2. Enquêter sur la finance dans les PPP : terrains sur l'identité des acteurs et sur les acteurs au travail (2006-2007) 22

1.2.1. Questionnements exploratoires intuitifs préalables pour aborder les PPP sous l'angle de l'extension de la finance 22

1.2.2. Entretiens et stages : un accès au monde financier des PPP par capillarité 25

1.2.3. En être ou pas : de la difficulté d'enquêter sur les mondes de la finance dans les PPP 26

i) En étions-nous encore ? Notre rapport ambigu à l'objet de recherche 27

ii) La douloureuse clôture d'une campagne d'entretiens 27

iii) Apports et limites des stages et immersions professionnelles pour mener les observations de terrain 29

1.2.4. Des terrains pour parler de financiarisation – mais quelle clef de lecture ? 31

1.3. Second objet de recherche : l'introduction des PPP comme création d'un marché (suivi longitudinal 2004-2009) 32

1.4. 2009-2013. La prise en compte de la crise financière et les dernières nouvelles des PPP 34

1.5. La "littérature" sur les PPP comme matériau informatif et d'interprétation 35

1.6. Donner sens au matériau rassemblé 40

2. Problématique et ambition scientifique : proposer un protocole de sociologie économique pour appréhender la dynamique de financiarisation 42

2.1. Trois niveaux d'approche de la finance et de la financiarisation dans les sciences économiques et sociales 42

2.1.1. Approches macroéconomiques et macro-sociales 43

i) Approches macroéconomiques (régulationnistes et systémiques notamment) avec considérations hétérodoxes /rationalisation du monde 43
ii) Approches macrosociales (sur une société dirigée par la finance et les principes gestionnaires) 44
2.1.2. Approches sectorielles 44
2.1.3. Approches microéconomiques 45
2.2. Un protocole d'analyse de la financiarisation basé sur les approches de la sociologie économique . 47
3. Plan de thèse 49
3.1. Première partie : la construction du marché des PPP 49
3.2. Deuxième partie : un nouveau marché pour le financement de projet 51

PREMIERE PARTIE : L'INTRODUCTION DES PPP EN FRANCE : UNE LECTURE PAR LA SOCIOLOGIE ECONOMIQUE DE LA CONSTRUCTION D'UN MARCHE DE CONTRATS GLOBAUX A FINANCEMENT PRIVE POUR LA COMMANDE PUBLIQUE COMPLEXE – QUESTION DE RECHERCHE – 54

CHAPITRE 1 : LES PPP, CONTRATS GLOBAUX A CARACTERISTIQUES FINANCIERES : IDEAL-TYPE D'UNE MODALITE DE LA COMMANDE PUBLIQUE COMPLEXE DE LONG TERME 58

0. Introduction / problématique : identifier la constitution des PPP en objet universel quand la définition n'existe que dans des contextes 59
1. Existe-t-il une définition juridique univoque ? 60
1.1. Des définitions "internationales" trop vastes 60
1.2. Des définitions par défaut en droit : par les comparaisons 61
1.3. Une définition limitative par le PPP parfait : le Contrat de Partenariat 62
1.4. Nécessité d'une définition universelle 63
2. Qualifier de PPP un idéal-type de formes organisationnelles de la commande publique 64
2.1. Un contrat global intégrant toutes les fonctions 65
2.2. Un paiement public contre un service de mise à disposition d'un équipement 66
2.3. Le (pré)financement privé des équipements support du service public 67
2.4. Liberté (contractuelle), égalité (des parties), sécurité (juridique) : une caractéristique en forme de condition d'existence 69
3. Les PPP comme nouvelle modalité organisationnelle de la commande publique 70
1.1. Le contrat global oppose PPP et commande publique traditionnelle 71
1.2. Paiement public contre mise à disposition d'un équipement : rupture ou extension du modèle économique de la concession ? 74
4. Les PPP comme composante de la "chaîne de production" des services publics 78
4.1. Penser les PPP comme des changements organisationnels dans la chaîne de fourniture des services publics 78
4.2. Le marché des PPP impose de considérer conjointement services publics régaliens et sociaux collectivisés, et services publics urbains ou infrastructures en réseau 80
3.2.1. PPP et services régaliens : une alternative à la commande publique traditionnelle définie par la loi MOP 85

3.2.2. PPP et services publics en réseaux ou infrastructures délégables : un prolongement des concessions quand les conditions ne sont pas réunies 87
3.2.3. En synthèse 93

CHAPITRE 2 : DESENCASTREMENT, REENCASTREMENT : DEPASSER LES CONTRAINTES DU DROIT ADMINISTRATIF FRANÇAIS POUR INSCRIRE LA COMMANDE PUBLIQUE DANS LA RATIONALITE ECONOMIQUE… ET OUVRIR LA VOIE A LA FINANCE 96

1. Désencastrement : dépasser les contraintes du droit de la commande publique, ou la longue lutte pour un contrat global à paiement public et financement privé 97
1.1. Eléments de contexte : le besoin de PPP et la longue lutte pour un contrat global à paiement public et financement privé 98
2.4.1. En grande Bretagne : une politique publique centrée sur l'attraction des capitaux, des blocages essentiellement politiques et syndicaux 99
1.2. Les rigidités du droit administratif français contre les PPP : état des lieux 100
1.2.1. Rigidités des principes des marchés publics 100
1.2.2. Rigidités du modèle concessif 101
1.2.3. Fiscalité et autres "inégalités de traitement" (rigidité de la domanialité publique) : les obstacles secondaires 103
1.2.4. Interdiction du contrat global préfinancé de longue durée, ou champ d'application restraeint du modèle concessif : les rigidités du contexte français 103
1.3. Une construction progressive de pratiques d'évitement mais un coup d'arrêt : les années 1990 104
1.3.1. L'importation avortée des solutions de promotion immobilière classique : VEFA, des années 1980 jusque 1994 105
1.3.2. L'expérience des prisons Chalandon (1987) 105
1.3.3. Baux 1988 et AOT 1994 et leurs limites intrinsèques 106
i) Le BEA issu de la loi du 5 janvier 1988 106
ii) Les AOT (autorisation d'occupation temporaire du domaine public) loi 25 juillet 1994 107
1.3.4. La construction par la pratique puis l'échec traumatisant des METP 108
1.3.5. Conclusion : les années 1990 ou la mise en échec, par les juridictions administratives, des formes de PPP mal préparées et peu assumées 109
1.4. Des contrats dérogatoires d'emploi sectoriel limité aux Contrats de Partenariat d'emploi général : les années 2002-2004 109
1.4.1. Les contrats dérogatoires dans le domaine régalien et hospitalier 110
i) Domaine régalien (justice, sécurité intérieure, Armées) 110
ii) Les contrats dérogatoires dans le domaine hospitalier : l'ordonnance du 4 septembre 2003 et le Plan Hôpital 2007 111
iii) Sur la passation de ces partenariats sectoriels et les directives communautaires 111
1.4.2. …au Contrat de Partenariat d'emploi général 113
i) L'ordonnance du 17 juin 2004 créant les Contrats de partenariat : les PPP enfin créés ? 113
ii) Les réserves d'interprétation du conseil Constitutionnel, créateur d'insécurité juridique 114
1.5. 2008 : la relance des PPP entre volontarisme politique et résistance renouvelée des gardiens de l'Etat 117

1.5.1. La loi de juillet 2008 : faire sauter les risques juridiques pesant sur les CP et les distorsions de concurrence entre modalités de la commande publique 117
i) Le "rapport Besson" 117
ii) L'annulation du CP du collège de Villemandeur 118
iii) La loi du 28 juillet 2008 118
iv) Résistance renouvelée du CC et du CE 119
1.5.2. Les PPP appelés au secours contre la crise, ou la crise au secours des PPP ? Les ultimes ajustements 120
1.6. Petite conclusion interprétative : 25 années de construction juridique et jurisprudentielle 120
2. Ré-encastrement : un régime conforme à la raison économique ouvre la voie à une gouvernance par la finance 122
2.1. Quatre strates de régulation conformes au *New Public Management* 124
2.1.1. Evaluation préalable (EP) et rationalité des choix budgétaires 125
i) L'EP, de la contrainte juridique à la rationalité du choix économique 125
ii) Elle s'inscrit dans un cadre plus large de culture du choix rationnel et de l'optimisation budgétaire porté par les PPP 127
2.1.2. Coordination déléguée au privé (1) : l'auto régulation contractuelle, gouvernance par la structure de paiement et le partage des risques 128
2.1.3. Coordination déléguée au privé (2) : l'organisation de la pression concurrentielle entre mécanismes de coordination privés 130
2.1.4. Vers une culture de l'évaluation *ex post* 131
2.1.5. Transition : du *NPM* à la théorie économique 132
2.2. Un optimum d'efficacité théorisé par la microéconomie 133
2.2.1. L'architecture des PPP comme réponse aux problèmes intrinsèques des marchés publics traditionnels, de la défaillance de la gestion publique, et des limites des concessions 134
i) Les problèmes liés aux marchés publics et leur réponse par les PPP 134
2.2.2. Les problèmes intrinsèques des PPP trouvent leur réponse dans leur architecture même ; ils sont par ailleurs des défaillances théorisées et attendues 134
2.3. La nécessité de la finance 135
2.3.1. Besoin de financement privés : optimalisation budgétaire 135
2.3.2. Monitoring par la finance : une littérature et des théories comparables à celle sur la *corporate governance* par la finance 135

CHAPITRE 3 : PROMOUVOIR L'UTILISATION, ADAPTER LA REGLEMENTATION, NATURALISER LES EXIGENCES DU MONDE FINANCIER : PRINCIPES ET INSTITUTIONS DE LA STRATEGIE DE CONSTRUCTION DU "MARCHE" DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE [PPP] 138

0. Introduction : 140
1. Rappel sur le contexte. 2002-06 : l'introduction et le décollage difficile des PPP en France 143
1.1. 1999-2001 : Les initiatives en faveur de "PFI" français demeurent sans effet 143
1.2. 2002-04 : les législations sectorielles et la préparation de l'ordonnance 145
1.3. 2005-07 : les raisons d'un décollage "poussif" 149

2. 2004-2007 : la mission de promotion des PPP. Manifestations, institutions, et champ des acteurs mobilisés 153
2.1. L'enquête : ressources, cadrage méthodologique, et limites au travail. 153
2.2. Le "business" des conférences 155
2.3. Un rituel et des rôles bien établis 157
2.3.1. Séminaire à l'ENA le 2 décembre 2005, organisé par la MAPPP, Depfa, Baker & McKenzie 157
2.3.2. La troisième conférence annuelle des Echos sur les PPP le 5 juillet 2006, hôtel Lutétia, sponsorisée par l'IGD, KPMG, Icade, Ashurst, RBS 158
2.3.3. La "grand messe" de la 2ème édition des Rencontres internationales des PPP, organisée par le Club des PPP, Palais des Congrès, 29-30 octobre 2008. 160
2.4. Les participants : description d'un invariant des colloques de promotion 162
2.4.1. La haute fonction publique conceptrice et promotrice de la politique de PPP, et un personnage charnière (IGD et Conseil Général des Ponts et Chaussées) : 164
2.4.2. Les politiques 165
2.4.3. Parfois, un économiste 166
2.4.4. Des représentants des grands utilisateurs 167
2.4.5. Avocats, banquiers, investisseurs, consultants : 168
2.4.6. Industriels du BTP, des utilities, du facilities management 169
2.4.7. Le "témoin" 169
2.5. La promotion écrite : propriétés et intervenants similaires. 169
2.6. Institutions légitimes et groupes de pression institutionnalisés engagés dans la promotion des PPP 172
2.6.1. La MAPPP, une « administration de mission » 173
2.6.2. L'Institut de la Gestion Déléguée, « groupe d'expertise et de pression » 173
i) Quels intérêts reflète l'IGD ? 174
ii) L'engagement visible de l'IGD : rapports, chartes de bonnes pratiques, "initiatives" en faveur des PPP. 175
iii) Quelle reconnaissance de l'influence de l'IGD ? 178
2.6.3. Le Club des PPP et le lobbying du monde des affaires et des milieux politiques libéraux 179
2.6.4. Et… l'Etat : le travail de ministres plus ou moins mobilisés 180
2.7. Le champ des promoteurs des PPP 181
3. Ressorts de l'argumentation et principes de la construction du marché 186
3.1. Légitimer l'utilisation : promouvoir la solution équipement, promouvoir le recours aux PPP 187
3.1.1. Justification "macro" : promouvoir la solution PPP passe par l'exigence d'une politique d'investissements publics 187
3.1.2. Justification "techniques" : les atouts des PPP 188
3.2. Veiller à un développement modeste mais harmonieux du marché – mais promouvoir un marché rentable pour ses acteurs 190
3.2.1. Veiller à un développement harmonieux et sans à-coups, dusse-t-il être dans un premier temps modeste, du marché des PPP 190
3.2.2. Intégrer les dispositions techniques garantissant de bonnes conditions de rentabilité financière et de "bancabilité" 193
4. 2007-2009 : de la relance des PPP à la relance par les PPP : l'Etat accélère le mouvement 198
4.1. 2007-2008, l'offensive reprend 199

4.3.1. Etat des lieux 199
4.3.2. 2007 : les partisans des PPP poussent les feux 201
4.2. Le succès en demi-teinte de 2008 203
4.3. La crise au secours des PPP 208
4.3.3. Les PPP comme ultime solution face à la crise (?) 208
4.3.4. La crise pour renforcer les PPP : la loi de relance de janvier 2009 211
4.3.5. Et les grands projets continuent… 212
5. Conclusion *213*

PREMIERE PARTIE : – CONCLUSION – **222**

DEUXIEME PARTIE : UN NOUVEAU MARCHE POUR LE SECTEUR DU FINANCEMENT DE PROJET – QUESTION DE RECHERCHE– **224**

0.1. Rappel des questionnements initiaux 225
0.2. Sources, démarche, limites 226
0.3. Plan de la partie 226

CHAPITRE 4 PPP ET FINANCEMENT SUR PROJET : UN MECANISME ECONOMIQUE DE COORDINATION DES ACTEURS **228**

1. Rappel sur le financement "classique" des projets publics *230*
1.1. Principes 230
1.2. La controverse sur le différentiel de coût de financement 231
2. Analyser les PPP comme des opérations de financement sur projet : principes, montages, acteurs 232
2.1. La montée du financement sur projet : rappel historique 233
2.2. Principes et fonctionnement économique du financement sur projet appliqués aux PPP 236
2.2.1. La fonction de financement / préfinancement 236
2.2.2. Le remboursement par les flux de trésorerie 238
2.2.3. Les risques affectant l'équilibre économique et financier du projet 240
2.2.4. Des prises de garanties limitées 243
2.2.5. Un travail de montage : partager les risques et établir la gouvernance du projet 244
2.3. Des agencements organisationnels et de financement sur mesure : les différents montages 246
2.3.1. Les montages à société de projet 248
2.3.2. Les montages en crédit-bail, adaptés aux projets à dominante immobilière 251
2.3.3. Les montages portés par une firme de BTP (dits montages "*corporate*") 254
2.3.4. Une distribution des montages par taille et secteur 256
2.4. Acteurs techniques et financiers dans le financement sur projet et les PPP : responsabilités, intérêts et temporalités 257
2.4.1. Les donneurs d'ordres publics face aux groupements 258
2.4.2. Les intervenants techniques : concepteur-constructeur et *facilities manager* 260
2.4.3. "Conseils", prêteurs, investisseurs en fonds propres : place, fonctions, intérêts, et temporalités, des intervenants financiers dans le système d'acteurs d'un montage en PPP 266
2.4.4. Tableau récapitulatif : des intérêts et temporalités différentes 273
2.5. Conclusion : les PPP comme montages en financement de projet 276

CHAPITRE 5 QUAND LES EQUIPEMENTS PUBLICS DEVIENNENT DES "ACTIFS PUBLICS" : RELIER LES PPP AUX CIRCUITS FINANCIERS 278

1. Titrisation 1 : la répartition dette fonds propres et les dispositifs de financement, partie émergée du découpage des actifs publics en produits financiers 280

1.1. Les fonds propres (*equity*) 281

1.2. La dette et ses divers dispositifs : dette projet, cessions Dailly, obligations 283

1.2.1. Dette bancaire "projet" 283

1.2.2. Cessions de créances 286

1.2.3. Emissions obligataires 291

1.3. Effet de levier et tranchage du financement : 293

1.4. Une analyse comme un premier niveau de titrisation 295

2. Titrisation 2 : le recyclage dans les circuits financiers (marché secondaire des fonds propres, syndication des prêts, refinancement de la dette et des bilans…) 298

2.1. Fonctionnement des fonds d'investissements en infrastructures et circulation des fonds propres ... 298

2.2. "Le refinancement à l'anglaise" : renégociation de la dette en cours de contrat 306

2.3. Syndication de la dette 306

2.4. Le refinancement par les banques de leurs engagements dans les PPP 309

3. Relier les PPP aux exigences et besoins des "marchés financiers" 317

3.1. La cohérence rendement-risque 318

3.2. Liquidité et profondeur 318

3.3. Attirer les capitaux sur les PPP 319

4. Le financement des PPP, la crise financière, et les solutions envisagées : l'Etat à la rescousse . 321

4.1. Le monde d'hier : avant 2008 321

4.2. La crise de 2008 et les solutions apportées 322

4.3. 2010 : regain d'espoir 324

4.4. Le regain de la crise financière en 2011 et les blocages du système de refinancement 328

4.4.1. 2011-2012 : l'évolution de la crise 328

4.4.2. Les conséquences de la crise sur le financement des collectivités et des PPP 329

4.4.3. Pas de déblocage sur les outils 330

4.4.4. Les solutions avancées par les investisseurs institutionnels 332

Conclusion du chapitre 335

CHAPITRE 6 LES INTERVENANTS FINANCIERS DANS LES PPP. TYPOLOGIE D'UN MONDE 336

0. Introduction au chapitre et remarques méthodologiques 337

0.1. Introduction 337

0.2. Sources et méthodologie 339

0.2.1. Délimitation de la population étudiée 339

0.2.2. Les données de terrain : matériau informatif et entretiens 341

0.2.3. Nous ne menons pas d'étude statistique 343

0.2.4. Une question de temporalité : le risque de caducité des informations 344

0.2.5. Statut des entretiens 346

0.2.6. Quelle sociologie pour alimenter la réflexion sur la financiarisation de la commande publique ? Un paysage sectoriel révélateur d'un *monde* 348
1. Typologie des intervenants du financement de projet : portraits, fonctions, écologie *349*
1.1. Acteurs du prêt et de l'investissement : éléments de typologie du paysage concurrentiel 350
1.1.1. Fonctions dans le financement 350
1.1.2. Segment du "marché" des PPP et type de projet 351
1.1.3. Métier d'origine 354
1.1.4. Identité nationale et/ou locale, identité de la banque (mutualiste ou commerciale) 355
1.2. Acteurs du prêt et de l'investissement : paysage concurrentiel 356
2.2.1. Acteurs du prêt 358
2.2.2. Acteurs de l'investissement en fonds propres et de la promotion 365
i) Le précédent MacQuarie 366
ii) Eléments de différenciation entre fonds 370
iii) Les fonds d'investissement dans les PPP en France 372
2.3. Modalité d'entrée et de sortie sur le marché : écologie dynamique des acteurs du financement de projet dans les PPP 381
1.3.1. Cumul des métiers, ou confusion des rôles ? Les entorses à la division sociale du travail dans le financement des PPP 382
i) Prêt et conseil sur le montage du financement 383
ii) Prêt et fonds propres 385
1.3.2. La création de références par le conseil aux donneurs d'ordres publics 391
1.3.3. Le débat sur l'identité nationale (et autres) : force du symbole ou facteurs objectifs ? 396
1.3.4. Des coûts d'entrée liés à la construction de références et de compétences 399
1.3.5. Sortie du marché et précarité des positions 403
1.3.6. Conclusion sur l'écologie des institutions financières dans les PPP en période de construction du marché 404
2.4. Conclusion sur les acteurs du financement de projet en France 405
2. Les consultants en assistance à la personne publique dans les PPP : entre expertise au service du client et intermédiation pour protéger le "marché" *406*
2.0. Démarche, méthodologie, et terrains d'enquête 408
2.1. Visages de l'assistance à la personne publique dans les PPP ! le monde des affaires et de la finance aux côtés des clients publics 409
2.1.1. Une intervention juridique et financière en tandem… et des deux côtés 410
2.1.2. Le *star system* des avocats d'affaires 410
2.1.3. Identité des consultants financiers : banques, cabinets d'audit, et "boutiques" 411
i) Les banques entre apprentissage et expertise de marché 411
ii) Les boutiques, mini cabinets spécialisés 412
iii) Les cabinets d'audit au cœur du marché 412
iv) Le cheminement vers l'APP d'équipes spécialisées au sein des cabinets d'audit 413
2.2. Une mission entre expertise au service du client public et intermédiation au service du "marché" 416
2.2.1. Atténuer les risques liés à la régulation juridico-administrative 416
2.2.2. Mener au mieux la procédure de dialogue compétitif, modalité de régulation techno-concurrentielle 418

2.2.3. Réduire l'asymétrie de compétences face aux enjeux techniques inscrits dans les contrats complexes porteurs des PPP....419
2.2.4. Une présence structurelle pour apporter les compétences liées à la technicité des PPP … mais aussi "former un bon client"....420
2.3. Une économie de captation ? Le rapport de force économique entre les consultants et leur client public dans les années 2006-07....421
2.4. Conclusion : les consultants comme acteurs d'un système de marché permettant la commande au meilleur prix....426
3. Les intervenants financiers dans les PPP : espace social hiérarchisé ou monde uni par les mêmes valeurs et intérêts ?....427
3.1. Prolongement de fonctions techniques ou excroissance de la finance ? Une approche par les parcours individuels....428
3.2. Des hiérarchies économiques, symboliques, matérielles qui recoupent celles de la finance....434
3.3. Intérêts, discours, et visions partagés : l'unité d'un monde....436
3.3.1. Un intérêt commun au bon développement du marché des PPP....436
3.3.2. La défense des intérêts spécifiques de la profession et de ses normes dans les PPP....438
3.3.3. Des discours très maîtrisés....438
3.3.4. Des opinions partagées et spontanément exprimées : un surmoi financier ?....439
3.3.5. Pour conclure sur l'unité du monde financier....439
4. Conclusion du chapitre 6....440
Annexe 2 : le marché des prêts aux collectivités et du financement local....444
Annexe 3 : guide d'entretien avec les banquiers, consultants, investisseurs en fonds propres....445
Annexe 4 : portrait des banques prêteuses....446
Annexe 5 : portrait des investisseurs en fonds propres dans les PPP....454
DEUXIEME PARTIE : – CONCLUSION / TRANSITION –....458
CONCLUSION GENERALE FINANCIARISATION ?....460
Retour réflexif sur le contenu de la thèse – et ce qui aurait pu être ajouté....461
FASCICULE ANNEXE ELEMENTS POUR ABORDER LES PPP : "DEFINITION", DONNEES SUR LE MARCHE, REVUE DE LITTERATURE....466
1. Définition, connaissances élémentaires, données de marché....467
1.1. Définition et délimitation des PPP....467
1.1.1. Un outil et une modalité de commande publique complexe....468
1.1.2. Les PPP se comprennent (mieux) de manière comparative avec la commande publique traditionnelle "éclatée" et les concessions....469
1.1.3. Un large champ d'application en découle....470
1.1.4. Notre choix de distinguer PPP et concessions se justifie par l'analyse d'un "marché"....471
1.2. Données de marché : dimensionnement, acteurs, procédures....472
1.2.1. Eléments de dimensionnement du "marché" français des PPP....473
i) Les PPP limités aux Contrats de Partenariat....474
ii) Considérer les formes assimilées....479
1.2.2. Acteurs publics et privés des PPP, nouveaux venus ou non de la commande publique....483

2.4.3. Des procédures et démarches nouvelles : évaluation préalable, dialogue compétitif, partage des risques 490
2.4.4. L'introduction des PPP et ses motivations plus ou moins officielles 491
2.4.5. Un objet frontière 492
2. Entre technicité et légitimité : aperçu du paysage intellectuel en toile de fond de l'objet et des questionnements 493
2.1. Technicité ou légitimité ? Les PPP comme outil de la commande et comme politique publique à légitimer : littérature technique, d'influence, et académique 495
2.4.6. Guides techniques et analyses juridiques, liés au contexte institutionnel français 496
2.4.7. Une abondante littérature d'influence, analytico-prescriptive ou de retour d'expérience. 501
2.4.8. La littérature critique britannique 512
2.4.9. Les PPP au crible d'approches critiques en France 515
2.4.10. Approches académiques légitimes des PPP : sciences de gestion 519
2.4.11. Approches académiques légitimes des PPP : sciences économiques 535
2.2. La littérature traitant des "aspects financiers" des PPP : technique de financement et justification (ou critique) du rôle de la finance 535
2.4.1. Les approches techniques assimilant PPP et financement sur projet 536
2.4.2. Les discours des acteurs : entre technique, légitimation, et influence 537
2.4.3. Les approches académiques gestionnaires des "aspects financiers" des PPP 539
2.4.4. Approches critiques (ou en sciences sociales) sur la finance et ses acteurs dans les PPP. 545
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES 547
TABLE DES MATIERES 564