

**PARTENARIATS
PUBLIC – PRIVÉ
ET
PERFORMANCE DES
INVESTISSEMENTS PUBLICS**

PREFACE

Les PPP constituent un outil majeur pour le développement des services et des infrastructures, en vue de l'amélioration de la compétitivité de la France, et, en définitive, de la croissance économique.

Ce thème, qui a pris une place majeure dans les débats économiques européens, est celui qui a été choisi pour la Mission 2009 de la Fondation Nationale Entreprise et Performance. Il est si vaste, si largement exploré et commenté qu'il a fallu au groupe du temps et de l'humilité pour sélectionner des axes de questionnement pertinents et utiles.

Les PPP recouvrent, au sens large, toutes les formes d'association à long terme d'un acteur public et d'un acteur privé pour la fourniture d'un ouvrage public ou d'un service public.

Et la France, en matière de PPP, possède une longue expérience issue du modèle éprouvé de la concession de service public, qu'elle a su exploiter sur le plan international, tandis que les pays anglo-saxons ont développé d'autres approches de PPP. Depuis, face aux besoins croissants et aux exigences nouvelles du service public, les formes de PPP se sont multipliées et diversifiées en France, notamment avec l'apparition en 2004 d'un nouvel outil de la commande publique, le contrat de partenariat (CP), conçu pour transformer les pratiques d'investissement public sur des projets complexes ou des services globaux.

Toutefois, le recours aux PPP suscite encore questionnement et débats :

- Pour l'acteur public, envisager le recours au PPP, c'est tout d'abord poser la question du faire ou faire faire ; c'est ensuite définir des objectifs et des résultats à atteindre plutôt que les moyens pour y parvenir ; c'est enfin évaluer et justifier les choix de gestion.
- Conclure un PPP, c'est se projeter dans la durée avec un ou plusieurs partenaires, chacun prenant des engagements sur le long terme : la personne publique en assurant à son partenaire privé de l'activité dans le temps ; l'opérateur privé en s'engageant sur la qualité et la performance ; le financier en assurant la mise à disposition de ressources. C'est rechercher une répartition équilibrée des risques entre le « public organisateur » et le « privé opérateur ».
- Mettre en oeuvre un PPP, c'est se donner les moyens dans la durée de contrôler et de mesurer la satisfaction des besoins du service public et c'est aussi pour ce faire, se doter de nouvelles ressources et faire émerger de nouveaux métiers.

Ces trois observations portent l'état des lieux dressé par l'étude de la mission FNEP consacrée aux Partenariats Public-Privé : *PARTENARIATS PUBLIC – PRIVÉ ET PERFORMANCE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS*. L'analyse des formes de

PPP et des organisations des acteurs, la comparaison internationale, posent un diagnostic de l'existant. Les propositions intégrées dans le rapport ci-après, que nous vous invitons à découvrir, reprennent, en les classant par thème, les conclusions auxquelles sont parvenus les membres de la mission.

Pistes de développement, elles ont pour vocation d'encourager un recours justifié et approprié aux différentes solutions de PPP. Elles s'appuient sur l'observation de quelques unes des meilleures pratiques observées en Europe et au-delà.

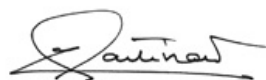
Les auteurs vous convaincront-ils de la pertinence de leurs recommandations ? Vous en jugerez.

Mais nous sommes certains que vous trouverez à les lire autant d'intérêt que celui que nous y avons trouvé et que vous partagerez ainsi notre conviction qu'il y a là des pistes pour une meilleure performance des investissements publics.

Hubert du Mesnil
Président de la FNEP

A stylized, handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Claude Martinand
Président de l'IGD
Mentor de la Mission 2009

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, stylized 'C' and 'M' followed by a horizontal line.



FONDATION NATIONALE
ENTREPRISE ET PERFORMANCE

Créée en 1969, la Fondation a été reconnue d'utilité publique par décret en date du 27 décembre 1973. La Fondation est dirigée par un Conseil d'Administration composé des représentants des Ministères, des Présidents des Sociétés membres et de personnalités du monde universitaire.

Elle agit, depuis 40 ans, au service du décloisonnement entre les entreprises, et les administrations régionales, nationales et européennes. Elle organise des missions d'études et de recherche qui réunissent des cadres issus de ces diverses structures, créent entre elles des liens de proximité, offrent à chacun une expérience de développement personnel et d'ouverture vers l'international, et, en définitive, visent l'efficacité de l'économie française.

Lieu d'échanges et de débats, la Fondation s'attache à l'analyse de sujets majeurs et d'actualité, qui sont à la charnière de l'économie et des phénomènes sociaux et internationaux, entre les entreprises et les administrations, entre le secteur public et le secteur privé. Le propos est, au travers de rapports annuels thématiques, d'enrichir la réflexion et l'action par des propositions concrètes et pertinentes, utiles pour les administrations et les entreprises ; elles contribuent, à ce titre, à la recherche de leur performance.

FNEP, 92 avenue de France, 75013 PARIS

Téléphone : 01 53 94 33 00 -- Fax : 01 53 94 99 04

E.mail : fnep@exterieur.rff.fr - Site Internet : www.fnep.org



Fondation d'entreprises créée en 1996, l'Institut de la Gestion Déléguée a pour mission de promouvoir l'amélioration de la gouvernance et des performances des services publics. *... en associant l'ensemble des acteurs concernés* – élus, usagers, opérateurs, banquiers, fonctionnaires, personnels, experts – dans une réflexion sans a priori pour une véritable *production en commun* des services publics autour d'une *vision et d'objectifs partagés*, ... dans un objectif de *gestion durable* et selon les principes définis par la *Charte des services publics locaux*,

Centre de réflexion et d'initiative (CRI), l'IGD s'attache à développer le cadre juridique et contractuel des partenariats public-privé en France et au sein de l'union européenne.

L'Institut anime aussi le **Centre d'Expertise Français pour l'Observation des Partenariats Publics-Privés** (CEF-O-PPP) et son centre de ressources documentaires sur les PPP.

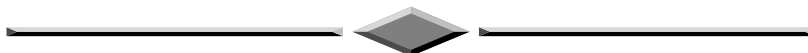
Il contribue également à la promotion de l'expérience française, gouvernance publique et gestion déléguée, au niveau des instances internationales et via la création du **Cercle de Grenelle** et du **Comité des Concessions**, lieux de rencontres des parties prenantes. Enfin l'IGD est membre fondateur de l'Ecole des PPP.

Institut de la Gestion Déléguée, 84 rue de Grenelle, 75007 Paris

Tel 01 44 39 27 00 -- Fax 01 44 39 27 07

E.mail : contacts@fondation-igd.org - Site Internet : www.fondation-igd.org

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA FNEP

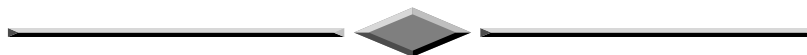


Président : **Hubert du MESNIL**
Président de Réseau Ferré de France (RFF)

Directeur de l'École Nationale d'Administration
Directrice du Cabinet du Secrétaire Général au Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales
Directeur de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées
Directeur de Sciences Po Paris
Directeur Général Adjoint de Siemens S.A.S
Directeur Général pour l'Enseignement Supérieur - Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
Secrétaire Général - Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer
Directeur des Affaires Economiques et Financières Ministère des Affaires Étrangères et Européennes
Président de Réseau de Transport d'Électricité (RTE)
Président de la Société Nationale des Chemins de Fer Français
Chef de la mission « Suivi des parcours professionnels » au Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
Président de l'École Nationale Supérieure des Mines de Paris
Directeur Général du Groupe Caisse des Dépôts
Président du Groupe Air France
Directeur Général de l'Administration et de la Fonction Publique
Président de l'Association des Lauréats (Club Pangloss)

Bureau :
Sylvie Lainé, Déléguée Générale
Pierre AZOULAY, Secrétaire Général
Philippe MOLLET, Trésorier

PROMOTION 2009



Valentine AGID – DURUDAUD

École supérieure de commerce de Paris (ESCP)

INEO - GDF Suez

Nathalie BOIVIN

DESS Administration et Gestion Publique – Paris 2 Panthéon Assas

Vinci Autoroutes

Marc BOURON

École Spéciale Travaux Publics – option route et ouvrage d’art

Arcour

Tim BRIENEN

Institut d’Études Politiques de Toulouse – spécialité finances et action publique

École Nationale d’Administration (ENA) – cycle international d’administration publique

Arnaud CLEMENS

École Nationale Supérieure des Arts et Industries de Strasbourg (ENSAIS)

DESS en Urbanisme – ENSAIS / Université Louis Pasteur

Région Alsace

Jean-Vianney D’HALLUIN

École Nationale des Ponts et Chaussées

Institut d’Études Politiques de Paris

Cofiroute

François DISPOT

École Nationale Supérieure des Télécommunications – Paris

ERDF

Alain DU BOISPEAN

Licence ès lettres (japonais)

Licence en droit

Diplôme d’études supérieures de droit public

Institut d’Études Politiques

Ministère des Affaires Étrangères et Européennes

Julien LEVEQUE

École Centrale de Lyon

DEA Économie des Transports – Université Lyon 2

Doctorat de Sciences Économiques – CNRS

Réseau Ferré de France

Cesare MARCHELLI

Diplôme niveau Master en économie d'entreprise, option finance – Università Commerciale
« Luigi Bocconi », Milan
SNCF

Christelle MOREUX

Maitrise de Droit – Paris 1 Panthéon Sorbonne
DESS Droit des Affaires – Université de Versailles
Siemens

Olivier NAAR

Maitrise DEA Sciences Économiques – Paris 9 – Paris 10
Maitrise DEA Sciences Politiques – Paris 2 Panthéon Assas
Caisse des Dépôts

David OSPITAL

École Normale Supérieure de Cachan Économie/ Gestion – DEA de Gestion Ressources
Humaines et Relations Sociales – Paris 1
Doctorat en Sciences de Gestion – Paris 1
**Institut Universitaire de Technologie de Bayonne – Université de Pau et des Pays de
l'Adour**

Jérôme PETITJEAN

École Nationale des Travaux Publics de l'État
Mastère Action Publique – École Nationale des Ponts et Chaussées
Ville de Paris

Monsieur Claude MARTINAND
Président de l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD)
a accepté d'être le mentor de la Mission 2009

Entreprises membres de la Fondation



Ministères

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer
Ministère des Affaires Étrangères et Européennes
Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction Publique

Grandes Écoles

École Nationale d'Administration
École Nationale des Mines
École Nationale des Ponts et Chaussées
Sciences Po

REMERCIEMENTS

Grâce à la Fondation Nationale Entreprise et Performance, nous nous sommes engagés, tant par la dimension internationale du projet associant cinq pays, que par le sujet attribué, dans une expérience enrichissante qui a constitué, en soi, une forme de partenariat public-privé, compte tenu de nos différents profils et parcours.

Cette mission nous a permis d'appréhender les enjeux économiques des Partenariats Public-Privé. À travers ce rapport nous avons tenté de réunir une série de pistes de développement qui visent un recours justifié et approprié aux différentes solutions de PPP.

Tout cela n'aurait pas été possible sans l'aide de toutes celles et ceux qui nous ont apporté leur soutien.

Nous voulons tout d'abord remercier vivement Claude Martinand, mentor de la mission 2009, Président de l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD), pour le partage de ses valeurs et de son expérience. Nous associons à cette reconnaissance le Professeur Jean-Bernard Auby, de Sciences Po Paris, Pierre Van De Vyver, Délégué Général de l'IGD et Robert Stakowski de la Mission d'Appui aux Partenariats Publics Privés (MAPPP), pour le partage de leur expertise et pour avoir bien voulu relire ces pages.

Et nous remercions aussi tous ceux que nous ne pouvons citer en ce seul paragraphe, tant ils sont nombreux, personnalités françaises et étrangères, professionnels et experts, qui nous ont reçu, qui ont écouté nos questions, y ont répondu avec patience et profondeur.

Nous tenons à saluer l'équipe de la FNEP, fortement impliquée à tous les niveaux dans la mise en place, le suivi, et la conduite à bonne fin de notre mission. Merci à Joanna Charron, Philippe Mollet, Pierre Azoulay et Sylvie Lainé. Enfin, sans l'engagement du Président de la Fondation, Hubert du Mesnil, Président de RFF, et celui des entreprises, administrations et écoles membres de la FNEP, nous ne pourrions porter témoignage d'une expérience exceptionnelle, professionnellement et humainement.

Merci à eux.

Les opinions contenues dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient engager ni les administrations et entreprises auxquelles ils appartiennent, ni la Fondation.
--

SOMMAIRE

Synthèse - Propositions.....	14
Les PPP, outils de l'action publique : définition et champs d'action	21
1. Définition et objectifs des PPP	21
Définition des PPP.....	21
Frontière entre PPP et achat public.....	23
2. Pourquoi faire un PPP ?.....	25
3. Evaluer une allocation optimale des ressources et des responsabilités.....	25
4. Critiques et avantages contestés des PPP	27
5. Situation des PPP en France	29
6. Un champ d'action très développé, peu mesuré	31
Placer les usagers au cœur des PPP.....	33
1. La phase élaborative du PPP	35
En amont du choix : l'expression et la définition des besoins.....	36
L'heure du choix : la décision politique, le cahier des charges	37
La négociation du contrat : transparence, flexibilité.....	38
2. La phase opérationnelle du PPP	39
Transparence.....	39
Evaluation.....	40
Evolution	41
Mieux évaluer les PPP	43
1. L'évaluation économique, vecteur stratégique de la modernisation des donneurs d'ordre publics	43
L'évaluation économique, porteuse d'une vision long terme dès la conception	43
L'évaluation économique : expression d'une stratégie d'investissement	44
2. La raison d'être de l'évaluation économique.....	45
Le révélateur d'une logique de long terme	45
L'évaluation préalable des contrats de partenariat : un exemple à suivre ?	46
Une innovation juridique majeure	46
Un premier gage de justification.....	48
Une « clé de voûte » à l'apparence trompeuse	49
3. Le clair-obscur de l'évaluation économique.....	49
Comment dépasser la complexité du processus d'évaluation ?	49
L'évaluation est-elle un outil d'aide à la décision publique ?.....	51
L'évaluation peut-elle contribuer au dialogue compétitif ?	51
L'évaluation peut-elle ne pas être suspectée de partialité ?	52
4. Du bon usage de l'évaluation économique	54
Positiver la démarche d'évaluation.....	54

Poursuivre les évaluations ex post	55
Intégrer de nouvelles dimensions dans l'évaluation	56
Une dimension socio-économique pour traduire le besoin des usagers.....	57
Une évaluation budgétaire plus proche de la logique économique pour lever le frein de la comptabilité publique	57
5. Des évaluations plus efficaces au service de PPP plus performants.....	58
PPP et concurrence.....	59
1. Différents contextes d'intensité concurrentielle.	59
L'Allemagne, un marché de petits projets ouvert aux PME.	59
La Grande Bretagne ou le risque de trouver à terme un nombre trop faible de candidats	60
La France : un marché CP à forte concentration d'acteurs	60
Québec : le PPP facteur d'élargissement de la concurrence	61
Ontario, une stratégie publique de communication pour attirer des investisseurs au sein d'un marché PPP prometteur et maîtrisé.	61
Brésil : comment donner confiance à des futurs investisseurs privés sur un marché émergent ?.....	62
Italie : un marché qui peut être dissuasif pour des investisseurs.....	62
2. Enseignements à retenir sur l'intensité concurrentielle ex ante.	62
Avantages concurrentiels d'opérateurs de grande taille	63
Risques liés à la présence d'un petit nombre d'opérateurs	63
De la difficulté d'ouvrir des marchés PPP de taille intermédiaire aux PME ...	64
De la difficulté de trouver une intensité concurrentielle élevée en projet complexe.....	66
Du risque d'avoir trop de candidats.....	67
3. Le manque de concurrence, un élément de blocage du développement des PPP	67
Le manque de concurrence, une critique qui relève d'inquiétudes objectives..	68
4. D'autres formes de concurrence fréquentes	69
Une concurrence entre pays.....	69
Une concurrence entre projets dans un même pays : une question de calendrier	69
5. Problèmes d'intensité concurrentielle <i>ex post</i> : comment s'assurer d'une intensité concurrentielle suffisante dans la durée ?.....	70
Pourquoi et comment maintenir une intensité concurrentielle ex post ?.....	70
Le cas particulier des Sociétés d'Economie Mixte	71
Le problème de la contestabilité des marchés post contrat	71
6. Quels dispositifs spécifiques à prévoir ?	72
Une simplification des procédures ?	73
Le maintien d'une stimulation concurrentielle	75

Risques et financement des PPP 76

1. Le PPP permet une meilleure maîtrise des risques que les méthodes traditionnelles d'investissement public 76
 - Le PPP suppose une approche exhaustive et préalable des risques avant d'engager le projet 76
 - Les règles de partage entre public et privé sont simples et éprouvées 78
 - Le modèle PPP permet de développer la fonction de gestion des risques dans le secteur public 79
 - Le Partenariat public privé est également un risque que chaque partie prend sur son partenaire 80
 - Le risque est une dynamique 81
2. Le partage optimal des risques, s'il est atteint, entraîne nécessairement l'optimisation du coût global 83
 - Le PPP révèle des coûts cachés 83
 - Quels sont les principaux coûts ? 84
 - Le problème des coûts de financement 84
3. Le montage financier 85
 - Le montage en « financement de projet » 87
4. Conclusions 90

Bon partenariat, bon contrat ? 92

1. Les prérequis nécessaires pour se lancer dans un partenariat 92
 - Une recherche réciproque de complémentarités 92
 - La mesure de la performance d'un partenariat 94
2. Comment résoudre les problèmes d'incomplétude des contrats? 96
 - Développer de la confiance, une réponse à l'incomplétude des contrats de PPP 96
 - Le dialogue compétitif, l'occasion de construire une relation de confiance ? 101
 - Des réponses souples à l'incomplétude des contrats : la médiation et l'arbitrage 107
 - Des mécanismes contractuels possibles pour garantir la stabilité de la relation mais aussi son évolutivité 110
3. Quels mécanismes de contrôle envisager ? 111
 - Des difficultés réciproques de contrôle en situation d'asymétrie entre public et privé 112
 - Des critères de performance multiples qui supposent des modalités de contrôles différentes 114
 - A qui confier le contrôle ? 115

L'organisation des donneurs d'ordre publics, gestionnaires de PPP... 116

1. De faire à faire faire 116
 - L'évolution du rôle du donneur d'ordre public 116
 - Le donneur d'ordre change de rôle, ses agents également 118
2. Organisation des acteurs 120
 - Lisibilité et visibilité de la stratégie publique 120

Articuler politique nationale et projets locaux ou sectoriels	123
Intérêt d'une agence nationale	124
Demain les PPP	127
1. Efficacité énergétique et PPP ou comment accélérer l'investissement public ?	127
L'état d'urgence énergétique	128
Activer toutes les solutions et mobiliser toutes les ressources.....	128
2. Les PPP, facteurs de mutation culturelle pour la recherche et l'enseignement	131
Un recours au PPP prévu dès le lancement du programme	131
Une approche apte à prendre en compte l'ensemble des composantes des projets	132
3. Technologies de l'information et de la communication et PPP, entre incompatibilité et synergies optimisées... ..	133
Le contrat de partenariat, une solution pour concilier les exigences du service public avec des cycles technologiques rapides	134
Des ouvrages à contenu technologique sensible	136
Listes des personnalités rencontrées	137
Bibliographie	145

Synthèse - Propositions

Le Partenariat Public-Privé est un concept global de nature économique mais les réalités qu'il décrit peuvent être significativement différentes selon les contextes nationaux (politiques, culturels, juridiques, financiers).

Un PPP peut être défini comme l'association à long terme d'un acteur public et d'un acteur privé, avec ou sans financement de la part de celui-ci, pour la fourniture d'un ouvrage public ou d'un service public.

Nous concluons des travaux et entretiens menés que le PPP peut réellement apporter un supplément d'efficacité à la réalisation des ouvrages et services publics. Toutefois, l'obtention d'une telle valeur ajoutée n'apparaît pas automatique ni naturelle : elle dépend d'une répartition appropriée des missions, des rémunérations et des risques.

A l'international, les PPP ont connu une importante croissance depuis les années 80 dans de nombreux domaines relevant de l'action publique, sous diverses formes.

En France, il existe des formes historiques de PPP très développées (délégations de services publics (DSP), dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, d'infrastructures, des transports...) dès lors qu'il existe la possibilité de faire financer le service par l'usager. Le secteur public local a par ailleurs fortement développé les modèles de PPP institutionnels associés à des contrats de délégation, à travers de nombreuses sociétés d'économie mixte associant secteur public et secteur privé.

Ainsi, malgré certaines apparences, la France est sans doute un des pays, sinon le pays, où les PPP au sens large (contractuels et institutionnels) sont les plus développés, avec un degré de sophistication élevé. Le volume et les formes de PPP rencontrés dans les pays visités¹, que l'on peut considérer comme représentatifs du contexte international, confirment cet état de fait.

L'autre constat d'une comparaison internationale est la reconnaissance pour la France d'une maîtrise d'ouvrage publique forte et compétente, qui a su développer des capacités diversifiées, notamment au sein de différents ministères, d'établissements publics ou de collectivités locales.

De nombreux interlocuteurs ont d'ailleurs souligné la nécessité de maintenir une telle compétence pour être à même de comparer et d'améliorer les différents modes de réalisation des investissements publics, en maintenant un savoir-faire et une expertise technique.

¹ Grande-Bretagne, Allemagne, Canada (Québec et Ontario), Brésil, Italie.

Le contrat de partenariat (et les contrats assimilés), mis en œuvre en France dans la continuité des modèles de PPP développés au niveau international (modèle du *Build Operate Transfert* et plus spécifiquement de la *Private Finance Initiative* mise en œuvre au Royaume-Uni), a été proposé pour répondre à de nouveaux enjeux de la commande publique, en complétant les modèles existants, DSP et maîtrise d'ouvrage public (MOP)

En tant qu'outil nouveau, le contrat de partenariat apporte de nouveaux questionnements, bouscule les références et suscite certaines remises en cause. Le CP constitue donc le point d'entrée des problématiques relatives aux PPP que nous avons souhaité aborder dans le cadre de cette mission.

Ces problématiques répondent plus largement à la recherche de solutions optimales de PPP dans leurs différents champs de pertinence, qui doivent contribuer à la performance des investissements publics réalisés avec ces montages.

Les propositions élaborées ont vocation à répondre aux objectifs suivants :

- Développer la mesure de l'investissement public et les référentiels d'évaluation
- Diminuer les situations d'asymétrie d'information
- Améliorer la justification et l'évaluation économique des choix opérés par les donneurs d'ordre publics
- Accroître la stimulation concurrentielle entre opérateurs sans créer de concurrence entre projets
- Améliorer la satisfaction des besoins de services publics et la performance des investissements sur la durée et en faciliter la mesure

Elles nous conduisent à formuler les propositions suivantes, développées dans le présent rapport :

1. PPP et investissements publics : être capable de quantifier

Les formes de PPP sont de plus en plus diversifiées et mises en œuvre sur des champs très vastes d'activités : elles sont paradoxalement peu comptabilisées et mesurées.

Une mesure fiable et exhaustive de l'investissement public national et local réalisé à travers les PPP reste selon nous à développer, en lien notamment avec le Conseil de normalisation des comptes publics (CNCP) et l'INSEE. Elle permettrait une vision globale des investissements et des engagements portés par les acteurs publics à travers les PPP, en complément de l'investissement budgétaire direct.

L'engagement de création d'un tel observatoire figure dans la Charte des services Publics locaux signée en 2002 par l'IGD et les principales associations d'élus

locaux. La dimension macroscopique du suivi est assurément de la responsabilité de l'Etat.

Les objectifs d'une telle action sont d'importance :

- améliorer la lisibilité et la comparabilité des traitements comptables et fiscaux des PPP,
- obtenir une véritable mesure de l'investissement public national au travers des PPP et en clarifier la communication auprès de la Commission Européenne, qui considère la France, à certains égards, comme en retard en matière de développement des PPP,
- clarifier les différents engagements de long terme et les investissements hors bilan, et améliorer ainsi la gestion du patrimoine des acteurs publics.

2. Créer une agence « France Infrastructures »

Les infrastructures et services publics sont au cœur d'engagements de long terme et le succès de leur réalisation dépend de la visibilité et de la lisibilité de l'action publique. Il s'agit autant de rassurer les investisseurs sur le contexte français qui se trouve de fait en concurrence avec celui d'autres pays, que de permettre aux donneurs d'ordre publics de choisir sereinement le mode de commande le plus adapté.

La présence d'une agence dédiée aux investissements publics est un élément déterminant de la confiance institutionnelle qui pourrait être mise en place.

Lieu d'expertise, cette agence aurait comme objectifs :

- Créer un lieu de rencontre et d'identification des compétences sectorielles / ministérielles.
- Organiser la communication coordonnée des grands projets structurants, quel que soit leur mode de réalisation :

Il s'agit de montrer qu'ils ne constituent pas des opérations isolées mais se situent dans une tendance générale durable. Il s'agit aussi bien d'éviter l'engorgement du marché par une arrivée concomitante de multiples projets que l'absence de projets qui pourrait suivre un pic d'investissements.

- Assurer, en tant que structure d'appui généraliste, compétente en matière d'infrastructures et de services publics, la coordination et la communication des principaux projets sans privilégier a priori le mode de réalisation. Elle agirait en liaison avec des entités sectorielles ou locales.

3. Renforcer l'expertise publique pour mener une démarche PPP et pour en assurer le contrôle dans la durée

Le développement de contrats de plus en plus complexes nécessite une évolution de l'expertise publique, à tous les niveaux.

L'implication de la sphère publique durant les processus de négociation avec le consortium privé et de suivi du contrat devrait être renforcée : une part de délégation à une expertise externe est souvent incontournable ; la définition des besoins, le contrôle par la sphère publique l'est tout autant. Nous proposons de :

- développer au niveau de chaque grande filière d'infrastructures, une expertise plus technique qui viendrait en appui des projets individuels et développerait des outils d'évaluation, de contrôle et de suivi adaptés
- faire émerger le métier de gestionnaire de contrats complexes (DSP, CP) dans la durée (gestion de projets, ingénierie contractuelle, financements complexes)
- mettre en place des structures d'appui à la maille régionale ou interrégionale, qui permettraient d'assurer la formation des agents (si possible en lien avec le CNFPT) et un appui direct aux projets les plus délicats. De telles agences de conseil aux collectivités locales constitueraient des centres d'expertise et de compétence dédiés à tous les modes de réalisation d'investissements publics complexes.

4. Construire un référentiel d'évaluation ex-ante et ex-post des investissements publics

Les démarches d'évaluation des différents modes de réalisation des investissements publics (MOP ou PPP) mettent en avant la faiblesse actuelle des référentiels ex ante et ex post des éléments de respect des délais et des coûts (coûts d'avant-projet et coût finaux, coûts de transaction, de maintenance, frais financiers...) et de valorisation des risques (les modèles d'évaluation actuels établis à dire d'expert, reposent sur très peu de cas réels).

En s'appuyant notamment sur les rapports et l'action de la Cour des Comptes, les observatoires de marchés publics, et les outils de comptabilité analytique et de contrôle de gestion, le développement de démarches d'évaluation permettrait une comparaison dépassionnée entre les procédures MOP et PPP.

5. Etendre les principes de l'évaluation préalable

La démarche d'évaluation préalable introduite pour les contrats de partenariats a vocation à tirer vers le haut l'ensemble des pratiques des donneurs d'ordre publics.

Elle permet aux différentes logiques, parmi lesquelles la rationalité économique, de s'exprimer au moment du choix du recours au mode de réalisation.

Les évolutions suivantes pourraient être mise en œuvre :

- L'évaluation préalable, qui est aujourd'hui obligatoire pour le recours au seul contrat de partenariat, pourrait être appliquée à l'ensemble des modes de réalisation d'infrastructures, au-delà d'un certain seuil.
- Compléter l'évaluation d'éléments socio-économiques, fondés sur les besoins des usagers ainsi que sur les utilités, micro ou macroéconomiques, créées.
- Dans le cas de contrats de partenariat, assurer un retour d'évaluation à l'issue du dialogue compétitif, afin de mesurer et justifier les paramètres d'évolution. Compléter cette évaluation en cours de contrat, à travers les rapports annuels des opérateurs.

Par ailleurs, une évaluation budgétaire concomitante à l'évaluation économique et réalisée en association avec le décideur budgétaire pourrait rendre compte de la soutenabilité de l'engagement pluriannuel. Cette soutenabilité pourrait être validée au moment de la signature du contrat.

6. Clarifier les engagements financiers liés aux PPP

La mise en œuvre d'un PPP conduit nécessairement à identifier et négocier, parfois implicitement, une valorisation des risques sur l'ensemble du cycle de vie du projet (construction et exploitation). Cela constitue en tant que tel une avancée majeure du processus d'investissement public.

En effet, l'objectif n'est pas celui de la maximisation à tout prix du transfert des risques à l'opérateur privé, comme pourrait y conduire une vision limitée à un objectif de déconsolidation des comptes publics. L'objectif reste toujours le transfert des risques vers l'entité la mieux à même de les gérer.

Dans le cas des contrats de partenariat, les principes de déconsolidation des comptes publics liés aux règles Eurostat pourraient être reposés en fonction de l'évolution du contrat et du profil de risques associé. Ceci est d'autant plus vrai que les engagements des acteurs publics portent couramment, en phase d'exploitation, sur une part de dette irrévocable liée au contrat. Les agences de notation ne s'y trompent pas en réintégrant les engagements des donneurs d'ordre dans leurs analyses de risques.

Par ailleurs, si le financement privé en phase de construction semble non seulement souhaitable mais fortement nécessaire vu la pression qu'un engagement direct du privé peut avoir pour produire en temps et en heure l'ouvrage prévu au contrat, les mécanismes de transfert des risques en période d'exploitation, au regard de la

structure financière contractualisée, pourraient conduire à une rentabilité financière supérieure aux risques supportés. Aussi, la pertinence des financements privés durant la phase d'exploitation doit a minima être questionnée. Le partage des gains/pertes après refinancement devrait être clairement posé à l'origine des contrats.

7. Assurer une stimulation concurrentielle

La concurrence et ses limitations dans le champ des PPP revêt plusieurs formes et varie d'un pays à un autre, selon la typologie des projets, le pouvoir de négociation des acteurs ou encore la structuration du marché (concurrents en place, nouveaux entrants).

Au-delà des mesures visant à améliorer la compétition et l'expertise des autorités publiques déjà décrites ci-avant, un certain nombre de dispositifs pourraient effectivement être mis en avant de manière à réduire autant que possible les éventuels freins à la concurrence. Les pistes suivantes pourraient être approfondies :

- Renforcer les mesures d'indemnisation des candidats non retenus : une amélioration des dispositions légales, ou pour le moins des pratiques courantes sur l'indemnisation des offres et le nombre maximal de candidats admis, serait de nature à améliorer les conditions de concurrence en évitant d'exclure a priori les candidats rebutés par des coûts d'offre jugés trop élevés par rapport aux chances de succès.
- Mener une démarche de standardisation des contrats, y compris des dispositions relatives au financement, pour les opérations de taille moyenne ou relatives à un secteur donné.

8. Développer la mesure de la performance dans la durée

La notion de satisfaction des besoins du service public et de performance des investissements adressent trois questions aux PPP :

- Le citoyen pose la question de la cohésion sociale et d'une gestion transparente,
- L'usager demande que la qualité du service proposé soit satisfaisante et qu'elle corresponde à ses besoins et à leur évolution,
- Le contribuable porte une exigence de bonne gestion et de performance économique.

Ces questions se posent tout autant durant la phase des définitions des besoins et d'élaboration du PPP que pendant la phase de mise en œuvre opérationnelle du PPP et toutes les réponses qu'on peut y apporter sont synonymes de transparence :

- développer les modalités d'association des usagers aux PPP :
 - o directement lors de la définition des besoins (conférences d'usagers, jurys citoyens)

- au travers d'indicateurs de satisfaction prévus dans la gouvernance du contrat (sondages, comités d'usagers, client mystère)
- améliorer la communication et la publication des documents de préparation et de mise en œuvre des PPP : rapports d'évaluation préalable, contrats, rapports annuels d'activités.
- développer des dispositions de parangonnage (benchmark) par rapport au standard du secteur, permettant à intervalle régulier de réajuster les performances attendues de l'opérateur et les gains de productivité restituables en partie avec l'acteur public (market testing) et mettre en place des dispositifs de partage des gains d'efficience au-delà de l'atteinte d'un seuil de rentabilité.

9. Développer la médiation et l'arbitrage

Il est dans l'intérêt des partenaires d'être en mesure de poursuivre l'exécution de leur contrat après le règlement de leur différend ce qui implique que la procédure de règlement du litige ne rompe pas la relation de partenariat qu'ils ont pu nouer au cours de l'exécution du contrat.

La médiation et l'arbitrage sont notamment deux réponses souples qu'il convient de favoriser.

10. Prévoir la souplesse d'exécution du contrat.

Contrats de long terme, les PPP sont par construction économiquement incomplets et tout en recherchant une complétude juridique aussi poussée que possible. Il convient de développer les conditions de révision et d'adaptation de ces contrats, notamment en ce qui concerne les conditions d'équilibre économique, le benchmark des coûts d'exploitation, les évolutions techniques et réglementaires. Cet objectif pourrait être atteint via des clauses types.

Des clauses de rendez-vous réguliers afin d'examiner le cadre d'exécution du contrat et éventuellement recalibrer les objectifs de performance attendus seraient également souhaitable.

Enfin, dans certains cas, la création d'un compte prévisionnel de réserve, alimenté dès l'origine du contrat, permettrait de disposer d'une marge de manœuvre financière pour gérer les évolutions technologiques survenant en cours d'exécution.

—

Les PPP, outils de l'action publique : définition et champs d'action

1. Définition et objectifs des PPP

Définition des PPP

Dans de très nombreux champs de l'action publique, les biens et les services sont fournis selon des degrés variables de collaboration et d'intervention entre les acteurs publics (organisations internationales, états, collectivités locales) et le secteur privé. Et le principe de partenariat entre le public et le privé ne constitue pas, loin s'en faut, une nouveauté : il correspond même à l'origine à une innovation française qu'est la concession de service public.

Par ailleurs, un certain nombre de politiques publiques sont étroitement menées en collaboration avec des agences privées, comme cela peut être le cas de la Commission Européenne, à travers ses différents programmes communautaires.

Mais toutes les formes de collaboration entre les pouvoirs publics et les entreprises privées ne sont pas des PPP, comme les missions de réglementation (édiction et contrôle) ou encore de soutien au secteur privé (aide économique).

En fait, la définition du terme partenariat public-privé renvoie à un concept global de nature économique et varie beaucoup d'un interlocuteur à l'autre et d'un pays à un autre ; il n'en existe pas de définition officielle. D'ailleurs, le partenariat public privé n'est pas "*une discipline juridique (...), c'est un sujet pratique : il s'agit de réaliser des projets*"².

De fait, en fonction du contexte juridique et économique, de l'histoire ou encore des influences extérieures, on trouve une multiplicité de définitions selon les pays ou institutions :

² Paul Lignières, Partenariats Publics Privés, Litec, Affaires finances, 2005.

Définitions des PPP

Public-private partnerships (PPPs) refer to arrangements where the private sector supplies infrastructure assets and services that traditionally have been provided by the government. PPPs have two other important characteristics: there is an emphasis on service provision, as well as investment, by the private sector; and significant risk is transferred from the government to the private sector. [FMI, 2004]

L'expression « partenariat public-privé » est un terme générique qui désigne les relations nouées entre les organismes du secteur privé et ceux du secteur public, souvent dans le but d'apporter des ressources et/ou des compétences du secteur privé afin de contribuer à la fourniture de biens et de services publics. Le terme « PPP » désigne donc une panoplie d'accords de coopération, allant des partenariats souples, informels et stratégiques, aux contrats de service de type « design build finance and operate » ou « DBFO » (conception, construction, financement et exploitation) et aux coentreprises constituées en bonne et due forme. [BEI – 2004]

PPP is a long-term performance-based approach for procuring public infrastructure where the private sector assumes a major share of the responsibility in term of risk and financing for the delivery and the performance of the infrastructure, from designing the concept, architectural and structural planning to its long term maintenance. [PPP Canada]

Les définitions sont donc multiples, mais il est possible de définir les fondamentaux qui, d'un point de vue opérationnel, caractérisent un PPP au sens large.

Ces fondamentaux ont été clairement définis à l'occasion du livre vert sur les PPP publié par la Commission européenne en avril 2004³ :

- une 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.
- un mode de financement du projet, assuré pour partie par le secteur privé. Des financements publics, parfois très importants, peuvent néanmoins s'ajouter aux financements privés.
- un rôle important de l'opérateur économique, qui participe à différents stades du projet (conception, réalisation, mise en oeuvre, financement) alors que le partenaire public se concentre essentiellement sur la définition des objectifs à atteindre en

³ Commission Européenne, Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit des marchés publics et des concessions.

termes d'intérêt public, de qualité des services offerts, de politique des prix, et assure le contrôle du respect de ces objectifs.

– une répartition des risques entre le partenaire public et le partenaire privé en fonction des capacités respectives des parties en présence à évaluer, contrôler et gérer ceux-ci.

On distingue par ailleurs les **PPP contractuels** matérialisés par l'existence d'un contrat de long terme entre l'acteur public et l'acteur privé des **PPP institutionnels** qui se caractérisent par la création de co-entreprises public-privé en vue d'assurer une mission d'intérêt public, par lesquels les autorités publiques participent au management et/ou au capital de l'opérateur de l'activité publique.

Un PPP peut ainsi être défini comme l'association à long terme d'un acteur public et d'un acteur privé, avec ou sans financement de la part de celui-ci, pour la fourniture d'un ouvrage public ou d'un service public. L'efficacité du partenariat dépend d'une répartition appropriée des missions, des rémunérations et des risques.

C'est cette caractérisation des PPP au sens large que nous proposons de retenir, car elle traduit la réalité de ces outils de l'action publique et permet une mise en perspective internationale, objective et exhaustive.

Par ailleurs, et ce point est loin d'être aussi artificiel qu'il n'y paraît, le PPP a parfois, tout simplement, un autre nom : on parle ainsi de PFI (*Private Finance Initiative*) au Royaume-Uni ou encore d'AFP (*Alternative Financing and Procurement*) au Canada (provinces d'Ontario et d'Alberta). Comme nous le verrons, ces appellations différenciées relèvent de véritables stratégies de communication.

Frontière entre PPP et achat public

Le champ des PPP est donc vaste. En France, dans son acception large, en Europe et à l'international, le terme PPP désigne ainsi tout un continuum de modes de collaboration possibles, par ailleurs en constante évolution.

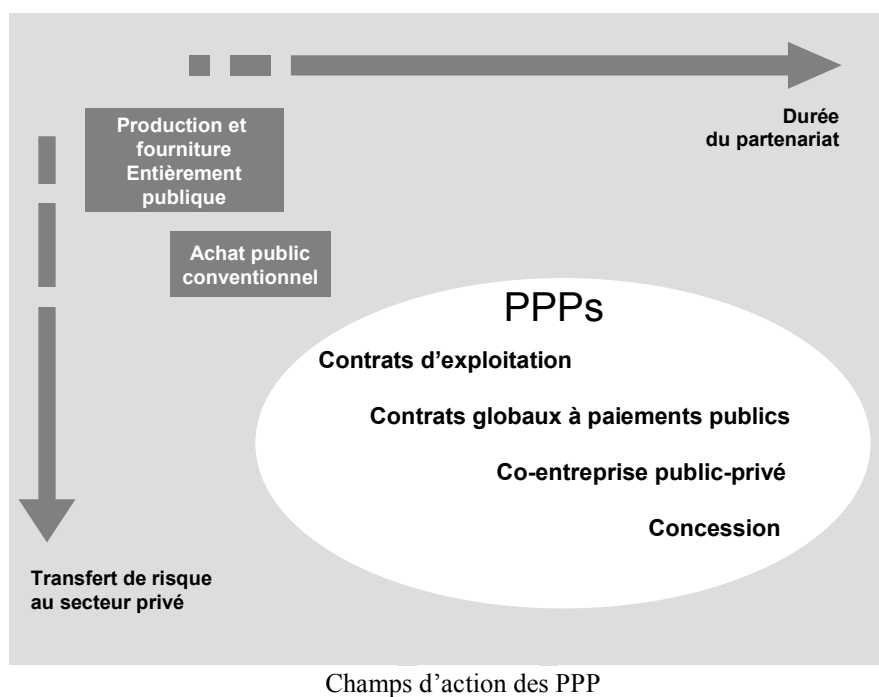
- Il recouvre les contrats d'exploitation ou de gestion à relativement court terme (affermage, operating lease) avec peu ou pas d'investissements privés, les contrats globaux de financement, construction, exploitation avec paiements publics étalés dans le temps (contrats de partenariats, BOT – *Build Operate Transfer*, DBFO – *Design Build Finance Operate*, PFI – *Private Finance Initiative*) jusqu'aux contrats de concession de long terme, dans lesquels l'opérateur privé assure une mission globale de construction

et d'exploitation d'un actif public en tirant sa rémunération directement de l'exploitation du service.

- Dans le champ des PPP institutionnels, il recouvre l'ensemble des co-entreprises public privé qui impliquent un partage de propriété et de gestion entre le public et le privé (sociétés d'économie mixte, joint ventures, stadtwerke).

Durée du partenariat et partage ou transfert des risques caractérisent ces montages, ce qui les distinguent :

- de l'achat public conventionnel, qui correspond à une relation client fournisseur, la fourniture d'une prestation ou la livraison d'un bien, éventuellement sous la forme d'un ensemble intégré, conforme à des spécifications de moyens et de résultats, sur une courte période et avec un faible transfert de risque.
- de la privatisation, qui transfère la propriété économique et juridique de l'actif au secteur privé.



2. Pourquoi faire un PPP ?

Après un essor durable du modèle de la concession, dont la France a été l'un des précurseurs, les PPP se sont fortement développés depuis les années 80 dans de nombreux domaines relevant de l'action publique, sous diverses formes de mode partenarial et coopératif.

Plusieurs raisons, souvent combinées, expliquent ce développement du champ d'action des PPP :

- Un besoin d'apport de financement privé pour le secteur public, au regard de contraintes budgétaires, et face à des besoins croissants d'investissements (infrastructures, services essentiels : cas des pays émergents, sous l'impulsion de la Banque Mondiale, via le contrat de BOT (Build Operate Transfert) et ses nombreuses variantes) ou devant le constat d'un retard d'investissements (cas du PFI au Royaume Uni à partir des années 90)
- La volonté publique de bénéficier davantage du savoir faire et des méthodes de fonctionnement du secteur privé, face au développement du champ d'action publique et à une sophistication toujours croissante des services publics.
- Le constat de carences dans la réalisation de l'investissement public par les méthodes conventionnelles : insuffisances dans le respect des coûts et des délais, carences dans l'entretien du patrimoine, voire perte de compétence et de savoir-faire des responsables publics.
- La mise en œuvre d'une stratégie de rénovation de l'action publique et de réforme de l'Etat. Le développement de l'outil PPP conduit à repenser le rôle des acteurs publics dans la sphère économique, passant du rôle d'opérateurs directs à un rôle d'organismes et de contrôleurs (le cas du Canada est de ce point de vue illustratif).

Mais parfois, et cela reste au coeur des polémiques actuelles, pour une « mauvaise raison », souvent non avouée, de débudgétisation ou de déconsolidation de la dette publique. Le PPP, sous certaines de ses formes, est alors envisagé comme un outil de financement hors bilan qui évite de dégrader, en apparence, l'endettement du secteur public.

3. Evaluer une allocation optimale des ressources et des responsabilités

Une des raisons principales du recours au PPP est d'améliorer la prestation de service public, et plus précisément fournir le meilleur rapport efficacité / coût, en mobilisant les capacités du secteur privé selon des objectifs de performance.

L'expérience montre que, pour chaque projet, il convient d'évaluer si l'option PPP présente une plus-value réelle, économique et qualitative, par rapport à d'autres options telle que la passation de marchés publics successifs coordonnés par l'acteur public.

Dans chaque pays, des agences dédiées (MAPPP en France, Partnership UK au Royaume-Uni, Partnerschaften Deutschland AG en Allemagne...) ont été mises en place pour assurer des missions de conseil et de formation, et développer des méthodologies d'évaluation : évaluation préalable en France, *Public Sector Comparator* au Royaume Uni et au Canada, sont destinées à démontrer l'avantage économique global du recours au PPP, la fameuse *Value for Money*.

Certaines approches peuvent être encore plus volontaristes pour le développement des PPP : ainsi l'approche *P3 Screen* mise en œuvre au Canada (Colombie Britannique) oblige à recourir au PPP pour les projets de plus de 50 M\$, à moins de justifier un avantage aux procédures classiques⁴.

Comme nous le verrons, ces méthodes d'évaluation de l'investissement public ont leurs biais, leurs limites et souffrent d'absence de référentiels d'évaluation ex-post. Mais les grilles d'analyse et les outils qu'elles proposent ont vocation à tirer vers le haut les pratiques des donneurs d'ordre publics pour les projets complexes ou de grande taille, quel que soit le mode de réalisation retenu in fine.

A défaut de fournir toutes les réponses, exercice vain et in fine critiquable compte tenu d'autres critères qualitatifs à prendre en compte, ces méthodes permettent au moins de se poser les bonnes questions et d'identifier les facteurs clés qui seront autant de leviers de création de valeur au cours de la négociation du contrat et de la vie du projet. On peut notamment citer :

- une approche repensée sur le cycle de vie du projet, plus seulement patrimoniale, mais qui intègre coûts d'investissement et coûts d'exploitation⁵.
- un accent mis sur le service attendu, et donc sur les résultats et la performance plutôt que sur les spécifications de moyens.
- une gestion plus efficace grâce au pilotage unifié de la conception à la maintenance : le coût global de l'équipement peut être optimisé.
- une identification des risques, de leur partage et des coûts associés, face à une gestion et à une évaluation du risque souvent insuffisantes du côté des acteurs publics.

⁴ Cette approche a cependant été suspendue depuis début 2009.

⁵ Cette approche repensée nécessite inévitablement une vision dans le temps, ce qui est encore peu habituel dans la sphère publique. Nécessitant une projection à long terme, elle débouche sur la nécessité de situer cet effort de projection le plus en amont possible par rapport aux projets. Il s'agit donc d'une réflexion de type stratégique.

Mais l'évaluation ex-ante du recours au PPP n'est, par définition, qu'une première étape :

- elle suppose ensuite la conclusion d'un contrat équilibré, incitatif, adaptable et négocié dans un environnement de transparence et de réelle concurrence sur le secteur considéré,
- elle suppose toute une organisation et une compétence des acteurs publics pour négocier et contrôler ensuite leur contrat sur la durée,
- elle suppose enfin que l'utilisateur, utilisateur final, soit informé des processus de choix, et soit associé à l'évaluation de la qualité du service fourni et aux décisions de son évolution.

Il s'agit là des conditions indispensables à une gouvernance performante des projets et des PPP sur la durée. Les expériences et témoignages que nous avons pu recueillir sur ce sujet, tant en France qu'à l'étranger, démontrent que des marges de progrès substantielles existent.

Gouvernance des PPP

L'Agence Française de Développement définit, comme conditions de réussite des PPP sur la durée, trois piliers dans leur gouvernance :

- une dimension contractuelle : quelles incitations pour le secteur privé ?
- une dimension institutionnelle : quelles instances de régulation mettre en place ?
- une dimension participative : comment intégrer les usagers du service à la gouvernance du partenariat ?

4. Critiques et avantages contestés des PPP

Plusieurs débats techniques, idéologiques et politiques accompagnent la mise en place des PPP. C'est ainsi le cas des Contrats de Partenariats en France, du fait de leur aspect novateur et de leur caractère récent et dans la mesure où ces contrats questionnent les pratiques actuelles de la maîtrise d'ouvrage publique.

Mais dans certains secteurs d'activité, c'est également le cas de certains modèles de PPP historiques, telle que la concession, qui sont remis au premier plan : si la légitimité du modèle n'est pas remise en cause, la recherche de contrats équilibrés, en terme de risques et de rentabilité pour l'opérateur privé, la volonté d'une plus grande transparence sont clairement affichées. Le débat récent sur le prix de l'eau en France, gérée majoritairement en concession, par rapport à celui des modes de gestion publique est là pour en témoigner.

Mais l'acteur public redécouvre aussi, à cette occasion, que déléguer n'est pas se désintéresser de la gestion, et qu'il est effectivement l'un des *partenaires* du PPP, et responsable à ce titre d'un suivi attentif et efficace de la performance sur la durée.

Ailleurs, la question des PPP fait également débat, parfois sur des aspects très politiques et médiatiques : c'est notamment le cas au Québec, où le choix de PPP conduit à un vif débat public, allant jusqu'à l'organisation de manifestations publiques (exemple de la construction des deux mégahôpitaux CHUM et CUSM en PPP).

Les contestations s'appuient en général sur les principaux arguments suivants :

- L'avantage économique des PPP sur la durée reste incertain : le surcoût de financement par le privé n'est pas représentatif des risques et les PPP assurent une rentabilité excessive aux opérateurs. Le PPP est plus coûteux pour le public.
- Le transfert de risque n'est jamais effectif : le PPP intègre une prime de risque et serait une assurance tant que le risque n'existe pas : si celui-ci se matérialise, le contrat est renégocié et le surcoût se répercute in fine côté public.
- Le PPP implique une perte de savoir-faire côté public, d'importantes asymétries d'information et in fine la captation d'une rente par l'opérateur privé : il conduit à une perte irréversible de maîtrise publique.
- Le PPP conduit à une dégradation de la qualité des équipements et des services publics, car axée uniquement sur une recherche de profits maximisés.
- Le PPP conduit à une dette publique cachée ou reportée, car l'engagement d'investissement est transféré au privé et étalé dans le temps, à l'inverse d'une décision budgétaire dont l'impact est clairement identifié.

Bien évidemment, ces arguments d'opposition prennent le contre-pied des avantages avancés des PPP sur les montages traditionnels et sont à ce titre universellement partagés et défendus dans les différents pays à marché de PPP « matures ».

Et l'on peut sans aucun doute, à l'inverse, identifier dans de nombreux cas de gestion publique directe des situations de non optimisation économique, de faible incitation à l'innovation, ou encore de gestion insuffisante des risques.

Sur ces différents points, il serait d'ailleurs vain d'espérer réconcilier les points de vue une fois pour toute, y compris sur un projet spécifique, puisque précisément, le choix du PPP conduit à réaliser un investissement sans que la solution alternative puisse être mise en œuvre.

Mais nous considérons que des éléments complémentaires peuvent être apportés au débat, dont la mise en œuvre permettrait en soi de tirer vers le haut la performance de l'ensemble de la commande publique complexe.

Comme nous le verrons plus loin, il s'agit notamment de développer les éléments de comparaison ex-post des projets et les indicateurs de performance de l'investissement public. Il s'agit aussi d'appliquer des principes d'évaluation et de gestion de projets communs et partagés pour tous les modes d'investissement.

Ainsi, un client public qui se donne les moyens de mieux maîtriser la définition de son projet, qui en limite les modifications, qui intègre dès l'origine les préoccupations d'exploitation et de maintenance et prend suffisamment en compte en amont les besoins des utilisateurs, s'inscrit sans doute dans une démarche exemplaire de projet, qui conduira sans aucun à mettre en place un contrat efficace, adapté à la situation.

5. Situation des PPP en France

En France, le principe de partenariat public privé ne constitue pas, loin s'en faut, une nouveauté.

La conception du rôle de l'Etat et une riche tradition juridique ont contribué à développer une ingénierie publique forte et une notion de service public extensive et fermement ancrée, qui ont façonné les politiques publiques mises en œuvre par l'Etat dans la vie économique.

La concession de service public, que la France a inventé, en est ainsi l'une des expressions les plus caractéristiques. La France connaît ainsi le PPP de longue date, sous la forme plus générale de délégations de service public (DSP).

Ce type de PPP (concession, affermage et régie intéressée) porte sur la construction d'ouvrages et sur la gestion d'un service public, avec une rémunération tirée directement de l'exploitation du service. Les DSP couvrent en France un champ très vaste d'activités et se retrouvent notamment dans le traitement des déchets ou le chauffage urbain, les autoroutes, la distribution d'électricité et de gaz, les transports collectifs, ou encore le traitement/distribution d'eau potable...

C'est d'ailleurs ce type de contrat qui a contribué au développement des grandes sociétés françaises de BTP et de services, qui ont pu développer une présence et une expertise internationale : le PPP est sans aucun doute, de ce point de vue, un outil de compétitivité économique.

Le modèle de la délégation de service public s'est largement développé dans de nombreux domaines et est aujourd'hui fortement ancré dans la culture économique française, et les garanties qu'il apporte au service public ont été jugées suffisantes pour qu'il ne soit pas fondamentalement remis en cause.

L'autre caractéristique d'une conception forte du rôle de l'Etat est sans doute le développement d'un très grand savoir-faire technique au sein de l'administration, qui a contribué à l'exercice d'une maîtrise d'ouvrage publique forte et compétente, définissant les besoins, les solutions techniques et leurs spécifications, avant d'en confier leur réalisation à travers des marchés publics confiés aux opérateurs privés.

A ce titre, nous avons pu constater lors de nos entretiens dans les pays visités, à plusieurs reprises, la reconnaissance de cette maîtrise d'ouvrage publique forte et compétente en France et la nécessité de la maintenir pour être à même de comparer et de juger au mieux les différents modes de réalisation des investissements publics.

Mais il est progressivement apparu que ces deux modèles historiques, DSP d'une part et maîtrise d'ouvrage publique traditionnelle (MOP) d'autre part, peuvent présenter certaines limites et carences face à de nouveaux enjeux de la commande publique.

Le contrat de partenariat (et les contrats assimilés), mis en œuvre en France dans la continuité des modèles de PPP développés au niveau international (et plus spécifiquement le PFI mis en œuvre au Royaume-Uni), a été proposé pour répondre à ces enjeux, en complétant les modèles existants.

Ce contrat et les autres contrats assimilables (baux emphytéotiques hospitaliers, baux emphytéotiques administratifs) permettent de confier à un opérateur unique une prestation globale de conception construction et exploitation, avec paiement public différé sur forme de loyer, assorti d'objectifs de performance et en définissant un partage des risques du projet durant la durée du contrat entre la personne publique et le partenaire privé.

En tant qu'outil nouveau, le contrat de partenariat apporte de nouveaux questionnements, bouscule les références, et suscite certaines remises en cause : **il constitue ainsi le point d'entrée des problématiques que nous avons souhaité aborder dans le cadre de cette mission.**

On trouve par ailleurs un volume très important de PPP institutionnels. Il s'agit des sociétés d'économie mixte, récemment renommées entreprises publiques locales, dans lesquelles personnes publiques et partenaires privés sont liés par le statut et le capital de la société. Ces sociétés interviennent notamment dans les secteurs du logement, de l'aménagement, des services et du développement économique.

Dans la plupart des cas, et compte tenu des principes de mise en concurrence des contrats, ces entreprises sont donc également liées aux personnes publiques par un montage de type PPP contractuel. Sur ce point, des évolutions sont à attendre pour ce qui relève des PPP institutionnels et des conditions de leur mise en œuvre, comme cela a été rappelé par une communication de la Commission Européenne de

2008⁶. Cette communication pose notamment les principes de transparence, de concurrence et d'égalité de traitement à la création d'un PPP institutionnel quant au choix des partenaires privés et à l'attribution d'un contrat au PPP institutionnel créé.

Formes de PPP en France

On distingue en France les principales formes de PPP suivantes :

PPP contractuels :

- les délégations de service public (DSP : concession, affermage, régie intéressée)
- les contrats de partenariat (CP) et les contrats assimilés (baux emphytéotiques administratifs ou location avec option d'achat).

PPP institutionnels : sociétés d'économie mixte (SEM), récemment renommées entreprises publiques locales.

On peut également inclure dans la catégorie des PPP certains marchés publics globaux assortis d'objectifs de performance ou encore certaines concessions d'aménagement au risque de l'aménageur.

6. Un champ d'action très développé, peu mesuré

En France, il est difficile voire impossible actuellement d'obtenir une vision agrégée des investissements publics réalisés en PPP, notamment sous la forme de DSP, contrairement au montant de la commande publique traditionnelle relativement bien connu.

Selon les statistiques nationales, les investissements publics en France se sont élevés à 64 M€ en 2009, dont 75 % sont réalisés par les collectivités locales. Mais il est fort probable qu'une part importante des investissements réalisés par les entreprises, comptabilisés par ailleurs, et réalisés sous la forme de DSP, serait à considérer.

A ce titre, certaines estimations avancent que les délégations de service public portent sur plus de 80 milliards d'euros en chiffre d'affaires annuel et concernent 900 milliards d'euros en immobilisations⁷.

⁶ Communication interprétative de la commission concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux partenariats public-privé institutionnalisés (PPPI) - 5 février 2008

⁷ Selon les évaluations globales menées par l'IGD en 2009 - 2010

En ce qui concerne les contrats de partenariat, ils ont représenté 1,5 milliards d'euros d'investissements en 2009, pour 120 contrats attribués, dont 50 par les collectivités locales.

Ainsi, le choix d'une définition large des PPP et une comptabilisation de l'ensemble des formes de PPP, qui traduit la réalité de ces modes d'action et qui permet une mise en perspective internationale, n'est pas neutre, car elle conduit à constater que la France est sans doute un des pays, sinon le pays, où les PPP (contractuels et institutionnels) sont les plus développés, avec un degré de sophistication élevé. Ce constat conduit par ailleurs à relativiser, en France, le poids apparent des contrats de partenariat, parfois assimilés aux seuls PPP et placés actuellement au centre des débats.

Aussi étonnant que cela puisse paraître, il semble donc qu'une mesure fiable et exhaustive de l'investissement public reste à mettre en œuvre. Cette mesure permettrait une vision globale des investissements réalisés à travers l'investissement budgétaire direct et dans les PPP au sens large.

Une telle démarche aurait plusieurs vertus :

- Elle permettrait d'obtenir une véritable mesure de l'investissement public national, sous toutes formes confondues, et permettrait de clarifier la communication de la France auprès de la Commission Européenne, qui considère, à certains égards, la France comme en retard en matière de développement des PPP.
- Elle permettrait d'améliorer la lisibilité et la comparabilité des traitements comptables et fiscaux des PPP
- Elle permettrait de préciser les différents engagements de long terme et investissements hors bilan des acteurs publics.
- Elle permettrait enfin de contribuer de façon substantielle à une meilleure approche patrimoniale des acteurs publics.

Cette mesure serait à développer au niveau des comptes des collectivités locales (développement de la typologie et des engagements relatifs aux actifs PPP en annexes des comptes administratifs) et des comptes nationaux (comptabilité nationale et information décentralisée sur les investissements publics locaux).

Outre les acteurs publics directement impliqués, une telle démarche serait à mener en lien avec le Conseil de normalisation des comptes publics (CNCP) et l'INSEE.

Placer les usagers au cœur des PPP

Copiant en cela l'exemple britannique avec l'invention du « *private finance initiative* » (PFI), la province canadienne de l'Ontario a rebaptisé, pour des motivations certes principalement de relations publiques, ses PPP en « *Alternative financing and procurement* » (financement d'achat alternatif).

Cet exercice de nominalisme communicationnel n'est pas uniquement un artifice publicitaire. Il a le mérite de rappeler que l'objectif du PPP est l'achat public, c'est-à-dire l'acquisition par la puissance publique (qu'il s'agisse de l'Etat, de collectivités décentralisées ou d'établissements publics) de biens et/ou de services nécessaires à la réalisation de sa « *raison sociale* ».

La réalisation de la raison sociale de la puissance publique est de répondre aux besoins des membres constitutifs de la société, exprimés sous la forme du concept de « *l'Intérêt Général* », c'est-à-dire, la réponse aux besoins qu'expriment les populations : ici une nouvelle autoroute, là un hôpital moderne, ailleurs une piscine, et partout un réseau ferroviaire performant. Il faut à ce stade concéder que bien souvent en matière d'achat public, la technique d'acquisition (qu'elle soit « *alternative* » ou classique) a tendance à devenir un « *en-soi* » et à oublier qu'elle vise à satisfaire les besoins des usagers. Jacques Ellul le disait déjà dans *Le Système Technicien* (1971) : « *C'est maintenant la technique qui opère le choix ipso facto, sans rémission, sans discussion possible entre les moyens à utiliser... L'homme (ni le groupe) ne peut décider de suivre telle voie plutôt que la voie technique (...) ou bien il décide d'user du moyen traditionnel (...) et alors ses moyens ne sont pas efficaces, ils seront étouffés ou éliminés, ou bien il décide d'accepter la nécessité technique, il vaincra (...) soumis de façon irrémédiable à l'esclavage technique. Il n'y a donc absolument aucune liberté de choix.* »

Replacer au cœur de l'action publique la notion de satisfaction des besoins de la population est l'un des objectifs de la transformation de l'administration, engagée depuis le début des années 2000 notamment avec la Loi organique relative aux lois de Finances (LOLF, 2001). Ce mouvement de réforme vise à améliorer la performance de la puissance publique en adoptant le point de vue de celui au service duquel il est placé, suivant le triptyque : citoyen, usager et contribuable.

Ces trois dimensions adressent trois questions aux PPP :

- Le citoyen pose la question de la cohésion sociale et d'une gestion transparente ;
- L'usager demande que la qualité du service proposé soit satisfaisante et qu'il corresponde à ses besoins et leur évolution ;
- Le contribuable porte une exigence de bonne gestion et de performance économique

Replacer au cœur de l'action publique la notion d'intérêt général renvoie également à l'intégration de temporalités différentes : l'usager porte une exigence de satisfaction de ses besoins immédiats et d'adéquation à ses besoins (court terme); tandis que le contribuable se place dans une optique de moyen terme en portant son attention sur la soutenabilité des finances publiques et le niveau de la pression fiscale; le citoyen se place, quant à lui, sur le long terme, et prête une attention particulière à l'aménagement équitable du territoire et la préservation d'une « *gouvernance démocratique* » de la société.

Cette évolution des modes d'action publique dans le sens d'une meilleure prise en compte des usagers, contribuables et citoyens est une conséquence directe de la transformation de la place de l'Etat dans la société.

De moins en moins prescriptif, *l'Etat post-moderne*, théorisé notamment par Jacques Chevallier⁸, vise à rompre avec les usages d'une Administration en majesté pour engager l'action publique dans des processus négociés et participatifs. Décideur dans la modernité, l'Etat post-moderne est caractérisé par l'incertitude, la complexité, symptomatique d'un « *mouvement plus profond de redéfinition du lien politique* ».

Le partenariat public-privé, outil à part entière de la modernisation de l'Etat et qui vise à rompre avec l'ancienne dichotomie public/privé devrait, lui aussi, se voir appliquer les principes de ces nouvelles bonnes pratiques. Sortir de la conception technique de l'outil, et prendre en compte dans les PPP les légitimes attentes des usagers se décline en deux axes : *primo*, en développant la participation à la phase d'élaboration du projet (cahier des charges, négociation contractuelle) – c'est-à-dire la **phase élaborative du PPP** ; et *secundo* à la gouvernance du contrat (évaluation, évolution) – c'est-à-dire la **phase opérationnelle du PPP**.

⁸ Jacques Chevallier, *L'Etat post-moderne*, 2003

1. La phase élaborative du PPP

La phase élaborative comprend à la fois la remontée du besoin, la prise de décision, la définition du cahier des charges, le choix du montage retenu (méthodes d'achat public classique ou une forme de PPP), l'appel d'offres et la sélection des candidatures, la négociation du contrat et, enfin, la décision d'attribution.

Dans ce processus complexe et parfois très long, il demeurera fatalement une grande part d'expertise, tant juridique que financière, technique, politique ou administrative. Toutefois, dans chacune des phases de ce processus, tantôt le citoyen, tantôt l'utilisateur, tantôt le contribuable, dans des configurations diverses, ont une place et un rôle à jouer.

Il convient ici de rappeler une distinction au sein des PPP entre ceux qui transfèrent le risque de demande sur l'opérateur (ce qui est le cas des délégations de service public à la française, et notamment les concessions) et des contrats où l'utilisateur n'est pas le payeur. Dans le premier cas, les mécanismes de marché permettent d'approcher la conjonction entre les attentes des usagers et la prestation qui leur est fournie : à *contrario*, dans le cas d'un contrat de partenariat, les mécanismes classiques offre/demande de biens ou services ne sont plus opérants. Il est alors pertinent de mettre en place un dispositif visant à s'assurer de l'adéquation entre l'offre (i.e. le service ou l'équipement envisagé) et la demande.

Les trois paragraphes qui suivent visent à apporter un éclairage sur une configuration participative de ce dispositif en amont de l'élaboration d'un contrat de PPP. Avant d'entrer dans sa description, nous tenons à souligner en préambule que de notre point de vue, ce processus ne devrait pas être juridiquement contraignant, mais relever d'une recommandation de bonne pratique. La complexité et le lourd formalisme du PPP apparaissent aujourd'hui comme un obstacle à cette forme d'investissement public, il ne s'agirait pas de l'alourdir, ni d'imposer de nouveaux délais de réalisation, par des procédures de consultation additionnelles.

Le « commissaire de procédure » au Québec et en Ontario

Au Canada, les procédures de passation des PPP importants prévoient l'intervention d'un "vérificateur de processus" ou "fairness and process auditor" avec l'objectif d'assurer pour les acteurs publics et privés la crédibilité du processus, le respect de la transparence et l'égalité de traitement des candidats. Son intervention porte également sur l'absence de conflits d'intérêts et le respect de la confidentialité.

Ce vérificateur, mandaté par le donneur d'ordre public, intervient à titre d'observateur externe et indépendant :

- il prend connaissance et analyse les documents contractuels, les rapports d'analyse, les grilles d'évaluation et les échanges avec les candidats,
- il analyse le processus de sélection des candidats,
- il assiste aux réunions de négociations avec les groupements, et analyse les conditions de bouclage du contrat final et de closing financier.

Un rapport est produit par le vérificateur à l'issue de chaque étape du processus (candidatures, négociations, contrat final) qui doit attester le respect de la transparence et de l'égalité de traitement au cours du processus.

En amont du choix : l'expression et la définition des besoins.

Les besoins d'une population s'expriment largement au travers des élections de leurs instances représentatives, qu'elles soient nationales ou territoriales, et qui engageront pour le compte de leurs administrés la réalisation de telle infrastructure ou de tel service.

Toutefois, des formes complémentaires d'intermédiation semblent nécessaires. En effet, les délais entre la prise en compte d'un besoin dans les programmes politiques et la réponse à ce besoin sont parfois très longs. Les évolutions technologiques, voire les palliatifs développés entre-temps, peuvent avoir rendu la perception initiale du besoin obsolète. Pour la construction d'un hôpital, il n'est pas rare de voir s'écouler une dizaine d'années entre la formalisation de la demande et la pose de la première pierre : l'idée de construire l'Hôpital Européen Georges Pompidou à Paris (inauguré en 2000) remonte ainsi aux années 1970 !

Il y a donc lieu d'imaginer des modalités d'association directe des *usagers* à l'émergence d'un projet, notamment au moyen de « *boîtes à idées* » et de conférences publiques à l'occasion desquelles il s'agit de présenter et discuter des alternatives : pour relier telle unité suburbaine au cœur de ville, privilégiera-t-on la route, un TER, un tram-train, une voie de bus rapide, et avec quelles fréquences,

jusqu'à quelles heures, quelles modalités de parking à proximité... et à quel coût pour les usagers ? Cette forme de consultation devra être attentive à permettre l'expression des trois dimensions (citoyen, contribuable, usager) en visant à révéler les préférences de chacun et à permettre une conciliation de leurs priorités (efficience de la dépense publique, développement durable, qualité de service, etc.). Le principe de l'organisation de débats publics, sous l'égide de la Commission nationale du débat public, et malgré les avancées de la loi du 27 février 2002, nous semble rester restreint aux très grands projets.

Ces formes d'expression directe ne doivent pas aboutir à remettre en cause la légitimité des élus, qui restent responsables de la prise de décision *in fine*, mais avoir pour objectif de compléter la palette des informations dont les décideurs publics disposent pour effectuer leurs choix.

L'heure du choix : la décision politique, le cahier des charges

Après cette phase de consultation vient l'heure du choix politique. Il est important de rappeler ici que les organes élus sont seuls légitimes pour lancer un programme d'investissement public (ils sont comptables de l'utilisation des deniers publics devant leurs électeurs) et que la phase de consultation préalable ne doit pas lier leur pouvoir de décision mais au contraire l'éclairer.

Au vu des besoins qui auront émergé à l'occasion de la phase de consultation, et au vu des préférences qui se seront révélées (et notamment la disposition marginale des contribuables à payer, ou non, un impôt supplémentaire pour un service supplémentaire), les élus décident de réaliser ou non l'infrastructure ou le service. Ce choix politique porte aussi sur le montage juridique choisi pour la réalisation de l'opération : procédure classique ou recours au PPP.

Sur toutes ces questions qui soit relèvent de la responsabilité gestionnaire des décideurs politiques, soit portent sur des aspects très techniques, il semble difficile d'inclure une dimension participative directe.

Le mécanisme des jurys citoyens ou des comités d'usagers, nous apparaît toutefois comme une solution intéressante pour éclairer la prise de décision par le politique. Ce processus de recours à des instances d'usagers procède en trois temps :

- La constitution d'un panel représentatif de la population concernée. Est posé à cette instance une ou plusieurs question(s) sur la(es)quelle(s) il formulera un avis argumenté.
- Le panel, ensuite, s'informe sur le sujet, par le recours à des experts qualifiés sur la question, des *leaders d'opinion*, sélectionnés pour leurs prises de positions contrastées. L'intérêt de cette formation est de permettre

l'acquisition par le panel d'une vision large des arguments pour ou contre une solution donnée.

- La délibération du panel, chargé de rédiger un avis sur la question posée ; il importe dans cet avis qu'un espace soit ménagé pour permettre l'expression des avis divergents.

L'avis de ce jury citoyen ou de ce comité d'usagers ne devrait pas être juridiquement contraignant. Il aurait toutefois un caractère public et opposable, de façon à permettre à un tiers de s'en prévaloir. Il pourrait être sollicité à la fois pour le choix du type de montage, sur la finalisation du cahier des charges, sur le choix d'une modalité technique plutôt qu'une autre...

La négociation du contrat : transparence, flexibilité

En matière de négociation du contrat, c'est-à-dire une fois que les décisions politiques ont été prises, l'implication directe des *usagers* devient impossible. Dans une négociation, chaque interlocuteur doit disposer d'un mandat suffisant pour que la discussion soit souple et créatrice de solutions. Ce mandat ne peut lui être confié que par l'autorité politique qui portera la responsabilité finale de la réussite ou de l'échec de l'investissement.

Il n'en reste pas moins que le contrôle social peut trouver une traduction dans cette phase de discussion et d'élaboration du contrat au travers, notamment, de la publicité des documents contractuels. Aujourd'hui, les contrats de partenariats ne sont pas publics, et les annexes, avenants, etc. des autres formes de concession ou de délégation ne sont pas nécessairement accessibles. Bien que l'instauration de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et le renforcement de son rôle depuis les années 2000 ait contribué à accroître la transparence de l'administration, il apparaît qu'elle reste encore insuffisante.

Pour permettre un meilleur contrôle de l'élaboration des contrats, **il semble nécessaire que soient systématiquement publiés les évaluations préalables et les contrats, ainsi que toutes leurs annexes**. La protection du secret industriel devrait demeurer une exception et non une norme systématiquement invoquée pour générer de l'opacité autour des contrats.

Par ailleurs, l'implication de la sphère publique durant les processus de négociations avec le consortium privé et de suivi du contrat devrait être renforcée : une part de délégation à une expertise externe est souvent incontournable ; la définition des besoins, le contrôle par la sphère publique l'est tout autant.

Dans cette phase de négociation des contrats, une grande attention devrait être portée au respect des principes fondateurs du service public : égalité, continuité et mutabilité. Ces trois dimensions sont au cœur de la raison d'être de l'infrastructure

ou du service dont la réalisation sera confiée à l'opérateur privé. Ces trois dimensions sont aussi des points de vigilance de la population et expliquent souvent les réticences à voir confier à un opérateur privé (qui ne respectera pas nécessairement ces « Lois de Rolland ») des missions de service public. Définir très précisément dans le contrat la manière dont l'opérateur privé garantira l'égalité d'accès, l'égalité de traitement, la desserte harmonieuse du territoire (lorsqu'il s'agit d'un service en réseau), la continuité spatio-temporelle du service (absence de « coupures sauvages » ou d'interruptions dans certaines zones géographiques), l'adaptation aux évolutions technologiques, aux nouveaux usages, aux nouveaux besoins, aux mutations sociales, mais aussi l'évolution des contraintes qui peuvent peser sur l'opérateur, en matière d'environnement ou de traitement des informations personnelles. Ces clauses contractuelles ne seraient pas nécessairement très détaillées – la jurisprudence administrative est suffisamment développée pour couvrir ces champs.

2. La phase opérationnelle du PPP

Une fois le contrat signé, la plupart des PPP commence par une phase de conception-réalisation, qu'il s'agisse de béton ou de développement de TIC. Cette première phase ne suppose guère d'interventions des usagers. Néanmoins dans les projets pour lesquels cette phase de conception-réalisation est relativement longue (parfois 2 à 3 ans), il convient que les usagers puissent s'approprier le projet avant sa mise en service. L'un des moyens peut alors consister à l'organisation de présentation du projet à différentes étapes de sa conception, puis de sa réalisation (impact très positifs de visites de chantiers).

Le partenariat public-privé prend réellement vie lorsque le bien ou le service est mis à la disposition du partenaire public. Si la traditionnelle réception de l'ouvrage (vérification de sa conformité au cahier des charges) doit rester une opération essentiellement technique, les usagers ont toute leur place dans la gouvernance du partenariat sur la durée, à la fois sur les questions de transparence de gestion, d'évaluation et d'évolution du service.

Transparence

La transparence doit être une préoccupation sur toute la durée du contrat. La transparence du contrat a pour but d'évaluer les résultats mais vise également à proposer des pistes d'amélioration de la performance.

La transparence peut se bâtir d'une part sur la publication de résultats annuels.

D'autre part, pour cultiver la transparence sur la durée, et dans un souci d'amélioration de l'efficacité et de la performance du contrat, des observatoires peuvent être mis en place. Les indicateurs peuvent être définis par la personne

publique, en lien avec le partenaire privé, et en concertation le cas échéant avec l'utilisateur (notamment pour les DSP mais également quand on est en prise directe avec l'utilisateur telles les opérations à venir du plan Campus).

Evaluation

Un bon suivi du contrat suppose une implication des élus et des fonctionnaires. L'évaluation de la performance constitue un excellent moyen pour susciter l'implication de la personne publique et de l'utilisateur.

Des organismes de contrôle et de suivi peuvent être mis en place pour évaluer la performance. La qualité première de ces organismes doit être leur indépendance, garante de leur objectivité et impartialité, et de leur crédibilité par rapport aux usagers.

En complément de la mise en place de ces outils d'évaluation, il convient de créer une véritable complémentarité entre le partenaire public et le partenaire privé. Dans tous les pays que nous avons visités, les fondements de ce partenariat de confiance sont posés dès la négociation du contrat : les incertitudes, incompréhensions, tensions, hésitations, réserves et la méfiance qui auront pu entacher la phase d'élaboration du contrat se répercutent sur sa réalisation (ce point sera abordé plus en détails dans le chapitre 6). Les PPP s'inscrivant dans la durée, la confiance réciproque et le respect mutuel entre la personne publique et le partenaire privé constitue l'une des clés du succès d'un PPP et son acceptabilité par les *usagers*.

Ici encore, la distinction entre contrat de partenariat et DSP / concessions doit être soulignée. Dans le deuxième cas, les interfaces entre la personne publique et l'opérateur privé sont limitées : la personne publique est dans un rôle de contrôle et d'inspection d'ordre public. Les corps techniques vérifieront périodiquement le bon état de la chaussée et des ouvrages d'une autoroute. Dans un contrat de partenariat toutefois, agents et organismes publics et privés sont en interaction quotidienne : le Président d'une université gérée en contrat de partenariat discutera tous les jours avec les équipes d'exploitation, qu'il s'agisse de la restauration, de l'entretien des locaux, ou pour l'organisation d'un symposium.

Par ailleurs, quand on parle d'évaluation, la question de la sanction se pose. La sanction peut émaner de la personne publique, voire de l'utilisateur lui-même. La sanction de la personne privée figure au contrat (pénalités diverses). La sanction par l'utilisateur peut prendre différentes formes : une sanction directe par la non-utilisation d'un équipement ou d'une infrastructure (laquelle se traduit par des pertes de recettes – essentiellement dans le cas de contrats transférant un risque de demande : DSP / concessions), ou une sanction indirecte par une remise en cause du fondement du PPP, et donc une perte de confiance.

Le métro londonien

La satisfaction des usagers peut s'écarter de sa modélisation théorique. Dans le cadre du PFI pour le métro londonien, le contrat prévoyait une évaluation de la propreté des stations. Cette propreté était à la fois mesurée de manière objective (nombre de déchets, papiers, etc. par surface) et par un sondage de satisfaction des usagers. Les résultats quantitatifs étaient dans les normes prévues par le contrat. Toutefois, les usagers étaient mécontents de la propreté du métro. Les exploitants ont alors choisi de faire travailler des équipes de nettoyage aux heures de pointe, pour qu'elles soient visibles et remarquées – la satisfaction des usagers s'est considérablement accrue, alors même que les résultats quantifiables restaient au même niveau. Cet exemple illustre à la fois la possibilité de « *manipuler l'opinion* » (d'où l'intérêt de compléter ces évaluations qualitatives par des mesures quantitatives), mais peuvent également illustrer une mauvaise perception des attentes : les voyageurs du *Tube* veulent un métro certes propre, mais surtout des stations dont on s'occupe...

Evolution

Un PPP, souvent conclu pour une durée très longue, doit pouvoir évoluer dans le temps. Pour cela plusieurs conditions doivent être réunies :

- Une souplesse dans le contrat : en effet, pour pouvoir évoluer, les conditions de révision du contrat doivent être prévues. En effet, souvent les clauses du contrat sont trop rigides et dissuasives, sur le plan financier notamment, pour prendre en compte des évolutions rendues nécessaires. Aussi, dans la mesure du possible, ces évolutions doivent être anticipées (par exemple concernant les mises à jour par rapport aux réglementations en vigueur). Par ailleurs, il est pertinent de prévoir des « clauses de revoyure » dans un contrat pour permettre dans une certaine fréquence de remettre à plat certaines clauses contractuelles et intégrer des modifications rendues nécessaires. Cette souplesse est une attente forte des *usagers* et a un impact indéniable sur la crédibilité et l'acceptabilité du PPP.
- Une faculté d'expertise de la personne publique pour identifier les évolutions nécessaires au contrat : la personne publique doit préserver son expertise pour conserver le pilotage du projet. En effet, l'écueil à éviter consiste à dire : « ce n'est pas notre métier, on donne au privé », position conduisant également à des situations monopolistiques et de dérive des coûts. Cette capacité d'expertise peut être développée par la formation des fonctionnaires en charge de ce type de dossiers, par des échanges d'expériences entre services de l'Etat et Collectivités ou par des conseils d'organismes centralisés. La personne publique sera ainsi d'autant plus forte

auprès du partenaire privé mais également plus crédible aux yeux des usagers, permettant ainsi un rapport équilibré avec son prestataire pour faire évoluer le contrat quand nécessaire.

Le contrat de performance énergétique de la Région Alsace

Sur cette problématique du positionnement de l'utilisateur au cœur du PPP, on peut citer l'exemple du contrat de performance énergétique de la Région Alsace. Pour s'inscrire dans sa volonté de promotion du développement durable et pour susciter l'adhésion de l'ensemble de la communauté éducative (équipe de direction du lycée, professeurs, personnels administratifs et techniques, élèves) au projet, la Région Alsace a intégré un volet sensibilisation au contrat. Ainsi, le contrat prévoit sur la durée, en complément de ses travaux visant à réduire la consommation énergétique des bâtiments et les rejets des gaz à effet de serre, des actions de sensibilisation à destination de l'ensemble de la Communauté éducative. Ces actions de sensibilisation, mises en œuvre sur toute la durée du contrat, se traduisent notamment par des visites de chantier, des cycles de conférences, des études de cas, des bilans carbone sur les bâtiments, la mise en place de sites internet dédiés au projet, l'intégration de lycéens stagiaires chez le prestataire, etc...

De plus, pour mettre en synergie ces différentes actions, la Région travaille en partenariat avec une association d'initiation à l'environnement, habituée à intervenir dans les collèges et lycées alsaciens. Ainsi, l'association assurera une sorte d'interface entre la communauté éducative et l'entreprise privée pour permettre une démarche participative de l'établissement scolaire. L'intérêt du partenaire privé réside également dans la réduction des consommations énergétiques par le biais d'un comportement vertueux de la communauté éducative.

Mieux évaluer les PPP

1. L'évaluation économique, vecteur stratégique de la modernisation des donneurs d'ordre publics

L'évaluation est un élément essentiel des partenariats public-privé. S'agissant souvent d'une nouvelle modalité d'investissement public, ces derniers doivent être évalués afin d'assurer une meilleure prise en compte des considérations économiques de long terme dans les choix d'investissement. En ce sens, l'évaluation relève d'abord du bon sens, de l'aide à la décision publique. Mais dans le cas des PPP, l'évaluation est aussi un facteur de mise en dynamique des comportements publics ; de ce fait, le processus d'évaluation peut paraître simultanément inachevé et périlleux, mais aussi particulièrement prometteur.

L'évaluation économique, porteuse d'une vision long terme dès la conception

L'évaluation d'un projet d'investissement est une démarche multidimensionnelle qui comprend principalement un volet économique, complété par d'autres considérations pouvant relever de la socio-économie, de l'équité d'accès au service public ou d'autres objectifs politiques.

L'évaluation économique d'un projet consiste à rapprocher les coûts et les recettes générés par un investissement sur toute sa durée de vie. Elle est couramment exprimée par la valeur actuelle nette du projet : en comparant deux scénarios, l'un avec projet, l'autre sans, une valeur actuelle nette positive suggère ainsi de réaliser le projet, créateur de valeur, plutôt que de ne pas le faire.

L'évaluation économique ne doit cependant pas être appréhendée comme un simple outil technique : il s'agit à la fois d'un élément fondamental d'une stratégie publique d'investissement et de modernisation des donneurs d'ordre publics, deux enjeux essentiels dans un contexte de stricte maîtrise des dépenses publiques.

L'évaluation économique conduit d'abord le donneur d'ordres à développer une vision à long terme de son projet : ce qu'il coûte en financement et en exploitation, ce qu'il rapporte et les risques dont il est porteur. En orientant l'action publique vers la durabilité économique, l'évaluation économique s'inscrit dans une logique de développement durable. Elle oriente ainsi la décision publique vers une meilleure performance économique, conformément aux stratégies actuelles.

Cependant, dans une telle vision de long terme, les paramètres de l'évaluation économique sont intrinsèquement liés au choix du mode de réalisation du projet. Ainsi, il est classiquement admis qu'une réalisation en maîtrise d'ouvrage publique

permet de minimiser le coût du financement, tandis qu'un partenariat public-privé devrait optimiser le coût du cycle de vie (dont seulement 20 % d'investissement et 75 % d'exploitation – cf graphique ci-dessous). Afin de mieux cerner la pertinence du recours à telle ou telle modalité de réalisation d'un investissement donné, la comparaison de la valeur créée selon le mode de réalisation fait sens. A condition d'être portée positivement par le donneur d'ordres public, l'évaluation économique entre différents modes d'investissement peut contribuer objectivement à une stratégie publique d'investissement plus efficace.

Répartition moyenne des types de coûts sur le cycle de vie d'un bâtiment tertiaire (hors foncier et frais financiers)



Source : *Ouvrages publics et coût global*, Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (2006)

L'évaluation économique : expression d'une stratégie d'investissement

Outil d'aide à la décision publique, l'évaluation économique relève non seulement du bon sens, mais aussi de la stratégie pluriannuelle d'investissement du donneur d'ordres public. Dans la mesure où il évalue la performance *a priori*, comme *a posteriori*, l'acte d'évaluation est largement promu afin de rendre l'action publique plus efficace, que ce soit à travers la Charte des services publics locaux de l'IGD, la LOLF (cf. encadré ci-après). Dans la quasi-totalité des pays qui recourent au PPP, l'évaluation fait partie de la « boîte à outils » qui accompagne ces montages, afin d'en concentrer l'usage sur leur zone de pertinence.

La LOLF : un outil au service de la performance de la dépense publique

La Loi organique relative aux lois de finances favorise la performance de la dépense publique au niveau budgétaire. En articulant les concepts d'objectifs, de résultats et de moyens, elle conduit à la fois à une meilleure efficacité de la dépense publique (atteinte des objectifs) et une meilleure efficience (économie des moyens employés par rapport aux objectifs).

Surtout, la LOLF renforce la pluriannualité budgétaire en généralisant aux dépenses de fonctionnement les autorisations d'engagement qui peuvent être reportées sur plusieurs années.

Enfin, la LOLF pose les bases d'un rapprochement de la comptabilité générale de l'Etat avec une logique de comptabilité d'entreprise permettant de mettre en place un contrôle de gestion et une mesure de la performance de la dépense publique.

Ainsi la LOLF s'inscrit dans la même perspective de performance de la dépense publique que les PPP. Elle devrait donc contribuer à alimenter plus correctement les évaluations du recours au PPP pour la réalisation d'investissements publics.

2. La raison d'être de l'évaluation économique

Appliquée aux différentes modalités de réalisation d'investissements publics, l'évaluation économique vise globalement à orienter le mode de réalisation vers une meilleure efficience sur la durée de vie du projet. L'évaluation préalable des contrats de partenariat s'inscrit dans cette perspective et pourrait faire école : en théorie, ce processus responsabilise davantage les donneurs d'ordre publics, mais il suscite aussi en pratique un certain nombre d'interrogations.

Le révélateur d'une logique de long terme

Même si elle intervient en amont de la procédure de passation du contrat, l'évaluation économique contraint le donneur d'ordre public à analyser le coût global du projet sur sa durée de vie. En ce sens, elle contribue au développement de la culture économique des donneurs d'ordre publics en se faisant l'expression de la logique de développement durable. Au-delà de l'investissement initial, elle introduit en effet une prise de conscience publique de la valorisation patrimoniale des investissements, et de la nécessité d'une politique pluriannuelle d'entretien et de renouvellement dans le temps.

Cette vertu du raisonnement économique se manifeste particulièrement lors de l'analyse d'une réalisation en maîtrise d'ouvrage publique : l'évaluation révèle alors

les coûts directs, indirects, cachés, présents, futurs, etc. que le donneur d'ordres n'appréhende jamais totalement. C'est une des lacunes essentielles de la loi MOP que de ne pas prendre suffisamment en compte l'approche globale du cycle de vie de l'investissement, au-delà de la conception-réalisation. S'il faut reconnaître que lors de l'adoption de la loi MOP – il y a 25 ans – il était trop ambitieux d'espérer tenir un raisonnement économique sur la durée de vie d'un investissement, la réduction des délais de production et les progrès de l'analyse économique n'autorisent plus à ignorer cette approche en ne considérant qu'une vision de court terme.

L'évaluation économique favorise également une prise de conscience des risques, souvent négligés en maîtrise d'ouvrage publique, mais valorisés en PPP dans la mesure où leur partage entre les partenaires constitue une des caractéristiques essentielles des PPP.

Ainsi, l'évaluation économique met classiquement en évidence les surcoûts (liés au financement), et les économies (liées à une conception optimisée sur la durée et à un meilleur partage des risques) dus à l'approche intégrée des PPP. En ce sens, l'évaluation économique permet théoriquement de déterminer le mode de réalisation le plus efficient sur la durée de vie de l'investissement. C'est la raison pour laquelle le législateur a subordonné le recours au contrat de partenariat – contrat global, d'exception – à la réalisation d'une « évaluation préalable », afin d'orienter les donneurs d'ordre publics vers le mode de réalisation le plus performant.

L'évaluation préalable des contrats de partenariat : un exemple à suivre ?

Une innovation juridique majeure

L'évaluation préalable est une étape imposée du recours au contrat de partenariat, en vertu de l'ordonnance de 2004. Elle doit comporter une analyse comparative de différentes options de passation de la commande publique, notamment en termes d'efficacité, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable. L'arrêté du 2 mars 2009 a précisé brièvement les éléments constitutifs de cette évaluation.

Selon l'arrêté du 2 mars 2009, l'évaluation préalable comprend :

- Une présentation générale du projet et de la personne qui le porte ;
- Une partie juridique démontrant l'urgence ou la complexité du projet et présentant les schémas juridiques envisageables ;

- L'analyse comparative de ces schémas juridiques :

- un cadrage, notamment les périmètres, les procédures, les calendriers et la durée totale du contrat distinguant la durée des travaux et la durée d'exploitation ;
- un chiffrage en coût complet, comprenant notamment les coûts de programmation, de conception, de réalisation, de financement, de fonctionnement du projet pour la personne publique et pour le partenaire privé avec leur évolution dans le temps, une estimation des recettes annexes éventuelles ainsi que le traitement comptable et fiscal retenu ;
- une actualisation, comprenant notamment la période et le taux retenu, et une estimation des coûts en valeur actuelle des flux nets de décaissement dans chacun des schémas pour la personne porteuse du projet ;
- une prise en compte du risque, des performances et du dédit, présentant notamment la répartition des risques entre les acteurs public et privé, leur valorisation monétaire, les calculs des valeurs de basculement des principaux paramètres et les tests de sensibilité sur les principaux postes de coûts ;
- la prise en compte du développement durable.

La conclusion d'un contrat de partenariat dépend donc des résultats de l'évaluation préalable ; l'un des trois critères suivants devant au moins être vérifié :

- critère de complexité : 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 ;
- critère d'urgence : 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, ou de faire face à une situation imprévisible ;
- critère d'efficacité (correspondant à la « best value for money » britannique) : compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public 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 commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage.

La loi du 28 juillet 2008 autorise désormais le recours aux contrats de partenariat dans le cas où seul le critère d'efficacité est vérifié, alors qu'il constituait précédemment une condition nécessaire mais non suffisante au recours à cette forme de la commande publique. En pratique, la vérification de ce critère d'efficacité, et donc l'analyse comparative décrite ci-dessus, constitue désormais le cœur de l'évaluation économique.

Un premier gage de justification

L'évaluation économique permet aux différentes logiques, parmi lesquelles la rationalité économique, de s'exprimer au moment du choix du recours au contrat de partenariat. Cet enjeu est d'autant plus marqué au niveau des collectivités territoriales que leur évaluation préalable doit être présentée à l'assemblée délibérante qui se prononce expressément sur le principe du recours à un contrat de partenariat. En renforçant ainsi la justification du choix du mode de réalisation, la loi permet à l'évaluation économique de compléter la prise de décision publique ; ce faisant, elle responsabilise le donneur d'ordres sur l'aspect sociétal et l'opportunité du recours au contrat de partenariat pour réaliser le projet.

Par qui est réalisée l'évaluation économique ?

La réalisation de l'évaluation économique entre différents modes d'investissement pose la question de l'auteur d'une telle étude : doit-elle faire appel à des compétences du donneur d'ordres public ou bien au contraire à des compétences extérieures ?

En France, comme à l'étranger, la personne publique ne dispose généralement pas des compétences pour réaliser de telles évaluations économiques dès lors que le projet est complexe et atteint un montant significatif. En revanche, pour certains projets plus simples, le donneur d'ordres peut conduire l'évaluation en interne, en s'appuyant notamment sur les outils mis à sa disposition par la MAPPP, en particulier un modèle financier d'évaluation préalable.

Au-delà du coût de transaction correspondant à la sous-traitance de cette analyse, il paraît indispensable de s'appuyer sur un bon conseil, pour peu que le donneur d'ordres souhaite argumenter sa décision sur la base de la rationalité économique de l'évaluation. Dans cette perspective, il paraît souhaitable que les différents donneurs d'ordre publics soient aidés pour trouver des conseils reconnus pour leur compétence et s'appuient sur le mieux-disant en valorisant particulièrement la qualité de la prestation proposée.

Le recours à une expertise externe ne doit pas conduire pour autant le donneur d'ordres à se soustraire de ses prérogatives : il reste celui qui oriente, contrôle et décide. Quelle a été notre surprise en constatant qu'une grande administration britannique nous a fait recevoir par son consultant au siège de ce dernier, ses propres effectifs – en forte baisse – ne lui permettant plus d'assurer que quelques missions ponctuelles, sans véritable vision globale !

Une « clé de voûte » à l'apparence trompeuse

Disposition innovante dans la pratique de la commande publique en France, l'évaluation préalable est souvent considérée comme étant la « clé de voûte de passation du contrat de partenariat » (Hervé Novelli). Dans la mesure où elle est censée justifier économiquement la rationalité du recours au contrat de partenariat, elle constitue la raison d'être de chacun de ces contrats.

En théorie, l'évaluation préalable conduit donc à orienter le recours au contrat de partenariat vers sa zone de pertinence, donc d'en favoriser le développement et l'efficacité.

Mais en pratique, la confiance accordée au processus d'évaluation préalable n'est pas au niveau suggéré par l'analyse théorique, tant cet exercice opérationnel d'évaluation est difficile et le processus au sein duquel il s'inscrit est sensible. De fait, l'évaluation économique actuelle n'est pas toujours aussi fiable, crédible et transparente qu'on voudrait bien le croire. En France, et ailleurs à l'étranger, la réalité de la « *value for money* » n'a été que très peu approchée et ce sur des échantillons réduits de cas réels, semant ainsi le doute à l'égard des PPP en général, du contrat de partenariat en particulier.

3. Le clair-obscur de l'évaluation économique

L'évaluation économique, telle qu'elle est mise en œuvre en France et dans les pays visités est bien accueillie par les protagonistes que nous avons rencontrés. Telle qu'elle est pratiquée, elle présente cependant un certain nombre de limites qui en affaiblissent la portée, et avec elle le bien-fondé du recours aux partenariats public-privé.

Comment dépasser la complexité du processus d'évaluation ?

Aussi nécessaire soit-elle, l'évaluation économique est un processus intrinsèquement complexe. Sa mise en œuvre dans la comparaison de différents modes de réalisation d'investissement soulève plusieurs problèmes d'ordre méthodologique et requiert inévitablement un certain nombre d'approximations.

La complexité de cet exercice relève de la conjugaison de plusieurs facteurs :

- Du fait des périmètres respectifs des différents modes de commande publique (conception-réalisation dans l'approche MOP de court terme, *versus* financement-investissement-exploitation dans l'approche PPP de long terme), la

comparaison économique basée sur la durée de vie d'un investissement oriente naturellement le résultat de l'évaluation en faveur du PPP.

- La question du scénario à modéliser au cas où la procédure MOP apparaîtrait inenvisageable pour des raisons budgétaires ou techniques est loin d'être secondaire. Dans le premier cas, certains experts recommandent de comparer le scénario PPP à une solution de repli crédible, *a fortiori* moins efficiente que le scénario MOP hors contrainte budgétaire. En revanche, lorsque les compétences du donneur d'ordres public ne permettent pas d'envisager une procédure alternative au PPP (cas de réseaux de haut débit des collectivités territoriales ou des hôpitaux britanniques), l'analyse comparative n'a plus lieu d'être sans pour autant disqualifier ou qualifier le recours au PPP.
- L'évaluation du coût global en procédure MOP nécessite de multiples hypothèses pour modéliser les coûts « cachés » y afférent : du fait d'une comptabilité publique analytique insuffisante, l'évaluation des coûts de transaction pour la régulation du projet et pour la passation des futurs contrats d'entretien est particulièrement délicate. Une analyse du retour d'expérience de plusieurs réalisations en MOP conforterait ces hypothèses.
- De nombreuses incertitudes naissent de la complexité intrinsèque des projets en PPP et du fait que la personne publique doit décliner la spécification fonctionnelle définie pour le dialogue compétitif sous forme technique pour l'évaluation économique. Cette difficulté justifie de recourir à des conseils économiques suffisamment qualifiés pour assister le donneur d'ordres dans cette phase du processus.
- L'absence courante d'évaluation socio-économique rend difficile la prise en compte de l'accélération des délais qui constitue pourtant un avantage essentiel du recours aux PPP.
- Enfin, l'évaluation économique – qui intervient parfois très en amont de la procédure – s'appuie sur des estimations de coûts qui n'ont pas été confrontées à l'offre du marché. Il en résulte une forte incertitude sur les hypothèses initiales, indépendamment du risque classique de variation de ces coûts au cours du projet.

Les approximations induites par cette complexité – légitimes dans le cadre de tout exercice de modélisation – suggèrent néanmoins de prendre du recul vis-à-vis des résultats de ce premier calcul économique.

En premier lieu, il conviendrait de tester la sensibilité du résultat aux principaux paramètres et de mettre en évidence les hypothèses les plus essentielles.

En second lieu, l'évaluation économique ne devrait pas être appréhendée comme l'ultime exercice d'évaluation du projet, mais bien comme le premier d'une série dont les incertitudes seront levées progressivement et les résultats confirmés (ou infirmés) ultérieurement.

Enfin, ces facteurs de complexité devraient être progressivement atténués pour peu qu'une démarche soit engagée afin d'améliorer l'efficacité opérationnelle des PPP dans le cadre d'une véritable stratégie publique d'investissement.

L'évaluation est-elle un outil d'aide à la décision publique ?

Conformément à l'esprit de l'ordonnance de 2004, la MAPPP précise que l'objet de l'évaluation préalable est « d'éclairer » la personne publique dans son choix. Pierre Van de Vyver et Baptiste Boyer de l'IGD ont analysé⁹ la place de l'évaluation préalable lors des débats relatifs à l'adoption du principe du recours au contrat de partenariat dans sept conseils municipaux.

Entre des élus plus ou moins favorables au recours au PPP et plus au moins avertis de ce mode de commande publique, le débat sur le principe du recours au contrat de partenariat relève bien du jeu politique où l'objectivité et la rationalité propres à l'évaluation sont reléguées à l'arrière plan. L'évaluation elle-même n'y joue pas un rôle majeur dans la mesure où ni sa méthodologie, ni ses résultats ne sont au centre du débat.

Van de Vyver & Boyer notent ainsi que « l'évaluation est un outil essentiel d'aide à la décision mais qui peine à s'imposer comme une référence donnant matière à l'argumentation parmi les élus locaux. Elle n'est ni source de controverse en elle-même, ni ne contribue à enrichir le débat : elle constitue un argument pour ceux qui en sont par avance convaincus et n'est que trop peu discutée par ceux qui, par avance également, vont s'opposer à l'adoption du principe du recours au contrat de partenariat. »

Cette analyse est conforme aux propos que nous avons pu recueillir auprès des donneurs d'ordre publics, en France, mais aussi dans certains pays étrangers. L'évaluation économique n'est pas remise en cause, mais des progrès restent à accomplir pour développer la culture de l'évaluation dans la prise de décision.

L'évaluation peut-elle contribuer au dialogue compétitif ?

L'évaluation économique qui intervient en amont de la procédure de dialogue compétitif – lorsque celle-ci est privilégiée pour la passation de la commande publique – a l'opportunité de contribuer favorablement aux échanges à mener avec les candidats.

⁹ Van de Vyver P. & Boyer B. Le débat politique et le choix du recours au contrat de partenariat : retour d'expérience à travers l'examen des délibérations des organes délibérants locaux, 2009, *Bulletin juridique des contrats publics*, N° 65, pp. 262-267.

Pourtant, les donneurs d'ordre publics peuvent craindre que le dialogue compétitif ne remette en cause les résultats de l'évaluation économique, du fait de la complexité de celle-ci, le risque est réel de sous-évaluer tel ou tel coût du projet et, en raisonnant sur la durée du cycle de vie, de favoriser à tort un mode de réalisation au détriment d'un autre.

Pourtant, l'évaluation économique peut appuyer efficacement le dialogue compétitif : en faisant apparaître grâce à des tests de sensibilité les conditions pour que le recours au PPP soit économiquement efficient, l'évaluation économique fixe des repères pour les futures négociations et met en exergue les leviers sur lesquels agir. En particulier, elle permet d'orienter le partage des risques vers le meilleur résultat financier.

Dans cette perspective, le donneur d'ordres public a tout intérêt à s'impliquer fortement dans l'évaluation économique. Cela suggère d'y consacrer les moyens et l'expertise nécessaires, en cohérence avec la complexité et le coût du projet, sur les plans techniques, juridiques, économiques et financiers.

L'évaluation peut-elle ne pas être suspectée de partialité ?

Bien que le recours au PPP puisse être justifié par d'autres raisons que la performance économique (par exemple, la complexité ou l'urgence dans le cas du contrat de partenariat français), on imagine mal aboutir une procédure dont l'évaluation économique révélerait que le recours au PPP n'est pas au moins aussi efficient que celui à un autre mode de commande publique.

Avec ce type d'évaluation, la suspicion à l'égard du calcul économique est encore renforcée par la complexité, les approximations nécessaires et la transparence relative de l'exercice. En particulier, la valorisation des risques – différenciée selon le mode de passation de la commande publique – qui s'appuie souvent sur le dire d'un seul expert et qui justifie généralement l'essentiel des avantages financiers du partenariat public-privé restera longtemps sujette à caution, en l'absence d'un véritable retour d'expérience.

Verbatim sur l'évaluation économique

« L'évaluation préalable sert très clairement à démontrer ce qu'on veut lui faire démontrer » (France)

« Le calcul de la *Value for Money* est un peu un art et une science » (Canada)

« Le *Public Sector Comparator* est un outil marketing » (Allemagne)

« Le *Public Sector Comparator* est un outil très théorique » (Allemagne)

Comparaison internationale des standards de *Value for Money* : avantages avancés d'une solution PPP par rapport à une solution conventionnelle, en % de l'investissement :

- Entre 5 et 25 % en Allemagne
- Entre 10 et 15 % au Canada

Enfin dans le cas français, le double rôle de la MAPPP – simultanément « mission d'appui » qui aide et accompagne les personnes publiques dans la réalisation de leurs contrats de partenariat et « organisme-expert » qui rend l'avis sur l'évaluation préalable requis par l'ordonnance de 2004 – fait naître une ambiguïté que les québécois ont levé en transformant leur « Agence des PPP du Québec » en « Infrastructure Québec », sur le modèle de l'agence ontarienne qui traite de toutes les modalités de réalisation des investissements.

Infrastructure Québec : au-delà des PPP

Dans un contexte politique et social difficile à l'égard des PPP, le gouvernement québécois a remplacé son Agence des PPP par Infrastructure Québec, une structure d'appui aux donneurs d'ordre publics pour tous les grands projets d'infrastructure, quel qu'en soit le mode de réalisation.

A l'automne 2009, en raison des critiques et de la résistance suscitées par les PPP au Québec, l'Agence des PPP était devenue une étiquette trop lourde à porter. « Dès qu'un dossier passait par le truchement de l'Agence des PPP, on avait tous l'impression que les projets sortaient en PPP et non pas en mode traditionnel, alors que ce n'était pas nécessairement l'objectif prévu », a reconnu la présidente du Conseil du trésor québécois en justifiant la transformation de l'agence.

Malgré un certain nombre d'atouts, le processus d'évaluation économique entre différents modes de la commande publique reste donc pénalisé par des difficultés intrinsèques, culturelles et politiques. Malgré les efforts sincères de la plupart des acteurs du marché des PPP, la démonstration objective de la réalité de la *Value for Money* se fait toujours attendre.

Force est aussi de reconnaître que la nouveauté introduite à la fois par un recours accru aux PPP et par la mise en œuvre d'évaluations économiques ne saurait changer les comportements publics en seulement quelques années. Aussi, afin d'utiliser les PPP en les recentrant sur leur zone de pertinence, nous proposons dans la section suivante quelques pistes pour faire un meilleur usage de l'évaluation économique.

4. Du bon usage de l'évaluation économique

Afin de dépasser les difficultés liées à l'évaluation économique entre différents modes de la commande publique, nous considérons que l'obligation procédurale instituée par le contrat de partenariat en France a vocation à tirer vers le haut l'ensemble des pratiques des donneurs d'ordre publics.

Dans cette perspective, nous proposons d'abord de reconsidérer sous un jour plus favorable la démarche d'évaluation elle-même, avant d'envisager la poursuite de l'évaluation *ex post* et de développer le processus d'évaluation dans d'autres directions.

Positiver la démarche d'évaluation

Tout d'abord, il convient de permettre aux donneurs d'ordre publics de mieux appréhender le processus d'évaluation, et ce d'autant plus qu'une démarche d'évaluation correctement menée permet de sécuriser les choix opérés.

Dans cette approche, il faut d'ailleurs considérer que le processus même d'évaluation est tout aussi important que le résultat. A défaut de fournir toutes les réponses attendues, l'évaluation permet au moins au donneur d'ordre de se poser les bonnes questions et d'identifier les facteurs critiques qui seront autant de leviers de création de valeur dans la suite du processus.

Dans cette perspective, il paraît nécessaire d'accroître significativement la transparence de l'ensemble des évaluations qui peuvent être conduites, permettant ainsi de banaliser la démarche. Dans le cas particulier de l'évaluation préalable au contrat de partenariat, il s'agit plus précisément pour chaque acteur de s'engager à être transparent sur ce qui relève de sa compétence : le donneur d'ordres public et son conseil sur l'évaluation préalable, la MAPPP sur son avis.

Enfin, il convient toujours de rappeler que l'évaluation économique n'ambitionne pas d'être davantage qu'un outil d'aide à la décision et qu'elle n'a pas vocation à devenir l'unique critère de légitimation d'un projet réalisé en PPP.

Cette façon positive d'appréhender l'évaluation autorise donc à prendre du recul par rapport aux résultats d'un exercice donné, susceptibles de varier dans le temps ; cela

conduit à envisager plus favorablement les interactions entre l'évaluation et le dialogue compétitif, la transparence et la poursuite *ex post* de la démarche. Par ailleurs, l'accent mis sur l'évaluation économique ne doit pas faire oublier la qualité intrinsèque et industrielle de chaque projet ; cela suggère de développer l'évaluation dans d'autres dimensions.

Poursuivre les évaluations ex post

Lorsque des doutes pèsent sur la fiabilité d'un processus, il est courant de recourir à une analyse *a posteriori* afin d'en diagnostiquer les forces et les faiblesses, d'en confirmer ou infirmer les principales étapes et d'en tirer un retour d'expérience pour l'avenir. Dans le cas de l'évaluation économique entre différents modes de commande publique, nous suggérons de poursuivre l'évaluation au-delà de la période amont durant laquelle elle est habituellement menée :

- A l'issue du dialogue compétitif, alors qu'aucune boucle de retour n'est juridiquement prévue, l'évaluation économique devrait être actualisée dès que certains paramètres évoluent significativement par rapport aux hypothèses de la précédente évaluation. Les résultats de cette nouvelle évaluation pourront confirmer ceux de la première et mieux justifier le recours au PPP. Dans le cas inverse, il ne s'agit évidemment pas de remettre en cause le recours au PPP, mais bien de comprendre la sensibilité de la première évaluation économique aux paramètres susceptibles d'évoluer lors du dialogue compétitif.
- Une fois le projet mis en service, le rapport annuel que le partenaire ou concessionnaire doit établir¹⁰ permet de poursuivre l'évaluation *ex post*. L'évaluation *ex post* offrira d'abord au donneur d'ordres public un retour d'expérience sur les risques et les coûts qui contribuera à fiabiliser les évaluations économiques des futurs projets. Elle servira également de support au contrôle de gestion et à l'audit de la performance et de l'équilibre financier du projet, véritables outils de pilotage du contrat.
- Enfin, ces évaluations successives rendues publiques, inciteront *ex ante* le donneur d'ordres public à conduire la première évaluation le plus rigoureusement possible, sous peine de voir ses résultats rapidement remis en cause.

¹⁰ Rapport établi en vertu des décrets du 2 mars 2009 2009-242 et 2009-243 dans le cas du contrat de partenariat, rapport du délégataire dans le cas de la DSP.

La démarche d'évaluation *ex post*

Le principe général consistant à revisiter *ex post* l'évaluation n'est pas aussi développé qu'une bonne gouvernance publique l'exigerait. La démarche relève généralement des institutions publiques telles que la Cour des Comptes française ou le National Audit Office britannique. S'agissant des infrastructures de transport en France, la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs exige des différents maîtres d'ouvrage qu'ils publient un bilan socio-économique quelques années après la mise en service d'un projet.

Dans le cas particulier de l'évaluation de la valeur ajoutée des PPP, nous avons eu la surprise de constater qu'il n'existait aucune démarche officielle de retour d'expérience.

Lors de nos entretiens au Royaume-Uni, nous avons en effet eu la surprise de voir les promoteurs mêmes du PFI reconnaître la difficulté à établir objectivement la *Value for Money* de celui-ci : tous ou presque s'abritent derrière cette réserve qu'un contrat passé en PFI ne peut être jugé tant qu'il n'a pas produit la totalité de ces effets, soit après son échéance finale. Au-delà de la volonté politique d'engager cette démarche, le recours exclusif au PFI dans certains secteurs (hôpitaux par exemple) rend très délicate toute comparaison *ex post*.

En s'appuyant notamment sur les rapports de la Cour des Comptes, la démarche d'évaluation *ex post* devrait également être étendue à d'autres modes d'investissement, notamment à la maîtrise d'ouvrage publique. Elle permettrait alors de mieux quantifier les risques liés à ce scénario de l'analyse comparative, en révélant que les dérives au cours du projet par rapport aux coûts d'investissement initiaux sont parfois significatives et doivent être prises en compte dans l'analyse comparative.

Intégrer de nouvelles dimensions dans l'évaluation

Dans la perspective de développer une culture de l'évaluation telle qu'énoncée en introduction, l'évaluation économique des différents modes de commande publique est un élément essentiel. Pour autant, l'exercice ne permet que de justifier l'opportunité de recourir au partenariat public-privé, ce qui ne suffit pas à évaluer l'ensemble du projet.

Or, retenir un mode de passation de la commande publique efficient n'a d'intérêt véritable qu'à condition que le projet améliore le bien-être collectif et que son financement pluriannuel n'obère pas les capacités budgétaires du donneur d'ordres public.

Une dimension socio-économique pour traduire le besoin des usagers

L'absence d'étude socio-économique¹¹ ne permet pas de justifier le bien-fondé intrinsèque du projet, quel qu'en soit le mode de réalisation, alors qu'il s'agit d'un élément essentiel d'une stratégie publique d'investissement efficace. Indépendamment des débats auxquels peut donner lieu le choix de recourir au PPP, cette évaluation légitime d'abord le projet en l'inscrivant dans un programme d'investissements publics conforme à la politique du donneur d'ordres. L'absence d'évaluation socio-économique pénalise aussi l'évaluation économique du mode de réalisation, même si la valorisation de l'accélération des délais – avantage essentiel du recours aux PPP – peut être approchée par les récents travaux conduits par la MAPPP avec ses homologues européens.

Une évaluation socio-économique pourrait donc accompagner plus systématiquement l'évaluation économique actuelle, afin de légitimer le projet en se fondant sur les besoins des usagers, indépendamment des enjeux liés à sa contractualisation et à son financement. Cette analyse permettrait de mieux circonscrire les débats et notamment d'aborder la problématique budgétaire sur la base d'un besoin public à satisfaire, exprimé en quantité et en qualité sur la durée de l'investissement.

Une évaluation budgétaire plus proche de la logique économique pour lever le frein de la comptabilité publique

Au-delà de l'opportunité de réaliser tel ou tel projet, si les résultats de l'évaluation économique confirment l'opportunité de recourir au partenariat public-privé, ils ne permettent pas de garantir la soutenabilité de son financement à long terme. Or plusieurs des donneurs d'ordre que nous avons rencontrés appréhendent ou – le cas échéant – ne comprennent pas une décision négative du décideur budgétaire au moment de réaliser le projet, après avoir franchi toutes les étapes du recours au PPP (évaluation économique, dialogue compétitif).

Une évaluation budgétaire concomitante à l'évaluation économique et réalisée en association avec le décideur budgétaire permettrait de vérifier que le financement pluriannuel du projet n'obère pas les capacités budgétaires du donneur d'ordre public. Cette évaluation rendrait compte de la soutenabilité de l'engagement pluriannuel et de l'impact du PPP sur la gestion des effectifs. Cette évaluation complémentaire favoriserait l'inscription du projet dans le processus budgétaire (Loi de Finances, budget de l'établissement public ou de la collectivité territoriale) en

¹¹ Elle n'est obligatoire en France que pour les investissements de politique des transports (loi LOTI du 30 décembre 1982).

anticipant les difficultés dès la première évaluation économique, avant la phase de dialogue compétitif.

Ainsi, la pratique actuelle de l'évaluation qui se concentre essentiellement sur l'opportunité économique de recourir au contrat de partenariat gagnerait à être développée pour rendre compte des dimensions socio-économique et budgétaire du projet.

5. Des évaluations plus efficaces au service de PPP plus performants

Outil d'aide à la décision publique, la démarche d'évaluation permet des modalités de gestion des projets davantage orientées vers la rationalité économique et le développement durable. Progressivement mieux assumée et donc plus transparente, complétée d'éléments socio-économiques et budgétaires ainsi que d'un retour d'expérience *ex post*, l'évaluation peut être plus efficace et, ce faisant, mieux garantir la performance des PPP et assurer leur mise en oeuvre sur leur zone de pertinence.

Face à de telles perspectives, notre dernière recommandation sur ce sujet consiste donc à généraliser à l'ensemble des modes de commande publique l'évaluation économique des investissements au-delà d'un certain seuil. D'une manière générale, il conviendrait de retenir plus systématiquement le mode le plus efficient sans établir de discrimination entre ce qui constituerait la règle et ce qui relèverait de l'exception.

PPP et concurrence

La concurrence peut se poser entre différents postulants opérateurs privés, entre différents financeurs ou sponsors, entre différents pays. De plus, plutôt que de limiter l'analyse de la concurrence au nombre de concurrents, on peut s'appuyer sur une analyse d'intensité concurrentielle au sens de Porter¹². Cet auteur relève que si l'on veut faire une analyse concurrentielle valable d'un secteur d'activité, il faut analyser cinq forces : le nombre de concurrents, la menace d'entrants potentiels sur le secteur, le pouvoir de négociation des clients, le pouvoir de négociation des fournisseurs, et enfin la menace de produits de substitutions. Ce type d'analyse aura pour mérite d'approfondir la question de la concurrence au-delà d'une analyse réduite au nombre d'opérateurs sur un PPP.

Dans un premier temps, chaque pays visité présente des contextes concurrentiels suffisamment distincts et riches pour les reprendre de manière synthétique. Les enseignements retirés se conjuguent alors sous deux angles.

Il convient d'analyser d'abord les nombreuses questions de concurrence *ex ante*, c'est-à-dire au moment de l'appel d'offre, avant la signature même du contrat.

Ensuite, une fois que le contrat de PPP est signé, l'intensité concurrentielle est de fait plus faible, mais ici aussi il reste des discussions sur les problèmes liés à une faible intensité concurrentielle *ex post*.

1. Différents contextes d'intensité concurrentielle.

L'Allemagne, un marché de petits projets ouvert aux PME.

En Allemagne, il existe une multitude de « petits projets » initiés au niveau des Länder. Ces petits projets (écoles, bâtiments administratifs) se caractérisent par des processus assez longs (24 mois en moyenne) et des montants moyens de l'ordre de 20 M€. On peut expliquer cette réalité par une décentralisation forte dans la mesure où les décisions d'investissements publics sont initiées la plupart du temps au niveau des Länder. Ces marchés restent accessibles à des PME et l'intensité concurrentielle demeure assez élevée sur ces petits projets. Cependant, aujourd'hui, on voit apparaître des PPP sur des projets plus complexes et de grande taille tels que les autoroutes, les prisons ou les hôpitaux universitaires.

Le secrétaire d'Etat allemand au ministère des Transports et de la Construction a présenté (en novembre 2007) les résultats d'une enquête montrant que des PME ont participé à la moitié des 30 PPP examinés et que le "seuil critique" pour les PME est

¹² PORTER, Michael, « L'avantage concurrentiel », InterÉditions, Paris, 1986, 647 pages.

plus élevé que prévu, atteignant 15 millions d'euros au lieu des 10 millions avancés généralement.

Ainsi, l'intensité concurrentielle sur les PPP est élevée en Allemagne parce que la taille des projets entrepris est à l'échelle de la réalité industrielle allemande (tissu de PME). C'est donc la réalité concurrentielle économique allemande qui se reflète dans le marché des PPP.

La Grande Bretagne ou le risque de trouver à terme un nombre trop faible de candidats

Si la Grande Bretagne a massivement investi dans les PFI, cela a permis à un grand nombre d'opérateurs nationaux et étrangers de trouver leur place au sein du marché des PPP. L'intérêt d'un investissement de masse par secteur est qu'un opérateur peut envisager de postuler sur plusieurs projets en réalisant des économies d'échelle sur un ensemble de projets « répliquables ». De fait, il peut alors supporter plus facilement le coût d'investissement dans des processus de négociation, à condition d'une certaine standardisation des contrats (produits standardisés simples, répliquables). De plus, ce marché est particulièrement ouvert à l'international.

La tendance actuelle : « Au Royaume-Uni, de récents PPP n'ont reçu qu'une à deux propositions industrielles. Cette désaffection de l'offre est peut-être appelée à se confirmer du fait d'un déplacement du centre de gravité des PPP vers des projets plus complexes, dont le couple rentabilité/risque est peu attractif. De la même façon, un nombre croissant d'entreprises restructure ou se sépare de leurs actifs investis en PPP » (Marty, F.).

La France : un marché CP à forte concentration d'acteurs

En France, le marché des CP de taille importante se concentre actuellement autour de trois acteurs majeurs (Vinci, Bouygues et Eiffage). Cette réalité du marché n'est pas directement liée aux PPP, mais reflète une réalité concurrentielle plus globale du marché français d'infrastructures. Par contre, il convient de savoir si les contrats de type CP sont facteurs de changement de cette réalité concurrentielle ou au contraire de renforcement de cette situation. Si l'on retient les critères justifiant d'un recours au CP (urgence, complexité et efficience), le risque est que la complexité dissuade le nombre de postulants (situation en Grande Bretagne). Le critère d'urgence apparaît comme renforçant un avantage concurrentiel d'acteurs opérateurs de grande taille qui ont un pouvoir d'influence et une expertise suffisamment importante pour postuler rapidement. Enfin, retenons que si la procédure de passation de Contrat de Partenariat reste complexe et coûteuse, alors cela ne peut qu'inciter les opérateurs de grande taille à grossir (intégration d'activités d'expertise juridique, technique...) en cherchant à réaliser des économies d'échelle sur un grand nombre de contrats passés.

Québec : le PPP facteur d'élargissement de la concurrence

La procédure de type PPP oblige les candidats à savoir parfaitement identifier l'ensemble des risques inhérents au projet afin de pouvoir répartir clairement les responsabilités de chacun en cas de survenance du risque. En particulier au Québec, la volonté gouvernementale de développer des PPP (à cause d'un déficit chronique d'investissement dans les infrastructures publiques) a remis en question le positionnement des acteurs entre entreprises locales et entrants étrangers. C'est le cas d'un consortium espagnol Acciona et Iridium qui a obtenu le marché pour l'autoroute A30 au Québec.

Ontario, une stratégie publique de communication pour attirer des investisseurs au sein d'un marché PPP prometteur et maîtrisé.

Ontario a établi une véritable stratégie publique en faveur des PPP, un peu comme les britanniques avec les PFI. Cette stratégie publique est déclinée de façon cohérente à plusieurs niveaux : une gouvernance institutionnelle efficace, une alimentation régulière et maîtrisée du nombre de projets proposés au marché et un effort de communication, en particulier à destination des opérateurs privés et des citoyens. La stratégie publique repose en grande partie sur une agence des PPP, Infrastructure Ontario, qui joue un rôle prépondérant de régulation de la concurrence sur le marché des PPP.

L'agence Infrastructure Ontario

Infrastructure Ontario est une agence imprégnée d'une expertise du PPP, y compris dans son fonctionnement grâce à des ressources humaines qui allient fonctionnaires et salariés issus du privé. Cette organisation de la puissance publique lui confère une crédibilité essentielle vis-à-vis de ses partenaires privés potentiels.

En lien avec les commanditaires amont (ministères), Infrastructure Ontario apporte aux opérateurs privés un volume de projets suffisamment important pour attirer un maximum d'acteurs et bénéficier ainsi d'une concurrence accrue, mais néanmoins maîtrisée pour éviter de saturer le marché et d'induire une hausse des prix. Cette composante essentielle de la stratégie publique ontarienne parvient à attirer de nombreux acteurs privés vers le Canada, qui pénètrent d'autant mieux le marché qu'ils ont pris soin de s'adjoindre un partenaire local.

Brésil : comment donner confiance à des futurs investisseurs privés sur un marché émergent ?

L'objectif du Brésil est non seulement d'augmenter le nombre de secteurs susceptibles de faire l'objet de PPP, mais aussi d'attirer les investisseurs étrangers. Pour cela, des institutions publiques, avec le soutien de partenaires privés, entreprennent des opérations de promotion du marché des PPP au Brésil qui souffre d'un manque d'investisseurs, ces derniers considérant que ce marché émergent présente encore trop d'instabilité et de risque.

Par exemple, l'IFC (International Finance Corporation - institution au sein du groupe de la Banque Mondiale en charge du secteur privé) reçoit mandat du gouvernement brésilien pour effectuer les études de faisabilité des PPP dans les secteurs "à défricher".

De même, la BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social) aide le gouvernement à structurer les projets (pour qu'ils soient finançables) et contribue à leur financement, étant entendu qu'elle essaie également de promouvoir les projets brésiliens auprès de l'étranger.

Italie : un marché qui peut être dissuasif pour des investisseurs

L'un des obstacles de développement du PPP en Italie réside dans le fait de recours contentieux quasi-systématiques. En effet, un contrat peut être attaqué sur son mode de passation sur toute sa durée (en France, le contentieux se concentre sur la phase d'attribution). En pratique, compte tenu notamment du nombre important d'avocats (près de deux fois plus qu'en France), le perdant d'une procédure engage un recours presque systématiquement.

L'Etat envisage de revoir le contexte juridique pour limiter le champ du recours contentieux. On voit ici que ce recours permanent constitue une vraie barrière à l'entrée pour des investisseurs potentiels, ce qui de fait limite l'intensité concurrentielle sur ce secteur.

2. Enseignements à retenir sur l'intensité concurrentielle ex ante.

Il existe de fait un lien entre la taille des projets envisagés et la taille des opérateurs. En effet, les opérateurs de grande taille présentent des avantages concurrentiels certains pour répondre à des appels d'offre PPP sur de grands projets pour plusieurs raisons : capacité à mobiliser des ressources et compétences techniques, juridiques, financières. La question reste par contre de savoir combien d'opérateurs sont susceptibles de postuler pour qu'un niveau d'intensité concurrentielle suffisant puisse être préservé. De plus, la question de la place des PME au sein des marchés de type PPP reste en suspens. Enfin, se pose l'opportunité de lancer des projets très complexes en mode PPP et de ces effets sur la concurrence.

Avantages concurrentiels d'opérateurs de grande taille

Outre le fait qu'un opérateur de grande taille a une plus grande capacité à trouver des sponsors et des prêteurs pour financer un projet, il présente de nombreux avantages concurrentiels par rapport à un opérateur de petite taille.

Une vraie capacité à faire face à des coûts de négociation élevés

Toute procédure de PPP suppose un coût d'entrée important que seul un opérateur de grande taille peut assumer. En effet, il peut répondre à plusieurs appels d'offre en même temps et donc réaliser des économies d'échelle sur les coûts de négociation. Cependant, un risque réel peut exister si le marché des PPP n'est pas suffisamment ouvert ou concurrentiel.

La recherche d'effet d'apprentissage d'un soumissionnaire australien sur le marché des PPP au Québec.

L'entreprise Babcock and Brown fait partie du consortium Accès recherche CHUM, qui participe à l'appel d'offres du futur Centre de recherche du CHUM (Centre Hospitalier Universitaire de Montréal). Cette entreprise est aussi partie prenante du consortium Accès Symphonique Montréal, qui a déposé sa candidature pour la construction en PPP de la nouvelle salle de l'Orchestre symphonique de Montréal. Ce candidat australien est dans une logique d'effet d'apprentissage du marché PPP au Québec en postulant sur différents projets au Québec.

Risques liés à la présence d'un petit nombre d'opérateurs

Le partenariat public-privé conduit en réalité à lancer une seule et unique mise en concurrence pour une prestation globale comprenant trois missions distinctes (construction, exploitation - maintenance, financement). Cette globalité du contrat qui a, par ailleurs, des effets bénéfiques empêche de fait une mise en concurrence sur chacun de ses objets. Cependant, au-delà de la nature même du contrat, d'autres risques se posent.

Le problème d'asymétrie d'information des collectivités locales renforcé dans des situations peu concurrentielles

Le rapport Besson (2008) rappelle très justement qu'un vrai problème d'asymétrie d'expertise dans la passation de marché en PPP existe entre les collectivités locales et les postulants à un PPP. Même si cette asymétrie d'expertise relève d'un manque de compétence des collectivités locales, nous devons rappeler qu'une situation peu

concurrentielle a tendance à renforcer cette asymétrie. Par exemple, si un marché PPP est ouvert à de nombreux postulants, le donneur d'ordre public pourra plus facilement juger du réel niveau d'expertise de chaque postulant en les comparant. De même, si le nombre de consortiums candidats pour chaque opération tend progressivement à se réduire, l'acheteur public n'a plus la garantie de la concurrence pour assurer l'obtention de la valeur pour le contribuable. « Pour pallier les conséquences de cette asymétrie informationnelle sur les coûts et la marge du prestataire, les pouvoirs publics tendent à séparer le volet financement des volets conception/construction/exploitation dans les PPP les plus récents » (Marty, F.). On perd donc ici l'intérêt d'une vision globale d'un PPP.

Risque de conflits d'intérêts

Parfois, lorsque la concurrence n'est pas suffisante, on peut voir des opérateurs simultanément soumissionner sur un projet et jouer le rôle de conseil dans un autre projet du même secteur.

Si l'on prend le cas de restructurations d'hôpitaux au Québec, il y a eu la possibilité pour des promoteurs d'être conseiller technique pour le centre hospitalier de l'université McGill alors qu'ils soumissionnaient pour le CHUM et inversement. On voit ici un risque réel lorsqu'un promoteur de taille importante joue aussi le rôle de conseil. Celui-ci peut alors obtenir des informations dans un projet dont il profitera dans le second. Pour surveiller ce risque, un avocat a été embauché par l'agence des PPP à titre d'arbitre des conflits d'intérêts.

De la difficulté d'ouvrir des marchés PPP de taille intermédiaire aux PME

De l'intérêt d'ouvrir certains marchés intermédiaires à des PME innovantes

Si l'on se pose la question d'ouvrir le marché PPP grands projets à des PME, c'est parce que les PME peuvent objectivement avoir un avantage concurrentiel. En effet, les PME ont souvent des capacités d'innovation plus élevées que des grands groupes plus bureaucratisés. Cela relève de logiques organisationnelles où la PME apparaît souvent comme plus flexible et d'une plus grande adaptabilité à un environnement changeant.

Telle est la conclusion d'une enquête présentée par l'Observatoire de la relation Grandes Entreprises / PME innovantes. Cette enquête mesure chaque année, depuis

cinq ans, l'évolution de la relation entre Grands groupes et PME innovantes en France¹³.

Cette enquête donne un premier enseignement possible sur les PPP : les PME sont sources d'innovation qui est un des objectifs recherché dans un PPP. La question sous jacente reste alors de savoir comment permettre à des PME innovantes d'accéder plus facilement à des projets PPP au moins de taille intermédiaire.

De la difficulté de « lever des fonds » pour un projet PPP

Une PME n'a pas la structure financière adaptée « pour supporter des prêts aussi lourds que ceux qui sont nécessaires pour un contrat complexe qui s'étale sur 20 ou 30 ans. Les PME ont déjà du mal avec leur propre trésorerie qui est souvent tendue »¹⁴. De plus, les opérateurs de petite taille souffrent d'un problème de concurrence dans le financement. Il semble beaucoup plus difficile à l'heure actuelle de « trouver » des financeurs sur des petits projets que sur des grands projets où les investisseurs internationaux sont plus présents, et où l'intensité concurrentielle semble plus élevée.

Difficulté à se positionner dans un horizon de temps long

Les PME ont souvent du mal à s'engager dans un groupement sur 20 ou 30 ans¹⁵, car elles n'ont pas des structures organisationnelles et financières assez solides. Elles le font déjà, pour des baux concernant l'entretien de la voirie par exemple, mais sur des délais plus courts, oscillant entre trois et quatre ans.

Ainsi, les PME françaises, qui globalement sont de petite taille par rapport au tissu industriel allemand, auront du mal à soumissionner pour des projets PPP de taille intermédiaire.

Si l'on se réfère à l'expérience allemande, certaines PME de taille importante ont réussi ce défi, mais à certaines conditions, et notamment une évolution d'un cœur de métier BTP ou une activité plus globale de prestation de services autour du BTP (conseil, expertise technique et financière sur projet...)

¹³ En effet, en 2008, pour 72% des entreprises interrogées, les relations se sont améliorées (contre 59% en 2007 et 52% en 2006), notamment grâce à la prise de conscience des grands groupes qu'une part de l'innovation vient des PME.

¹⁴ Citation de Olivier Diard, DG des Scop du BTP

¹⁵ Propos de Olivier Diard

Comment les PME françaises peuvent-elles acquérir un « savoir-faire PPP » ?

Si les relations entre grands groupes et PME françaises semblent s'améliorer¹⁶ les PME françaises craignent de se voir confinées à un rôle de sous-traitants dans le cadre des contrats de type CP. C'est d'ailleurs une des critiques fortes des PME dans le secteur de la construction. Les sous-traitants la plupart du temps se retrouvent en difficultés financières face aux grands groupes avec lesquels ils collaborent, ces derniers cherchant à optimiser au maximum le coût des travaux. En outre, les entreprises, lorsqu'elles sont sous-traitantes, perdent toute indépendance et donc aussi toute capacité d'innovation.

Quelques expériences étrangères montrent qu'une des solutions serait d'envisager d'associer les PME comme partie prenante du consortium. Le cas de Pomerleau au Québec est pour cela intéressant. C'est en ayant été associé à plusieurs consortiums et dès le début du montage du projet PPP que cette entreprise a pu acquérir un vrai « savoir faire PPP ».¹⁷

De la difficulté de trouver une intensité concurrentielle élevée en projet complexe

Un des problèmes posés par les projets complexes, c'est la difficulté de plus en plus grande à mobiliser de nombreux soumissionnaires. En Grande Bretagne, on commence à avoir des projets PPP avec seulement deux soumissionnaires. Un récent rapport d'audit relève que, depuis 2004, 33 % des projets n'ont attiré qu'un maximum de deux soumissionnaires.

De nombreux interlocuteurs anglais ont insisté sur le fait que trop de complexité pouvait être dissuasif pour se lancer dans un PPP. C'est le reflet d'un certain pragmatisme économique anglais qui consiste à laisser au public le risque d'assumer la responsabilité d'un projet trop complexe.

De fait, on peut observer des évolutions vers des contrats moins capitalistiques ou à périmètre plus réduit, avec cependant une taille critique de l'ordre de 30 M€, de manière à inverser la tendance et favoriser une concurrence plus large.

Ce pragmatisme pose question sur la situation française qui paraît être exactement dans une logique inverse. En effet, le critère de complexité est un des critères essentiel pour passer en mode CP, avec pour conséquence probable de ne pas avoir beaucoup de soumissionnaires. Finalement, on peut se demander si le critère de complexité ne renforce pas de fait une faible concurrence sur le marché des CP français.

¹⁶ Données de l'observatoire relations Grandes entreprises/ PME innovantes.

¹⁷ Citation de M. Pomerleau.

Projet complexe et faible concurrence ex ante : le cas de la liaison Charles de Gaulle Express.

En France, sur le projet Liaison CDG Express, Vinci a été le seul candidat en lice pour réaliser et exploiter cette liaison ferroviaire directe, d'une longueur totale de 32 kilomètres, entre la Gare de l'Est à Paris et l'aéroport Charles-de-Gaulle à Roissy (Val d'Oise). 7,2 millions de voyageurs par an sont attendus au début de l'exploitation et environ 10 millions à long terme (2030-2050). De nombreux experts jugent cette réalisation risquée et complexe pour le concessionnaire, dans la mesure où elle doit se faire sans subvention publique, mais où les trains du CDG Express seront obligatoirement tirés par des locomotives SNCF. Cette liaison doit être en outre en concurrence avec le RER B prochainement rénové et sans doute avec le métro régional. On voit ici qu'il a un risque trafic tel et une gestion des interfaces (un « risque d'interface » lié à la coordination de toutes les phases d'un projet : conception, construction et exploitation) tellement complexe qu'un seul soumissionnaire a postulé.

Du risque d'avoir trop de candidats

Malgré les effets parfois néfastes du manque de concurrence, vouloir la concurrence à tout prix n'est pas non plus sans effets pervers. En effet, trop de concurrence entraîne des coûts de transaction élevés lors de la procédure.

« Il s'avère que la mise au point séparée d'offres propres à chaque candidat selon la technique « en tunnel » allonge les discussions avec un trop grand nombre de candidats, augmentant de fait les coûts de transaction. Cette approche n'encourage pas suffisamment les personnes publiques à être responsables dans leurs choix. Elle maintient en effet en course trop de candidats au risque de démotiver les plus sérieux. Elle génère également une opacité de trop longue durée vis-à-vis des organes de décision de la personne publique qui devront à un moment très avancé de la procédure choisir un lauréat » (P. Van de Vyver).

3. Le manque de concurrence, un élément de blocage du développement des PPP

Le manque de concurrence peut être source de blocage, car il représente un argument politique parfois, un argument corporatiste aussi, arguments qu'il convient d'entendre pour mieux les discuter.

Le manque de concurrence, une critique qui relève d'inquiétudes objectives

Les critiques sur le Contrat de Partenariat en France reposent essentiellement sur l'argument du manque de concurrence. Retenons celles qui relèvent des PME et celles qui relèvent des architectes en France.

L'inquiétude des PME de ne rester que dans un rôle de sous-traitant

Cette inquiétude est légitime, mais la question est de savoir si elle s'explique par la réalité du tissu industriel français fait de PME de taille trop modeste, ou par la nature même du contrat de type CP. Pour illustrer cette inquiétude, Olivier Diard souligne que « toutes les opérations d'éclairage public montées en PPP depuis 2005 ont été remportées par cinq grands groupes privés. Entre 2005 et 2008, seize contrats de partenariat ont été lancés : Dalkia en a remporté six, ETDE, la filiale de Bouygues, quatre, Vinci en a gagné quatre également, Cegelec et Spie en ont remporté un chacune. Aucune PME spécialisée n'a pu accéder à ces marchés. Nous sommes donc très inquiets des dégâts économiques que pourrait causer le contrat de partenariat s'il vient à se banaliser C'est tout le tissu des PME locales qui va en pâtir, et par ricochet, les territoires. La banalisation du contrat de partenariat porte atteinte à la libre concurrence. »¹⁸

Critique de l'ordre des architectes sur le manque de concurrence

Selon les architectes, ce contrat peut aboutir à une uniformisation de projets architecturaux. Les architectes pensent qu'une procédure de type CP constitue un « blanc-seing délivré aux géants du BTP et donc la mort annoncée de l'architecture indépendante ».

Par ailleurs, ils rappellent que ce mode de contrat conduit aussi à prendre en compte surtout des aspects fonctionnels du projet au risque de perdre une vraie « plus value architecturale ». Ce type de risque est à écouter, surtout quand on sait que pour des collectivités territoriales, une infrastructure peut être source ou symbole de dynamiques économiques. Le cas du Guggenheim de Bilbao est pour cela un cas fort intéressant. Ce musée est un symbole fort de la reconversion économique de cette ville industrielle.

¹⁸ Ce type de critique se retrouve aussi par exemple par de fortes objections exprimées par le syndicat national du second œuvre (SNSO) à l'encontre des contrats de partenariat.

4. D'autres formes de concurrence fréquentes

La concurrence ne se limite pas seulement au nombre de soumissionnaires mais peut prendre d'autres formes.

Une concurrence entre pays

Il existe aujourd'hui une réelle concurrence entre pays pour attirer de nouveaux investisseurs sur des projets PPP, cette concurrence devenant de plus en plus forte en situation de ressources financières limitées sur le marché international des PPP.

Rappelons que les situations conjointes de forts endettements et de déficit chronique d'infrastructures publiques de certains Etats les incitent à mettre en place de véritables stratégies pour attirer des investisseurs. C'est le cas du Brésil, mais aussi d'Ontario, de la Grande Bretagne voire même de l'Allemagne. Chacun de ces pays a créé des « task forces », véritables structures d'aide au développement des PPP chargées de promouvoir les PPP et de les rendre crédibles auprès d'investisseurs internationaux.

C'est par exemple la logique de « Infrastructure Ontario ». Cette agence est composée de fonctionnaires expérimentés et de professionnels issus du secteur privé. Son action fait l'unanimité parmi l'ensemble des parties prenantes. C'est donc un élément essentiel pour attirer des investisseurs à la recherche de « marchés surs ».

Enfin, l'intérêt d'une passation de contrats globaux, de tailles plus importantes que des contrats spécifiques, peut être aussi l'occasion d'une ouverture de marchés locaux à des opérateurs et financeurs internationaux. L'idée est la suivante : il vaut mieux passer des contrats globaux, donc de plus grande taille pour attirer de nouveaux investisseurs internationaux. Ceci explique pourquoi certains pays ont une politique d'affichage international très orientée sur des marchés de type PPP (cas de la Grande Bretagne).

Une concurrence entre projets dans un même pays : une question de calendrier

La concurrence peut aussi se poser entre différents donneurs d'ordre publics (collectivités locales, Etat). De fait, si le nombre de soumissionnaires ou le nombre de banques est limité sur un pays, le lancement de nombreux projets PPP simultanés peut limiter la concurrence sur chacun de ses projets. Si l'on prend le cas de la France, on compte à l'heure actuelle sept acteurs bancaires majeurs intervenant sur les projets de PPP des collectivités locales (Caisse d'Epargne, Crédit Agricole, Dexia, Société Générale, CIC, Crédit Mutuel, Depfa). Si de trop nombreux projets sont concomitants, on devine bien la difficulté pour des consortiums à trouver des

financements bancaires. C'est parfois juste un problème de cohérence ou de coordination dans le « calendrier » desancements de projets PPP.

Tous les points abordés traitent de question concurrentielle *ex ante* ou avant la signature du contrat. Evidemment, d'autres questions de concurrence postérieure à la signature du contrat se posent.

5. Problèmes d'intensité concurrentielle *ex post* : comment s'assurer d'une intensité concurrentielle suffisante dans la durée ?

Cette question est intéressante à aborder car, si une certaine intensité concurrentielle n'est pas assurée *ex post*, cela peut dissuader un donneur d'ordre public de s'engager dans un PPP, de peur de perdre toute marge de manoeuvre.

Pourquoi et comment maintenir une intensité concurrentielle *ex post* ?

Le fait d'être lié peut dissuader un donneur d'ordre public de se lancer dans un PPP. C'est le problème de la concurrence dans la durée liée à l'évolutivité du contrat. Par exemple, dans le cadre du plan Campus, il existe certaines réticences pour des universités qui viennent d'acquérir leur autonomie (dans le cadre de la Loi relative aux libertés et responsabilité des Universités) et qui ont le sentiment de perdre à nouveau du pouvoir au profit d'un opérateur privé dans le cadre d'un PPP. Ces blocages presque « psychologiques » viennent de la crainte de perdre tout pouvoir de négociation. « Si on souhaite augmenter la surface d'un bâtiment, on sera obligé de passer par le même opérateur : il n'y a pas d'appel d'offre et il n'y a plus de pouvoir de négociation car plus d'intensité concurrentielle »¹⁹.

Cette crainte existe aussi dans le cadre des hôpitaux qui sont particulièrement confrontés à des transformations lourdes. Même si une démarche de construction durable doit impérativement prendre en compte la flexibilité et l'évolutivité d'un bâtiment, si des transformations sont nécessaires du fait d'évolution technologiques très rapides dans ce secteur, l'établissement est « ficelé » avec le groupement privé pour 20 ou 25 ans et va devoir en supporter les conditions à chaque évolution de services ou de ventilations de lits de l'organisme régulateur. Finalement, la question reste de savoir comment maintenir une intensité concurrentielle *ex post* pour éviter les rentes de situation.

¹⁹ Entretien avec un Trésorier d'université.

Le cas particulier des Sociétés d'Economie Mixte

Les Sociétés d'Economie Mixte (SEM) sont des formes de PPP institutionnalisées très répandues en France (en particulier dans le domaine du logement social) et en Allemagne (*Stadtwerke*) mais aussi en Italie et Espagne.

De nombreux États membres, comme l'Italie, l'Espagne, l'Autriche et l'Allemagne, ne sont pas toujours disposés à confier l'ensemble d'une activité d'intérêt général à une entreprise privée, ne serait-ce que pour des raisons politiques (rapport Besson 2008).

La cession d'une part de capital au secteur privé représente ainsi parfois un bon moyen de recourir au secteur privé, sans abandonner une forte maîtrise publique sur l'exécution de l'activité.

Si l'on se réfère au cas de l'Allemagne, nous pouvons en tirer deux enseignements relevés aussi par le rapport Besson (2008) :

« En premier lieu, la mise en concurrence *pour l'entrée dans le capital* des SEM permet d'éviter le paradoxe rencontré en France, d'une mise en concurrence voyant s'affronter l'opérateur public créé à cet effet et des concurrents, dans une compétition souvent inégale.

En second lieu, la mise en concurrence pour l'entrée dans le capital impose de distinguer les partenariats purement financiers, dans lesquels un apporteur de fonds, parfois institutionnel (banque parapublique ou sa filiale) se contente de prendre une participation.

Cette situation ne devrait pas relever de la problématique de l'accès à la commande publique et donc du droit de la mise en concurrence. Les partenaires industriels s'opposent aux partenaires purement financiers : ils sont mis en concurrence sur la base d'un programme précis, qui tient lieu de contrat. C'est ainsi qu'a été constitué le consortium gérant les eaux de Berlin. »

Le problème de la contestabilité des marchés post contrat

Ici subsistent des enjeux liés au renouvellement du contrat. Ces enjeux sont cruciaux car ils peuvent conditionner aussi le choix pour un mode PPP. Si lors de la première mise en concurrence, il est possible d'espérer que la *concurrence par le marché* permette d'obtenir un contrat efficient, la situation peut sensiblement différer à l'issue de ce dernier (Marty,F.).

Difficulté d'un retour en gestion publique

Tout d'abord, la solution d'une réversibilité (c'est-à-dire d'un retour à une exploitation en gestion publique) peut s'avérer extrêmement coûteuse si la collectivité publique n'a pas prévu de reprendre les actifs et n'a pas conservé en interne les capacités humaines et techniques adéquates (Marty, F.). Le cas du retour en régie du service public de l'eau à Paris est pour cela intéressant. Jusqu'en 2008, les partenaires privés étaient la Compagnie générale des eaux (groupe Veolia Environnement) et la Lyonnaise des eaux (groupe Suez) ; leur participation a été rachetée par la Caisse des Dépôts en vue de leur rachat par la Ville de Paris, suite au vote du Conseil de Paris de novembre 2008 confirmant le retour à une gestion publique du service. L'établissement public Eau de Paris assure donc désormais l'ensemble du service, de la production à la distribution aux usagers. Ce retour en gestion publique semble avoir été bien maîtrisé.

Difficulté de transférabilité du contrat à un nouveau prestataire

Tout d'abord, la spécificité des actifs et l'avantage informationnel acquis par l'entreprise titulaire du marché peuvent réduire sensiblement l'intensité de la lutte concurrentielle lors de la remise en concurrence. Nous sommes dans un problème de *contestabilité* du marché²⁰ à l'issue de la période contractuelle.

Notons ainsi qu'en France, dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, seulement 10 % des concessions remises en concurrence se traduisent par un changement de prestataire²¹.

6. Quels dispositifs spécifiques à prévoir ?

Un certain nombre de dispositifs pourrait effectivement être mis en avant systématiquement de manière à réduire autant que possible les éventuels freins à la concurrence.

²⁰ La notion de marché contestable est due à Baumol W.J., Panzar J.C. et Willig R.D. (1982). « Marché contestable » est la traduction de « contestable market ». On emploie parfois le terme de « marché disputable ». Un marché est dit (parfaitement) contestable s'il est possible d'entrer et de sortir de ce marché sans subir de coûts irrécupérables.

²¹ Travaux de Guérin-Schneider *et al.*, (2003).

Une simplification des procédures ?

Rappelons en premier lieu, que les partenariats publics privés sont des contrats dont la passation reste pleinement soumise aux principes généraux de la commande publique – transparence des procédures, liberté d'accès, égalité de traitement des candidats – sont pleinement applicables.

Les procédures de passations applicable au partenariat public privé et en particulier celles applicables au contrat de partenariat, telles qu'elles résultent de l'ordonnance de 2004, modifiée par la loi du 28 juillet 2008.

L'ordonnance du 17 juin 2004 ne prévoyait que deux possibilités de procédures, choisi en fonction du critère de recours au contrat de partenariat : celle du dialogue compétitif en cas de complexité et la procédure d'appel d'offre en cas d'urgence. La loi du 28 juillet 2008 est venue élargir le choix de ces procédures et a ouvert la possibilité de recourir également, sous certaines conditions, à une procédure négociée.

La procédure de dialogue compétitif est rendue possible en cas de complexité du projet, et quelque soit le critère d'éligibilité retenu pour fonder le recours au Contrat de partenariat.

La procédure d'appel d'offre présente les mêmes caractéristiques que la procédure d'appel d'offre restreint définie par le code des marchés publics.

La procédure négociée, présentant l'avantage de sa rapidité et simplicité, est quant à elle limité à des opérations inférieures au seuil de 5 150 000 euros, défini par décret.

En pratique, ces procédures qui ont pour but d'assurer les conditions de concurrence des passations de ces contrats se révèlent être relativement longues et complexes compte tenu notamment de la nature et de la complexité des contrats concernés.

Les coûts de développement des offres représentent pour les opérateurs des investissements significatifs. L'ensemble des acteurs rencontrés a également mis en avant la nécessité de recourir de façon quasi systématique à des conseils externes juridiques et financiers. De même, la durée des procédures – voire l'abandon ou la remise en cause du projet en cours de procédure - a également été mise en avant comme un frein à la participation de l'ensemble des éventuels opérateurs aux différents appels à candidatures. Il en résulte un coût de transaction jugé rédhibitoire.

Plusieurs pistes peuvent être explorées pour remédier à ces inconvénients.

D'une part, la réflexion sur l'indemnisation des candidats non retenus doit être approfondie

Introduit par l'ordonnance de 2004, le versement d'une prime aux candidats a été rendu obligatoire par la loi de juillet 2008, « *lorsque les demandes de la personne publique impliquent un investissement significatif pour les candidats ayant participé au dialogue compétitif* ».

Néanmoins ce critère reste flou et n'impose pas une proportionnalité des montants alloués avec l'investissement, les moyens consacrés par le candidat, ni avec la qualité de l'offre remise.

Une amélioration des dispositions légales, ou pour le moins des pratiques courantes sur l'indemnisation des offres, serait de nature à améliorer les conditions de concurrence en évitant d'exclure a priori les candidats rebutés par des coûts d'offre jugés trop élevés par rapport aux chances de succès.

D'autre part, une démarche de standardisation des contrats pourrait être recherchée pour les opérations relativement simples.

L'Angleterre s'est ainsi engagée résolument dans cette démarche pour développer de nombreuses opérations – d'ampleur unitaire relativement limitée - dans les secteurs scolaire et hospitalier.

Partnership for UK (PUK) a ainsi reçu la mission de développer des guides pratiques et des contrats types standardisés pour accompagner le développement de projet. PUK dont les actionnaires sont à la fois publics et privés, sert ainsi à capitaliser les compétences et expériences des différents PFI.

S'il n'est pas possible de généraliser pour tous les projets des contrats types, une relative standardisation ou bibliothèque de clauses type permettrait de réduire les coûts de transactions pour les projets d'ampleur limitée.

Enfin, sur les questions de maintien d'une intensité concurrentielle post contrat, nous pouvons relever certains mécanismes dits de stimulation concurrentielle.

Le maintien d'une stimulation concurrentielle

La concurrence s'entend essentiellement par la compétition lors de la passation des contrats. La réglementation est sur ce point assez largement développée dans la continuité des dispositions régissant la commande publique.

Toutefois, les contrats de partenariats posent également la question du maintien de l'intensité concurrentielle sur la durée longue. Celle-ci ne passe pas forcément par une remise en compétition à échéance rapide – parfois trop rapide par rapport à une logique économique d'amortissement – mais pourrait passer par des mécanismes contractuels de stimulations concurrentielles.

Ces mécanismes contractuels peuvent revêtir différentes formes :

- dispositions de parangonnage par rapport au standard du secteur, permettant à intervalle régulier de réajuster les performances attendues du délégataire et les gains de productivités restituables en partie avec la puissance publique.
- des dispositifs de « bonne fortune » permettant un partage d'éventuel surplus au-delà de l'atteinte d'un seuil de rentabilité.

Risques et financement des PPP

1. Le PPP permet une meilleure maîtrise des risques que les méthodes traditionnelles d'investissement public

Le PPP suppose une approche exhaustive et préalable des risques avant d'engager le projet

Le marché public, de par sa nature et son mode de fonctionnement, constitue une approche séquentielle d'un projet et concerne donc une opération de relative courte durée.

En effet la maîtrise d'ouvrage publique choisit d'investir dans la construction d'un ouvrage par un allotissement des marchés de conception et des marchés de construction puis exploite l'ouvrage construit soit par ses propres moyens ou passe un ensemble de contrats d'exploitation (entretien, maintenance, ...). Il n'existe pas de financement privé, le paiement public se fait au fur et à mesure de l'avancement des travaux et il y a une gestion publique séparée de chacun des risques de construction et de chacun des risques d'exploitation.

Dans ce montage, les risques portés par le partenaire privé sont limités puisqu'il se contente de construire un ouvrage totalement défini par le partenaire public qui vient le rémunérer au fur et à mesure de la construction et donc de l'avancement des travaux.

La personne publique, quant à elle, conserve des risques qu'elle n'est pas toujours capable de quantifier et surtout de maîtriser. En multipliant le nombre d'acteurs et en diluant les responsabilités, les risques de surcoût et de report de délai de mise en service sont incidemment plus forts. Ces coûts supplémentaires, non identifiés au départ, apparaissent sous la forme de réclamations ou d'avenants. De plus, dans de nombreuses situations, l'absence de comptabilité analytique détaillée de la dépense publique empêche d'avoir une connaissance précise des coûts globaux du projet.

En particulier, la passation des marchés d'exploitation est réalisée après l'achèvement des travaux ; ainsi il existe un « risque d'interface » qui est lié à la coordination de toutes les phases d'un projet : conception, construction et exploitation. Le risque d'interface représente une composante importante d'un projet, que le PPP vient profondément modifier dans sa gestion.

Avec les PPP, la maîtrise d'ouvrage est transférée à la personne privée. On introduit par là un moyen pour présenter une vue globale des risques sur l'ensemble du cycle de vie du projet (construction et exploitation). Cela constitue en tant que tel une avancée majeure du processus d'investissement public.

Retours d'expériences PFI

Le National Audit Office a mené plusieurs audits, dont une étude récente sur 114 PFI signés et en service, parmi les 650 contrats en cours (NAO, Performance of PFI construction, 2003 et 2009). Selon le NAO :

- 70% des projets PFI sont livrés dans les délais et 85 % des projets PFI respectent le budget initial du contrat à 5 % près.
- Les dépassements de coûts de construction sont dans 70 % des cas liés à des évolutions de programme demandées par la personne publique.
- Par ailleurs, une très grande majorité des projets a reçu une très bonne appréciation de qualité de construction et d'usage.
- En comparaison, en mode traditionnel non-PFI, 63 % des projets sont livrés dans les délais et 50 % des projets respectent le budget initial.

On peut cependant préciser :

- que des dépassements de coûts très importants ont été constatés pour certains PFI (hôpitaux du National Health Service notamment)
- que les PFI entrent en phase opérationnelle : leur vraie performance se mesurera sur la durée

Quatre grandes classes de risques sont identifiées dans l'achat public complexe :

1. le risque de financement
2. le risque de conception et de construction
3. le risque de performance / disponibilité
4. Le risque de demande (spécifique aux DSP)

Marchés publics	Contrats de partenariat	Délégations de service public
Objet mono-fonctionnel Courte durée (généralement)	Objet multifonctionnel Longue durée	Objet multifonctionnel Longue durée Délégation
Pas de préfinancement Marchés successifs Service rendu à l'administration Paiement public	Préfinancement Conception-construction Maintenance et gestion et/ou exploitation de l'ouvrage Service rendu à l'administration Paiement public principal (+revenus tiers)	Financement Conception-construction Maintenance et gestion + exploitation du service Relation directe à l'utilisateur Paiement par l'utilisateur (en général)
Risque de construction	Risque de construction Risque de performance / disponibilité	Risque de construction Risque de performance Risque de demande/trafic Déconsolidant pour le public

Source MAPPP

Les règles de partage entre public et privé sont simples et éprouvées

Les risques doivent être attribués à la personne la mieux à même de les gérer, même si la partie qui les prend n'est pas celle à la source du risque : ce principe général est non seulement à la base du montage financier d'un PPP, mais est également la raison d'être même du Partenariat Public Privé.

La plupart des risques sont alors transférés au privé. Le partenaire public conserve lui un rôle de définition des besoins, d'indicateurs de qualité de service et surtout un rôle de vision stratégique de l'ensemble des projets et de leur cohérence sur le territoire.

Le retour d'expérience des DSP et des premiers CP démontre clairement l'intérêt de ce dispositif contractuel, laissant notamment au privé une vision globale du projet lui permettant d'en évaluer les risques, et leurs conséquences opérationnelles et financières.

La répartition des risques doit être étudiée en phase préalable afin de respecter le principe général précédemment cité, garantie de la bonne marche d'un projet.

Enfin et à titre d'exemple certains risques sont « extérieurs » au contrat. Il s'agit notamment du risque de force majeure, du fait du prince ou de bouleversement de l'économie du contrat, qui ne peuvent pas être supportés par la partie privée. En effet ces risques se caractérisent par une faible probabilité de survenance alors que

leur impact est excessivement élevé et pourrait remettre en cause la viabilité du projet. Ces risques ont vocation à être mutualisés au maximum.

C'est notamment un avantage du système juridique français, de droit public écrit, où ces principes fondamentaux sont encadrés par la jurisprudence administrative, de telle manière qu'à l'inverse du droit anglo-saxon (common law), il ne soit pas nécessaire de les préciser dans chaque contrat. Ainsi, certains contrats français de DSP notamment font moins de cent pages, alors que les contrats de type anglo-saxon peuvent représenter plusieurs milliers de pages, augmentant d'autant les coûts de contractualisation et les risques d'erreur ou d'incohérences.

Il est clair que le mode de contractualisation « à la française » est fondamentalement différent que celui des anglo-saxons.

En France, on considère qu'il n'est pas possible de tout prévoir au moment de la signature d'un contrat de durée longue et que les parties seront forcément amenées à renégocier à un moment donné. La version plus courte des contrats de PPP et notamment DSP donne plus de liberté aux deux parties alors qu'un contrat qui définit trop les frontières et tente de prévoir l'ensemble des événements sur la durée longue du contrat est porteur de risques de contentieux.

Le modèle PPP permet de développer la fonction de gestion des risques dans le secteur public

L'objectif de ce chapitre n'est pas de fournir une description analytique des typologies de risques qui se manifestent pendant les différentes phases du projet ; l'existence d'une vaste littérature sur le sujet suffit largement. Mais il convient de souligner l'importance d'une approche de gestion des risques.

En effet les PPP modifient fondamentalement l'approche d'un projet que doit avoir la fonction publique. Les interlocuteurs rencontrés, aussi bien publics que privés, ont dans l'ensemble reconnu que la sphère publique n'avait pas encore acquis cette culture du risque qui est le socle de tout projet de PPP.

Les principes de la gestion des risques

Les phases de l'analyse à parcourir sont les suivantes :

- 1/ Identification des risques
- 2/ Quantification des risques
- 3/ Allocation des risques entre partenaire public et privé

Le processus d'évaluation des risques oblige dans un premier moment à une identification systématique de tous les risques de l'opération et, en deuxième

instance, à la recherche de la meilleure façon de les mettre sous contrôle, les allouer parmi les sujets concernés pour en réduire les effets.

L'élaboration d'une matrice des risques spécifique a comme objectif l'identification des partenaires qui sont dans la meilleure condition pour les gérer. La matrice des risques est un outil très utile pour faciliter le processus d'analyse et d'évaluation des risques fournissant de façon claire et synthétique toute une série d'informations pour l'identification :

- 1/ des différentes typologies de risques ;
- 2/ des possibles causes déclenchantes des événements défavorables ;
- 3/ des éventuelles conséquences pour le projet si les événements sus dits s'avèrent ;
- 4/ de l'entité (privée ou publique) qui devra supporter les conséquences de l'événement défavorable ;
- 5/ des conséquences pour l'entité qui subit le dommage ;
- 6/ de la modalité de couverture du risque.

Si on veut que le PPP soit employé de façon optimale comme modalité de mise à disposition, dans la durée, d'infrastructures et de services, cette boîte à outil ne peut pas se dispenser d'une analyse des risques très attentive matérialisée par le développement des matrices des risques.

L'objectif n'est pas celui de la maximisation à tout prix du transfert des risques au privé, comme pourrait y conduire une vision limitée à un objectif de déconsolidation des comptes pour le partenaire public ; par contre l'objectif reste toujours le transfert des risques vers l'entité qui le mieux peut les gérer.

Le Partenariat public privé est également un risque que chaque partie prend sur son partenaire

En transférant des risques vers le secteur privé, le secteur public prend de ce fait le risque que son partenaire ne puisse pas assumer ses responsabilités et se révèle défaillant. Il s'agit d'un risque de contrepartie pris par le secteur public.

Réciproquement, en s'engageant dans un PPP, le partenaire privé prend un risque de contrepartie sur le secteur public, particulièrement pour les contrats de type PFI ou Contrat de Partenariat où le paiement de l'opération est public.

Ainsi, la réussite des opérations de PPP ne tient pas qu'à la seule volonté de la puissance publique ordonnatrice de l'opération, mais elle doit elle même tenir compte des conditions dans lesquelles elle entend réaliser son projet afin que celui ci soit acceptable par les éventuels partenaires privés. Cette contrainte prend parfois le nom de « bancabilité ».

Il a longtemps été considéré que la bancabilité des CP était acquise grâce à la qualité « AAA » des signatures publiques, la crise de 2009 montrant que cette hypothèse n'est peut être plus aussi naturelle.

Une garantie pour l'Etat : le cas atypique du Brésil

Le Brésil qui s'insère de plein droit parmi les pays émergents a néanmoins vécu une période de forte instabilité économique qui l'a emmené au bord de la faillite. La dette et l'inflation ont atteint des niveaux catastrophiques et la crédibilité financière a été mise en cause.

A présent, le Brésil présente une économie plus forte, mais la crise a entamé la confiance de la communauté financière envers la capacité du pays à honorer ses dettes. Alors que nous avons l'habitude que les garanties financières soient proposées par le partenaire privé au partenaire public, la situation est inversée : c'est ici l'Etat qui doit apporter des garanties de paiement aux partenaires privés. La loi fédérale prévoit ainsi la constitution d'un fonds destiné à garantir le paiement de l'Etat et surtout les retards.

Par ailleurs, afin de financer les projets en PPP, l'Etat peut recourir aux services de la BNDES (banque de développement du Brésil) qui est un organisme fédéral créé en 1952. La BNDES s'est alliée avec sept banques brésiliennes pour constituer l'EBP, société de projets brésilienne, destinée à faciliter le développement des projets en PPP. Sa mission est de les structurer afin notamment de les rendre finançables et de permettre ensuite au gouvernement de lancer les appels d'offres. Ce faisant, l'autre objectif de la BNDES est bien entendu d'attirer les capitaux étrangers pour permettre la réalisation des projets brésiliens.

Par ailleurs, la loi interdit tant au gouvernement fédéral qu'aux provinces de contracter des PPP pour un montant supérieur à 3 % de leur budget, mesure destinée à lutter contre le surendettement des provinces.

Le risque est une dynamique

Le risque n'est pas un état statique, et il peut évoluer à la hausse ou à la baisse ; il nous semble évident qu'au fur et à mesure que le temps passe et qu'on se rapproche de la fin d'un contrat, non seulement les risques deviennent connus, mais la probabilité qu'un événement défavorable se produise diminue fortement.

Dans la DSP nous pouvons identifier dès le début des risques inhérents à la phase de construction et des risques inhérents à la phase d'exploitation. Une fois la construction terminée, les risques d'exploitation (le risque de variabilité de la

demande, qui constitue l'essence de la délégation de service public) seront à la charge du privé. La DSP est ainsi attribuée aux risques et périls du délégataire.

Dans le contrat de partenariat le risque de demande n'existe pas, les recettes annexes restent par définition annexes. Les risques principaux sont les risques relatifs à la première phase du projet (notamment les risques administratifs : risques de recours sur les contrats, les permis et autorisations,...) et les risques techniques de construction.

Une fois la construction livrée, les recettes proviennent directement des loyers que la puissance publique verse au privé, recettes déterminées dès le début du contrat.

Il y a donc une évolution du profil du risque du contrat de partenariat.

Par conséquent, on peut s'interroger sur l'application des règles d'Eurostat sur les modalités d'intégration des opérations de PPP dans la dette publique.

En effet, les critères Eurostat, permettant de déconsolider la dette contractée pour le financement des PPP, tiennent au transfert de deux risques parmi les trois risques suivants :

- risque de construction
- risque de disponibilité
- risque de demande

Les contrats de partenariat sont aujourd'hui déconsolidés à partir de leur signature car ils permettent effectivement le transfert du risque de construction et de disponibilité au partenaire privé.

Cependant, après la livraison de l'ouvrage, le risque de construction n'existe plus, et le partenaire privé ne supporte plus qu'un seul des trois risques, le risque de disponibilité. En revanche, concernant les DSP, les risques de demande et de disponibilité continuent bien d'exister après la livraison de l'ouvrage, ce qui autorise la déconsolidation dans les comptes publics.

La question de la déconsolidation est un enjeu majeur pour le CP, et reste encore sujette à débat. Il convient en particulier de souligner que les agences de notation réintègrent la dette privée dans les comptes publics, comme l'illustre le retraitement des comptes de la Communauté Urbaine de Lille (LCU) à propos du Grand Stade²²

²² « 2012 : et la dette s'envola pour atteindre deux milliards... », La Voix du Nord, 5 mai 2010

2. Le partage optimal des risques, s'il est atteint, entraîne nécessairement l'optimisation du coût global

A l'intérieur d'un PPP, l'allocation des risques entre public et privé, définit une structure risque/rendement plus ou moins coûteuse selon le profil de risque transféré. Ce coût pesant sur la collectivité devient encore plus fort dans des périodes de crise de liquidité.

Il est donc nécessaire s'interroger sur le coût d'un PPP et sur les avantages que la collectivité peut en tirer à partir de ce coût majoré.

De plus il est légitime de se poser la question suivante : est-ce que ce surcoût est ontologiquement lié à la nature d'un PPP où serait-il possible de procéder à une meilleure allocation des risques pour le diminuer ?

Le PPP révèle des coûts cachés

Dans la mesure où le marché public transfère moins de risques qu'un contrat de partenariat, il est logique de présumer que le coût apparent anticipé pour la collectivité d'un marché public soit inférieur.

Ce raisonnement ne prend pas en compte le fait que, souvent, il y a des risques dans les marchés publics que l'opérateur public n'est pas capable de mesurer, qui par contre sont bien présents dans les PPP et, par conséquence, mesurés.

Le PPP met en évidence dès le départ des coûts « cachés », et, dans ce sens, on ne peut pas dire que le PPP coûte plus cher, mais que l'on met en place dès le début les outils de couverture des risques que, dans l'approche classique, on n'intègre pas dans les budgets prévisionnels.

L'avantage du PPP dans l'identification des différents risques conduit nécessairement à la quantification et à l'allocation subséquente entre la partie publique et la partie privée.

L'objectif est d'arriver à les mesurer et les allouer de façon optimale entre les parties : non seulement il faudra les mesurer pour savoir s'ils sont couverts au meilleur coût, mais il faudra déterminer s'ils seront couverts et gérés avec l'instrument adéquat.

Le transfert du risque et la manière dont il est géré par le contractant privé aura donc des conséquences importantes sur la ou les façons de structurer le financement d'un PPP.

Quels sont les principaux coûts ?

Il s'agit de vérifier pour chacune des catégories de coûts si oui ou non ils sont moins élevés en PPP par rapport aux procédures traditionnelles d'achat public.

Les dépenses d'investissement : l'avantage du PPP est d'obtenir de la part du partenaire privé des engagements fermes sur les coûts et les délais. Tous les risques de surcoûts et de retard sont donc compris dans le prix payé par la personne publique. En revanche, les marchés publics donnent lieu presque systématiquement à avenants ou réclamations. De même, les retards de livraison sont des coûts cachés pour la personne publique.

Les charges d'exploitation et autres coûts de maintenance et renouvellement : le PPP impose également au partenaire privé de s'engager dès le début et dans la durée sur les performances et les coûts d'exploitation. Dans les procédures classiques, ces charges ne sont pas connues au départ. Les contrats ne seront passés qu'après la livraison. Le PPP tient également compte des coûts d'interface entre le constructeur et l'exploitant, coûts non évalués dans les procédures classiques.

Coûts de montage et de gestion : Le PPP génère indubitablement des coûts de montage et de gestion que les procédures classiques n'ont pas à supporter. Il est en effet nécessaire, compte tenu de la complexité technique, juridique et financière des opérations, de réaliser d'importantes études préalables et de s'entourer pour ce faire de prestataires et consultants. Ces coûts constituent effectivement un obstacle au développement des PPP.

Coût de financement : une des principales critiques portées au PPP tient effectivement au surcoût de financement.

Ce surcoût résulte de deux facteurs :

- le montage financier du PPP fait souvent appel à des fonds propres privés, dont le coût est sensiblement plus élevé que celui d'une dette bancaire,
- la dette étant également contractée par la partie privée, elle est elle même plus chère que la dette publique.

Le problème des coûts de financement

La logique financière est un arbitrage entre trois dimensions :

- Risque
- Rendement
- Liquidité

Si on limite l'analyse uniquement aux instituts de crédit, on peut observer que les banques œuvrent à travers un mécanisme de collecte et emploi de capitaux. Elles rémunèrent la collecte et appliquent un taux d'intérêt sur les emplois. Leurs gains

dérivent des investissements faits dans les PME, dans les grandes entreprises, dans le secteur privé et des investissements faits sur les marchés internationaux.

En finance classique, la relation risque/rendement est très importante et les capitaux sont attirés par des opérations qui ont un bas profil de risque. Les instituts de crédit cernent et composent leur portefeuille de crédit avec une attention d'une part au risque absolu (d'une particulière opération financière) et au risque relatif (en relation avec les autres risques qu'elles assument²³).

Les banques choisissent donc leur profil de risque. Dans les périodes d'assèchement de liquidité et donc dans les périodes où la disponibilité de capitaux se réduit, les banques reconfigurent leur profil de risque, avec l'individuation des opérations financières capables de maximiser le rendement avec des risques très bas.

Mais il ne s'agit pas de la seule conséquence : dans les périodes de crise de liquidité, les banques non seulement revoient à la baisse leurs profils de risque, mais elles s'interrogent même sur le rendement, avec une augmentation du prix des financements non encore émis.

Mais il ne s'agit pas seulement de mathématiques : il existe d'autres phénomènes (la panique, l'incertitude sur l'évolution des consommations, l'incertitude sur l'évolution de la crise...) qui amplifient l'attitude frileuse d'un institut dont la mission est d'investir dans des projets à long terme.

Bien évidemment si les instituts de crédit s'interrogent sur la possibilité de fournir des capitaux sur des projets à long terme, la syndication d'un crédit important (comme le sont les crédits liés à des projets de Partenariat Public Privé) est absolument non envisageable ; d'où la disparition du marché de la syndication dans les périodes de crise de liquidité.

La crise financière de 2009 est une crise de liquidité à tel point qu'il est devenu impossible de trouver des financements à long terme quel que soit le niveau de risque ou de rendement.

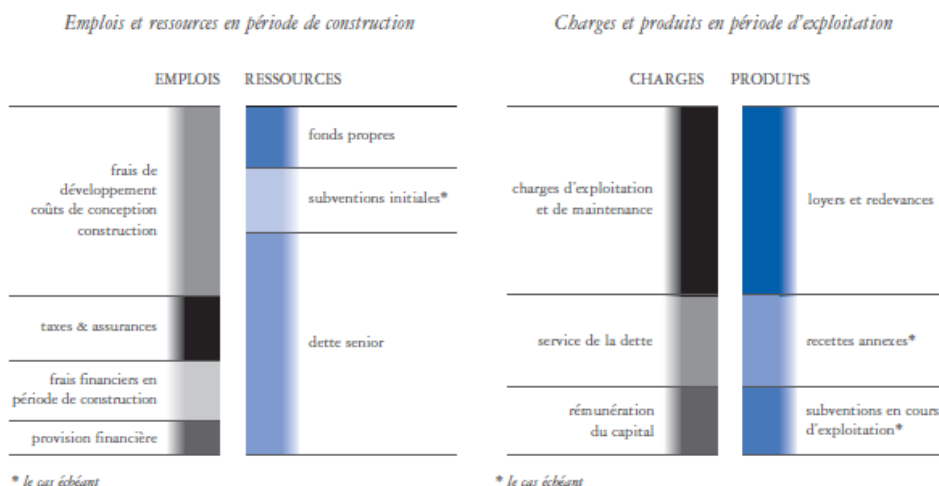
Pour conclure, la relation risque/rendement dans une situation de crise de liquidité pourrait s'exprimer de la façon suivante : moindres emplois de ressources qui vont confluer sur des opérations présentant un profil de risque très bas, avec une rémunération du capital meilleure.

3. Le montage financier

Le besoin de financement en durée et en montant d'un projet découle directement de ses caractéristiques car il est déterminé par la différence entre les emplois et les ressources tout au long de la vie du contrat²⁴.

²³ Cf. CAPM – Capital Asset Pricing Model

²⁴ Le financement des PPP en France – Octobre 2006 - IGD



source : IGD

La structuration financière est dérivée directement du processus d'allocation des risques et concerne :

1. le montant de fonds propres jugé nécessaire
2. le montant de crédits (bancaires ou éventuellement obligataires) requis pour assurer le financement de l'opération (y compris les coûts financiers et un minimum de souplesse pour faire face aux aléas)
3. et donc le « gearing » (levier) de l'opération (c'est-à-dire le rapport entre la dette et le capital)

Les PPP comportant un transfert de risque significatif et une taille suffisante conduisent à des montages financiers de type « financement de projet ».

Le montage en financement de projet (avec une société de projet dotée de fonds propres) permet aux opérateurs industriels de ne pas avoir à porter la dette dans leurs propres bilans.

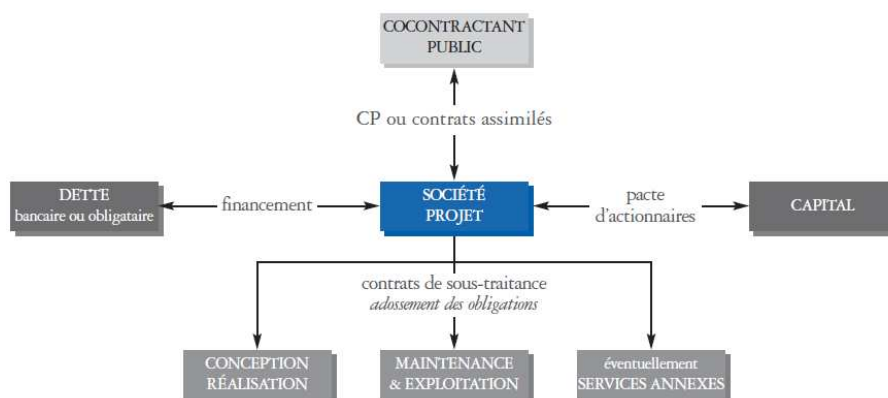
Une autre forme de montage, appelée « financement corporate », consiste à ce qu'une seule entreprise privée (et non un groupement) porte dans son propre bilan la totalité de l'investissement. Cette société peut être une société financière, le montage prenant alors une forme très voisine du crédit bail immobilier. Il convient d'ailleurs de noter qu'en nombre d'opérations ce mode de financement est le plus important pour les contrats de partenariat et assimilés. La plupart des gendarmeries et hôtels de police, comme des opérations d'éclairage public sont financés de cette manière.

Le montage en « financement de projet »

Ce type de montage comporte – dans sa version plus simple – les caractéristiques principales suivantes²⁵ :

1. une société de projet (SPV : Special Purpose Vehicle) est créée et capitalisée afin de signer le contrat et d'en être donc le titulaire. Les actionnaires de cette société n'apportent pas leur garantie à l'ensemble des engagements de la société de projet, ces engagements sont dits « à recours limité »,
2. cette société passe à son tour avec les partenaires industriels les contrats opérationnels (construction, exploitation, maintenance) correspondant aux performances requises du fait du contrat PPP.
3. Les moyens financiers (autre que le capital) nécessaires à l'exécution du contrat dans le temps sont fournis par un prêt "senior" (c'est-à-dire dont le service – en intérêts et en capital – est prioritaire dans l'affectation des ressources financières du projet notamment par rapport au capital).

Le schéma suivant illustre cette organisation en financement de projet :



Source : IGD

Le rôle du capital dans la société de projet est (de manière d'ailleurs analogue à ce qui se passe dans toute entreprise) en première instance de lui donner une assise financière minimale, de constituer un "premier amortisseur de risque" (le capital étant la partie la plus en risque - ou encore "junior" - du montage financier).

²⁵ Le financement des PPP en France – Octobre 2006 - IGD

L'effet de levier ou *gearing* pratiqué dans les sociétés projet liées à la réalisation de contrat de Partenariat est toutefois nettement supérieur à ce que l'on constate dans des entreprises industrielles ou commerciales, puisqu'il atteint fréquemment le niveau de 10% (ce qui veut dire dans ce cas que le plan de financement inclut 10% de capital pour 90% de dette) voire parfois au delà.

Pour ce qui concerne le *gearing* d'une DSP nous pouvons observer un effet de levier nettement plus bas (30 à 35 % de capital).

Les apporteurs de capital (en général comme sur les opérations de CP signées récemment ou en cours de négociation en France) peuvent être :

- les entreprises industrielles impliquées dans la réalisation du projet (chargées de la construction, de la maintenance ou de l'exploitation),
- des fonds d'investissement de diverses provenances géographiques et de divers profils (fonds primaires ayant vocation à sortir au bout de 6/8 ans, fonds secondaires, fonds d'investissement à très long terme prêts à accompagner le projet jusqu'à son issue, fonds ouverts, fermés, cotés ou non, et éventuellement des fonds mezzanine),
- d'autres investisseurs institutionnels (notamment fonds de pension, assureurs vie ou IARD, gestionnaires d'actif),
- ou encore des entités publiques, comme la Caisse des Dépôts et Consignations en France, ou la Caisse des dépôts du Québec, KfW en Allemagne, *Cassa dei depositi e prestiti* en Italie...

Le principal avantage de la présence des partenaires industriels au capital de la société projet est qu'elle montre la confiance de ce partenaire dans le succès du projet. Il existe toutefois des facteurs limitant ce type d'intervention : ce n'est pas nécessairement le rôle d'un acteur industriel d'engager durablement des montants significatifs de capital dans ce type de projet (d'autant plus que les nouvelles règles comptables risquent d'entraîner plus fréquemment qu'auparavant la consolidation des sociétés de projet dans le bilan de ses actionnaires même minoritaires), et le fait de n'avoir que des actionnaires industriels prive les acteurs du projet de l'intérêt que peut comporter la présence d'investisseurs financiers. De plus, chaque intervenant doit prendre les risques qu'il est mieux capable de gérer, et l'investisseur industriel est « naturellement » porté à s'adosser les risques de construction et exploitation.

Les investisseurs financiers "purs" présentent de la diversité non seulement quant à leur origine et leurs objectifs (comme on l'a vu plus haut), mais également dans la conception qu'ils ont de leur engagement dans les PPP : dans le monde anglo-saxon, certains fonds prennent le rôle de "sponsor industriel" c'est-à-dire qu'ils vont non seulement prendre la plus grande part du capital mais encore assurer l'exécution du contrat en choisissant des sous traitants mais en prenant la responsabilité d'ensemble²⁶.

²⁶ Ce type de montage - qui peut s'avérer tout à fait efficace - ne semble toutefois pas correspondre à la situation du marché français aujourd'hui.

Sur le marché français tel qu'il se présente actuellement, les investisseurs financiers ne sont pas leaders industriels mais ils n'en exercent pas moins un contrôle très approfondi de tous les paramètres du projet (matrice des risques, clauses juridiques, qualité et fiabilité des intervenants industriels, solidité du montage financier, pertinence du modèle et résistance du projet à divers scénarios d'aléas). Cette surveillance est logique car l'investisseur financier est en première ligne face au risque : si le projet connaît des difficultés, le capital ne produira pas les dividendes escomptés et pourra même être totalement ou partiellement perdu.

Le double avantage que comporte la présence d'investisseurs financiers "purs" dans un PPP (apporter le capital - ce qui résout notamment la question du risque de consolidation pour les partenaires industriels - et être un "contrôleur" efficace des paramètres du projet et de son montage) comporte toutefois un coût : un investisseur financier est en effet relativement exigeant en matière de rentabilité.

La rentabilité demandée aux fonds propres est directement liée en théorie aux risques que l'investisseur prend dans son apport à la société de projet :

- dans une DSP, la rentabilité demandée est élevée compte tenu des aléas sur les recettes futures,
- dans un contrat de partenariat, l'apport de fonds propres et la rentabilité demandée sont théoriquement inférieurs puisque le risque est inférieur : en effet le contrat de partenariat n'inclut pas le risque de demande ou risque trafic, ce qui permet de calculer avec certitude les recettes futures du contrat²⁷.

Le faible degré de capitalisation des CP est directement lié à l'existence d'une tranche sécurisée par la cession Dailly acceptée et - à condition bien sûr que cette celle-ci intervienne réellement - le ratio capital/dette en risque projet en est significativement amélioré.

Il est néanmoins nécessaire de concentrer cette réflexion sur la nature des fonds propres et leur lien avec le risque : on a souligné plus haut que la DSP, incorporant le risque de demande, nécessite un niveau de fonds propres plus élevé, ce qui se justifie avec l'exigence de pouvoir supporter les aléas provenant de la variabilité des recettes futures. Il s'agit donc d'une situation dans laquelle les fonds propres (et leur rémunération) sont directement liés au niveau de risque transféré.

Pour ce qui concerne le contrat de partenariat ce lien ne semble pas si direct ni si fort, notamment si on considère l'évolution du profil de risque.

²⁷ Toutefois, notre mission n'ayant pas conduit d'étude statistique sur ce point, elle n'a pas pu le confirmer en pratique.

La question à aborder est la suivante : est-ce que le niveau de fonds propres dans la société de projet est adapté en permanence aux risques supportés tout au long de la durée du contrat ?

Pour ce qui concerne la première phase (attribution, conception et construction), la présence de fonds propres dans la société de projet semble judicieuse : les différents aléas dérivant de cette phase justifient grandement l'apport privé.

En revanche, la présence du même niveau de fonds propres privés dans la deuxième phase (exploitation) suscite des interrogations, vu la disparition du risque de construction et l'absence de risque de variation des recettes, les pénalités éventuelles étant supportées par l'opérateur sous-contractant.

Il est couramment pensé que les fonds propres de la société de projet, en période d'exploitation, servent à couvrir les éventuels surcoûts d'exploitation qui pourraient résulter de l'incapacité de l'opérateur à atteindre les performances attendues. Or ce risque de surcoût, s'il existe, est néanmoins entièrement reporté sur l'opérateur et sur ses « propres » fonds propres (adossement « back to back » des risques et engagements). Ceci explique notamment qu'il soit demandé à l'opérateur exploitant d'avoir une assise financière suffisante pour pouvoir supporter ses engagements.

Une autre question vient à l'esprit : le dimensionnement des fonds propres dans le contrat de partenariat (souvent autour d'un *gearing* de l'ordre de 10%) est-il calculé sur la base du rapport entre risques supportés/fonds propres mis à disposition ou plutôt est-il calculé sur la base d'indicateurs de solvabilité qui n'ont que peu de lien avec le niveau de risque assumé ?

Ce défaut d'optimisation oblige à garder un niveau de fonds propres supérieur au nécessaire, pour lesquels les investisseurs demandent une rémunération tout au long de la vie du contrat.

Ce surcoût dérivant du manque d'optimisation est répercuté sur les loyers payés par la personne publique et se traduit, in fine, par un surcoût pour la collectivité.

4. Conclusions

La question sous jacente qui a accompagné le développement de ce chapitre a été la suivante : un tel montage permet-il à terme des économies pour la collectivité ?

La mise en œuvre d'un contrat de partenariat implique des surcoûts car le projet demande à être parfaitement défini (approche globale des coûts, partage des risques, etc.) et pensé sur le long terme, à la fois pour les aspects économiques, techniques et juridiques. Les risques assumés par le partenaire privé sont « facturés » à la

personne publique (garantie sur le délai et les coûts, lissage des paiements...) et les emprunts qu'il contracte auprès des établissements financiers sont à des taux plus élevés que ceux des collectivités. Enfin, l'appui d'experts (notamment juridiques) pendant la passation et la négociation du marché est nécessaire.

Dans l'esprit de la circulaire de novembre 2005²⁸, les avantages doivent pouvoir générer des gains compensant ces surcoûts, et même au-delà, mais le retour d'expérience fait défaut.

Si le financement privé en phase de construction semble non seulement souhaitable, mais fortement nécessaire vu la pression qu'un engagement direct du privé peut avoir pour produire en temps et en heure l'ouvrage prévu au contrat, par contre la présence de financements privés dans la phase d'exploitation, nécessitant un taux de rentabilité supérieur au risque supporté, semble moins évidente.

Les agences de notations, en réintégrant la dette privée générée par les CP dans les comptes publics, semblent remettre en question la nature privée du financement de ces opérations.

Ne serait-il pas plus clair, et incidemment plus économique, pour l'ensemble des acteurs, que ce financement soit public ?

Surtout parce que, au bout du compte, c'est la collectivité qui en supporte les coûts.

²⁸ Circulaire du 29 novembre 2005 relative aux contrats de partenariat à l'attention des collectivités territoriales

Bon partenariat, bon contrat ?

La relation partenariale dans un PPP est complexe car elle constitue un engagement contractuel durable entre deux ou plusieurs parties et de nombreuses questions sous-jacentes se posent.

Comment dès lors envisager la relation contractuelle pour qu'elle soit un gage de réussite d'un PPP ? Pour répondre à cette question, trois points seront abordés.

En premier lieu, il conviendra de s'interroger sur la nature des prérequis nécessaires pour que public et privé construisent un bon partenariat. Quelles sont les attentes et apports nécessaires pour que le partenariat soit réussi ?

En second lieu, même si ces prérequis sont posés *a priori*, la stabilité d'une relation contractuelle partenariale se pose. Par définition, s'engager dans une relation contractuelle soulève des problèmes d'incomplétude des contrats qu'il faut anticiper, voire résoudre. Une des solutions pour résoudre ces incomplétudes sera de développer des mécanismes de confiance.

Enfin, dans un PPP, bien que l'on parle de partenariat, la relation reste « déséquilibrée ». En effet, le public confie au privé une mission de service public, et ce premier doit s'assurer que cette mission soit remplie. Il ne s'agit donc pas d'un partenariat au sens classique du terme, car se pose la question du contrôle de l'action du privé par le public.

1. Les prérequis nécessaires pour se lancer dans un partenariat

Un partenariat équilibré suppose une relation partagée et de complémentarité entre deux ou plusieurs acteurs. En effet, deux ou plusieurs partenaires décident de « travailler ensemble », à la seule fin de créer des effets de synergie, c'est-à-dire dans le but que ce partenariat crée une valeur ajoutée réelle par rapport à un accord conventionnel (procédure de type marché public par exemple).

Une recherche réciproque de complémentarités.

Les apports du public au privé

Lorsqu'elle transmet au partenaire privé le programme fonctionnel de ses besoins, la personne publique lui ouvre *de facto* ses portes et lui permet d'appréhender ses méthodes de fonctionnement. Elle fait ainsi bénéficier le partenaire privé de son expertise au niveau de la connaissance métier, ce qui est un élément fondamental pour le partenaire privé qui va lui permettre d'adapter ses offres aux exigences du

marché. Une rédaction claire et exhaustive du programme fonctionnel détermine dès lors une grande part du succès du partenariat.

Conclure un contrat de partenariat avec une personne publique, c'est pour la personne privée se donner l'opportunité sur le long terme d'analyser et de connaître en profondeur les besoins de ses clients, et de pouvoir faire évoluer ses offres pour qu'elles répondent au mieux à ses besoins. C'est aussi la faculté de pouvoir dialoguer en permanence avec des experts dont l'environnement et les revendications évoluent et qui sont aptes à mettre en exergue les insuffisances des solutions proposées par le partenaire privé.

Le fait, pour la personne publique, de suggérer en permanence des améliorations aux ouvrages et prestations fournis par la personne privée, c'est aussi donner l'opportunité à cette dernière de maintenir, voire d'améliorer, sa compétitivité sur le marché en bénéficiant d'une connaissance métier qui peut lui faire défaut. C'est tout l'enjeu d'un partenariat réussi : satisfaire les besoins de son cocontractant en retirant un bénéfice pour soi-même.

Les apports du privé au public

Lorsqu'elle délègue au partenaire privé la construction d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public ainsi que leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, la personne publique s'exonère de tâches qui ne rentrent pas directement dans sa compétence métier et les confie à un professionnel qui dispose *a priori* de toutes les ressources pour les exécuter de façon optimale.

Elle bénéficie alors de l'expertise, des conseils, des préconisations du partenaire privé censé lui délivrer un projet clé en mains répondant parfaitement à ses besoins et disposé à le faire évoluer sur toute la durée du partenariat afin qu'il réponde en permanence aux exigences du service public. La personne publique est alors susceptible de pouvoir disposer de façon continue, et dans la limite des clauses contractuelles, des dernières technologies et innovations dans le secteur concerné et est assurée de pouvoir utiliser les ouvrages et équipements pendant la durée du partenariat.

En outre, il est souvent prévu dans les contrats que le partenaire privé délègue en permanence du personnel sur le site de la personne publique afin de gérer et entretenir les ouvrages et équipements. En cas de difficulté d'utilisation de ces équipements, la personne publique dispose alors du personnel apte à la conseiller afin d'optimiser leur manipulation et générer ainsi des gains de temps et d'argent pour les utilisateurs.

Si les avantages d'une véritable relation de partenariat paraissent évidents, il n'en demeure pas moins qu'ils restent difficilement quantifiables pour chacune des

parties. Comment dès lors évaluer l'efficacité d'un partenariat ? C'est la question de la mesure de la performance d'un partenariat.

La mesure de la performance d'un partenariat.

On peut toujours chercher à évaluer dès le début la performance d'un partenariat. Cette démarche relève du bon sens pour que deux partenaires s'engagent : c'est l'objet de l'évaluation préalable. L'évaluation préalable ne peut pas assurer de manière certaine que le partenariat sera performant, mais reste toujours une démarche intéressante. En effet, plus que le résultat de l'évaluation préalable en tant que tel, c'est le processus lui-même qui reste intéressant, car il est responsabilisant pour les deux partenaires. L'évaluation préalable est donc une condition nécessaire pour s'assurer d'un partenariat performant, sans pour autant être une garantie suffisante.

L'évaluation préalable, une condition nécessaire mais non suffisante pour s'assurer d'un partenariat performant.

Le recours au contrat de partenariat doit en effet permettre d'offrir une solution alternative moins coûteuse et/ou plus avantageuse (apportant un meilleur rapport coût/performance) pour répondre aux besoins de la personne publique. La réalisation de l'évaluation préalable nécessite donc une réelle expertise de la personne publique en matière juridique, financière, comptable et technique.

Si le concept de l'évaluation préalable est sans doute pertinent, ses conclusions doivent être considérées avec prudence :

- L'évaluation est en effet réalisée par la personne publique avant le dialogue compétitif ; or, les résultats des échanges qu'elle aura avec les candidats pourront mettre en exergue des éléments bien différents que ceux qu'elles aura inscrits dans son évaluation ; les offres soumises par les candidats seront donc susceptibles de ne pas refléter les évaluations réalisées au préalable par la personne publique, tant en termes financiers, juridiques que techniques.
- Il est difficile d'évaluer la pertinence d'un contrat de partenariat au niveau financier lorsque la personne publique n'a elle-même qu'une connaissance approximative de ses propres coûts, y compris les coûts « non apparents » (temps attribué aux procédures de passation des différents marchés, à l'entretien en régie ou non des équipements, aux dépannages etc.)
- De même, il n'est pas aisé de définir *a priori* les gains en termes de productivité que la personne publique peut légitimement attendre de la

conclusion d'un contrat de partenariat. Même si les premières évaluations se confirment au cours du dialogue compétitif, les gains réalisés dépendront *in fine* de la compétence du partenaire privé mais aussi des ressources mises à sa disposition par le partenaire public ainsi que de la qualité de la relation qui s'établira entre les deux partenaires.

L'évaluation préalable est donc une démarche intéressante, mais elle ne répond sans doute pas complètement à l'ensemble des critères de performance que l'on peut attendre dans la durée d'un PPP.

Quelques facteurs clés de succès pour s'assurer d'un partenariat performant.

La notion même de facteur clé de succès d'un partenariat est discutable, tant les relations partenariales dépendent d'abord de la nature du projet à l'origine du partenariat, mais aussi des contextes culturels, économiques, et enfin des spécificités de chaque partenaire (public et privé). Cependant, malgré ces données liées au contexte, peuvent être mis en exergue quelques facteurs clés de succès d'un bon partenariat à la lumière de nos expériences étrangères.

D'abord, la clarification des objectifs est un préalable indispensable à toute bonne relation partenariale. L'expérience allemande est à cet égard intéressante. Il semble qu'en Allemagne, « les autorités publiques soient très claires dans l'expression de leurs besoins » (entretien avec la société Bilfinger Berger). Cela facilite d'autant la relation partenariale, car l'opérateur privé sait ce que le public veut.

Ensuite, la relation partenariale est d'autant plus solide qu'elle s'appuie sur des leaders. Soit un leader politique ou issu du secteur public, soit un leader du partenaire privé qui s'implique. Au Québec, les PPP ont bien fonctionné durant la période où la présidente du Conseil du trésor, Monique Gagnon-Tremblay, s'est engagée directement dans les projets. Depuis son départ, les PPP connaissent un certain « coup d'arrêt ». Cela démontre bien que les difficultés d'une relation partenariale nécessitent la présence de leaders pour les résoudre.

En outre, la formation, l'expérience et *la compétence des partenaires* sont un gage essentiel de bonne relation.

De plus, *il semble qu'une bonne communication* soit le gage d'une bonne relation partenariale : communication externe sur le projet, communication interne entre les partenaires du projet. Sur la communication externe, les PPP sont parfois médiatisés car ils touchent des secteurs publics hautement politiques, et cette médiatisation (voire surmédiatisation) peut parfois rendre difficile la relation partenariale à partir d'informations tronquées. Tout projet en PPP au Québec était

très médiatisé (exemple du Centre Hospitalier Universitaire de Montréal) et sans une bonne communication interne entre futurs partenaires, cette médiatisation peut avoir des effets négatifs.

Enfin, une relation partenariale fonctionne d'autant mieux que *l'environnement politique est stable*. En effet, les résultats d'une élection peuvent modifier complètement les relations entre décideurs publics et privés.

Ce dernier facteur clé de succès pose la question de la capacité des acteurs à faire face à des changements dans le temps, et plus globalement à tenir compte de situations d'incertitudes non prévisibles lors de l'engagement dans la relation contractuelle.

2. Comment résoudre les problèmes d'incomplétude des contrats?

Un partenariat réussi est celui qui arrive à s'inscrire dans la durée. Dès lors que l'on se situe dans des engagements de long terme, la difficulté est de savoir gérer les changements requis par l'un ou l'autre des partenaires ou par des causes externes, donc de savoir faire évoluer la relation. En effet, le succès d'un PPP repose principalement sur l'efficacité de la collaboration entre partenaires.

Même si l'évolution de la relation peut d'abord passer par la prise en compte de différents mécanismes d'adaptation contractuelle, il apparaît que le secret d'une évolution réussie de la relation partenariale réside dans la confiance que chaque partenaire s'accorde mutuellement.

Développer de la confiance, une réponse à l'incomplétude des contrats de PPP

Plusieurs études montrent que la confiance est une des conditions de réussite de la relation public-privé²⁹. Après avoir défini la notion de confiance et ses caractéristiques, il conviendra de déterminer quelle(s) forme(s) de confiance sont activées au sein d'un PPP en déclinant différentes propositions concrètes et opérationnelles.

²⁹ Une étude de P.K. Bagchi et S. Paik réalisée sur un projet de technologie de l'information dans le port de Pusan en Corée du Sud souligne le rôle primordial de la confiance.

La notion de confiance dans les PPP

La confiance fait l'objet d'une abondante littérature anglo-saxonne – beaucoup plus rare en France – depuis les quarante dernières années.

Des études synthétiques commencent à lui être consacrées (Dirks et Ferrin, 2002 ; numéro spécial de l'*Academy of Management Review*, 1998 ; et dans le cas de la France, numéro de *Economies et Sociétés*, 8-9/1998).

La notion de confiance résulte de principes philosophiques déjà anciens (Neveu, 2004), qui ne feront pas l'objet de plus amples développements. Cependant, il ne semble pas inutile de rappeler que la confiance est une notion étudiée autant par les sociologues que certains économistes, celle-ci faisant l'objet d'un débat épistémologique profond sur la question de la rationalité de l'individu dans une organisation et par conséquent, la question de la rationalité des acteurs au sein d'un PPP.

Tout d'abord, la confiance s'exprime généralement comme une attente optimiste de la part du partenaire public quant au résultat d'un événement ou au comportement ou aux intentions du partenaire privé. Cette attente ne résulte pas uniquement d'un calcul économique.

Ensuite, la confiance intervient généralement dans des conditions de vulnérabilité et de dépendance vis-à-vis du comportement de l'autre partie.

En outre, la confiance est généralement associée à la volonté, non contrainte, de coopérer.

Par ailleurs, elle implique le plus souvent une obligation acceptée ou reconnue par l'autre partie de protéger les droits et les intérêts de tous.

Enfin, assez récemment, Giddens (1990) a défini la notion de *trust* comme « la confiance entre les individus (confiance interpersonnelle) mais aussi la confiance dans les « systèmes experts ». Il part du principe que les relations socioéconomiques se complexifient de plus en plus, et que cette complexification nécessite que chacun ait confiance en certains niveaux d'expertise qui pourraient dépasser les acteurs. Cette confiance dans les « systèmes experts » est représentée par la confiance importante que des partenaires publics et privés accordent aux multiples experts qui interviennent dans le processus de négociation du PPP.

A la suite de nos entretiens, les 3 formes de confiance ont pu être identifiées :

Trois formes de confiance dans un PPP : la confiance institutionnelle, la confiance inter-organisationnelle et la confiance interpersonnelle³⁰

Ces trois types de confiance peuvent remédier à l'incomplétude des contrats que suppose tout engagement dans un PPP.

On définira la **confiance institutionnelle** ou systémique comme une autorité supérieure au sein de la société (Mangematin, 1999). Elle protège les organisations contre les risques d'aléa moral. Plus simplement, on pourrait retenir que les partenaires font confiance à l'ensemble du contexte dans lequel s'inscrit la relation. Pour les relations reposant sur des ententes contractuelles, Williamson présente la confiance institutionnelle comme faisant référence à la confiance dans le contexte social et organisationnel à l'intérieur desquels s'inscrivent les contrats. La confiance institutionnelle se manifeste par le recours des deux parties à diverses institutions telles que les lois, le cadre réglementaire et les contrats avec l'acceptation des règles qui en découlent. Il ressort de nos entretiens que cette confiance dite institutionnelle agit comme un socle, un pilier indispensable à toute réussite et développement des PPP.

Comment créer un contexte de confiance institutionnelle ?

Un système juridique crédible est la condition indispensable (Joseph Stiglitz). Pour que ce système soit crédible, il faut une *certaine constance dans la loi et dans les réglementations*. Un système juridique imparfait mais stable est beaucoup plus efficace qu'un système juridique qui évoluerait en permanence (en cherchant à être juridiquement efficient). On voit ici l'intérêt d'arrêter de modifier le contrat de partenariat par touches successives, bien que ce type de contrat puisse avoir des imperfections. De plus, si l'on se réfère à l'expérience italienne, depuis 1996, l'Italie s'est dotée d'une législation encadrant et cherchant à favoriser le développement des partenariats public-privé. Or, en 10 ans, la loi a été modifiée pratiquement une fois par an, entraînant de fait une situation opposée à ce qui était recherché : pas de cadre stable, remise en cause systématique des procédures d'attributions des marchés et position d'attente des collectivités.

- Un **système social stable et clair**: il est fait référence non seulement à la stabilité politique d'un pays qui est une condition nécessaire au développement des PPP, mais aussi à la nécessité d'avoir un système sociopolitique clair fait de transparence dans les modes de passations des marchés publics. Au Québec, par exemple, la mise en place de PPP a été

³⁰ Etude de Valéry Ramonjavelo , Lise Préfontaine , Dorra Skander Line Ricard en 2006.

l'occasion de rendre transparent certains marchés publics. Ainsi, le choix d'un mode PPP nécessite une confiance institutionnelle, mais est aussi créateur de plus de transparence. Au Brésil, la confiance institutionnelle est fragile (faible confiance accordée par les acteurs auprès de leurs institutions publiques), ce qui représente un frein au développement des PPP.

- **Un contexte culturel favorable au secteur d'activité envisagé en PPP :** selon les contextes culturels, certains secteurs d'activités de service public sont très sensibles. L'eau au Québec, qui est considérée par la société québécoise comme un bien gratuit, en est un exemple. Dans ce contexte culturel spécifique, il paraît inimaginable d'envisager une gestion et une exploitation de l'eau en mode PPP. De même, en Allemagne, la gratuité des autoroutes est une véritable « norme institutionnelle », et les quelques essais de PPP de types concessions autoroutières à la française ont été des échecs, du fait de la non gratuité de ces tronçons d'autoroute. Le contexte culturel a donc un incidence forte sur les processus et les modes de PPP qui peuvent être mis en œuvre sur tels ou tels secteur.
- De plus, un contexte de confiance institutionnelle relève de **certaines obligations ou normes** qui permettraient aux acteurs de s'engager en toute confiance dans le processus de partenariat. Par exemple, l'obligation d'évaluation préalable dans un contrat de partenariat est un facteur déterminant pour assurer la confiance institutionnelle. Au-delà du résultat de l'évaluation préalable, c'est aussi le processus de construction de cette évaluation qui permet aux acteurs partenaires de construire des référents communs.
- Par ailleurs, une certaine **standardisation des contrats** est un élément majeur pour développer les PPP, cette standardisation agissant comme un élément supplémentaire de construction d'un climat de confiance.
- Enfin, la **présence d'une infrastructure ou Task force** de type Infrastructure Ontario est un élément déterminant de cette confiance institutionnelle. En effet, ce type de structure est créateur d'un contexte favorable de confiance, cette structure agissant aussi comme une sorte de « garantie » pour les acteurs s'impliquant dans un partenariat.

La confiance inter-organisationnelle, une réponse préalable à l'asymétrie d'information et à des coûts de contrôle.

On peut définir la confiance inter-organisationnelle comme « l'étendue de la confiance placée dans l'organisation partenaire » (Zaheer, 1998). La confiance inter-organisationnelle s'opère entre au moins deux organisations en tant que personnes morales, mais implique bien évidemment des personnes physiques. Ce type de confiance se construit à partir de déterminants tels que la réputation, les compétences, l'expertise des organisations, les relations passées entre les partenaires, voire même à partir de déterminants tels que la taille de l'opérateur. Ici aussi, on voit bien que la confiance inter-organisationnelle relève de déterminants *a priori* nécessaires pour se lancer dans la négociation (comme la réputation), mais

aussi se construit au cours de la relation partenariale. Toutefois, il convient de souligner que cette confiance est indispensable à la bonne réussite d'un partenariat de type PPP, d'autant plus qu'elle est avant tout un moyen d'économiser des coûts de transaction (Williamson, 1993). En effet, en mode PPP, la personne publique peut se retrouver en asymétrie d'information vis-à-vis du partenaire privé et la question de son contrôle et du coût de ce contrôle se pose.

Comment s'assurer d'une confiance inter-organisationnelle durable ?

Il convient d'abord de s'assurer d'une certaine symétrie des connaissances entre les partenaires public et privé. Un des freins au PPP réside dans l'asymétrie d'information et d'expertise du public (surtout pour les collectivités territoriales qui n'ont pas l'habitude donc l'expertise pour des procédures de ce type) face à des opérateurs privés beaucoup mieux armés. Ainsi, l'opérateur public ne voudra pas se lancer dans une procédure de type contrat de partenariat, par manque d'expertise dans la procédure de passation mais aussi par manque d'expertise en termes de contrôle de l'opérateur privé au cours de la durée du partenariat. Pour réduire cette asymétrie d'information, il faut envisager une montée en compétence opérationnelle, juridique et financière de l'opérateur public.

Une confiance interpersonnelle nécessaire durant toute la durée de vie du projet.

Il s'agit de la confiance entre les individus impliqués dans le partenariat. La confiance interpersonnelle repose sur deux niveaux : d'une part, cette confiance repose sur le fait qu'un individu fera confiance à un autre individu parce qu'il croit en sa bonne foi et que ce dernier respectera ses engagements sans faire preuve d'opportunisme. Le deuxième niveau repose plus sur le fait qu'un individu fait confiance à un autre parce que ce dernier détient un certain niveau de compétence et d'expertise. Les déterminants de ce type de confiance sont la réputation personnelle, la fréquence des relations et communications entre individus, la capacité à définir des objectifs communs...

Comment développer une confiance interpersonnelle ?

- Créer un lieu de rencontre et d'identification des compétences sectorielles : le rôle d'une agence PPP.
- La communication entre les partenaires est une des conditions essentielles, cette communication nécessitant d'être fréquente (Bachir Mazouz, 2009).
- Les formations consacrées aux différents contrats publics complexes peuvent être des lieux de rencontres entre agents du public et du privé.
- Lorsqu'on permet des passerelles réciproques entre agents du public et salariés du privé, il est évident que cela contribue à faire disparaître les méfiances réciproques ainsi que les représentations clichées que chacun peut avoir sur l'autre. Le cas de la Grande-Bretagne est pour cela éclairant, tant les passerelles entre public et privé sont possibles.

- L'intérêt du dialogue compétitif réside dans le fait qu'il représente une occasion de construction d'une confiance interpersonnelle durable. Par contre, si le dialogue compétitif tend à durer, la question de son coût se pose. Il faut donc trouver un équilibre entre l'intérêt d'un dialogue pour renforcer une confiance, et le coût d'un dialogue trop long.

Le dialogue compétitif, l'occasion de construire une relation de confiance ?

La procédure de dialogue compétitif est née de la réflexion des institutions communautaires quant à la mise en place d'une procédure permettant d'établir un dialogue technique entre les candidats et l'acheteur public pour des marchés complexes. Cette procédure doit permettre à l'acheteur public de déterminer les solutions, en particulier techniques et/ou économiques, à mettre en œuvre afin de répondre à ses besoins et garantir une concurrence effective entre les candidats.

Cependant, certains acteurs semblent réticents à recourir ou participer à cette procédure de dialogue compétitif.

Pour quelles raisons le dialogue compétitif est-il susceptible d'effrayer ou de dissuader ses acteurs ?

- Les contraintes liées au règlement de la procédure

Lorsque la personne publique initie une procédure de dialogue compétitif, elle connaît généralement ses besoins mais non les moyens de les satisfaire, ce qui signifie qu'elle n'a qu'une vague idée du contenu des offres qui seront susceptibles de lui être proposées par les futurs candidats et donc des critères qu'elles présenteront.

Or, dès l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) ou dans le règlement de la consultation, elle se doit de donner un certain nombre d'informations qui ne pourront plus être modifiées au cours de la procédure d'attribution, tant au niveau du déroulement de la procédure que du choix des offres. Il en va ainsi notamment des critères de sélection qui seront utilisés pour l'identification de l'offre économiquement la plus avantageuse, de l'admission ou non de variantes, du choix de la forme du marché (crédit-bail, location, location-vente etc.) etc.

- La difficulté de respecter l'égalité des candidats

Il s'agit sans doute là de l'écueil qui effraie le plus la personne publique lors d'une procédure de dialogue compétitif. Comment, en effet, maintenir une égalité entre des candidats dont les offres ne présenteront certainement pas un intérêt équivalent ? Comment ne pas être tenté, au cours du dialogue, d'accorder plus d'attention et donc plus de temps à une offre qui semble se détacher des autres et être plus particulièrement adaptée aux besoins de la personne publique ou sembler plus innovante au niveau technique ?

Est-il réaliste de vouloir maintenir une égalité des candidats au niveau des informations échangées s'il doit s'instituer un véritable dialogue entre la personne publique et chaque candidat ?

- La difficulté du traitement de l'information reçue

Au cours du dialogue, des informations de haute technicité sont couramment fournies à la personne publique par les candidats, experts dans leurs domaines d'activité respectifs. Comment dès lors établir un véritable dialogue lorsque l'expertise ne se trouve que d'un côté ? Est-il possible et réaliste de vouloir débattre avec des experts lorsque l'on a intenté une procédure précisément parce que l'on ne disposait pas de l'expertise nécessaire dans le domaine concerné ? En ce sens, le « dialogue » compétitif a-t-il vraiment un sens ?

Ces interrogations justifient peut-être la pratique allemande qui a très peu recours au dialogue compétitif, expliquant que les acteurs publics connaissent suffisamment leurs besoins pour élaborer un cahier des charges précis et peu discutable. Il est ainsi préféré au dialogue compétitif le recours à une procédure dite négociée, qui reste dérogatoire en France.

- La réticence au dialogue par manque d'habitude ?

Il est vrai qu'en France, la personne publique est accoutumée à émettre des appels d'offres publics ouverts dans lesquels tout échange avec les candidats, et *a fortiori* toute négociation, sont interdits. Il n'est dès lors certainement pas aisé pour la personne publique de se débarrasser de ses réflexes de pouvoir adjudicateur habitué à maintenir une certaine distance avec les candidats pour tenter d'établir un dialogue avec eux, dialogue dont il lui revient de définir les modalités alors même que cette pratique lui est *a priori* étrangère.

- La crainte relative à la divulgation d'informations confidentielles

Comment éviter, au cours du dialogue, toute mutualisation des innovations et des idées originales ? Certes, la procédure dite « en tunnel » adoptée au cours du dialogue doit permettre à la personne publique d'éviter ce risque mais n'est-ce pas là une solution plus théorique que pratique ?

- La difficulté d'appréhender l'envergure du dossier au stade de l'AAPC

Les personnes publiques ne souhaitant pas, au stade de l'AAPC, prendre le risque de restreindre le dialogue en délimitant trop précisément l'objet de la consultation, celui-ci est souvent vague et ne permet pas aux candidats d'appréhender correctement l'envergure du dossier qui leur est soumis.

- L'incertitude sur la durée et la densité du dialogue

La procédure de dialogue compétitif peut sembler dissuasive aux acteurs privés qui ne connaissent pas, lorsqu'ils font acte de candidature, ni la durée, ni la fréquence des réunions qui seront tenues par la personne publique. Il est dès lors compréhensible que les PME hésitent à se lancer dans une telle procédure nécessitant potentiellement des investissements conséquents en termes humains et financiers, sans garantie de gain à terme.

La procédure de dialogue relative à la conclusion du bail emphytéotique hospitalier du centre hospitalier de Rennes a ainsi duré deux ans (2004 à 2006) avec de longues périodes d'inactivité entre les phases de dialogue, sans raison particulière dévoilée. La mobilisation des équipes dédiées au projet est souvent plus problématique pour les acteurs privés que publics qui doivent privilégier les retours sur investissements à court terme et assurer la disponibilité de leurs ressources humaines sur les nouveaux dossiers.

- Une matrice des risques parfois dissuasive

La personne publique est parfois tentée, notamment dans le cadre des contrats de partenariat, de présenter au début de la procédure de dialogue, une matrice des risques qui lui soit très favorable, faisant supporter les risques majeurs du projet par le partenaire privé. Or, il semble inutile de vouloir transférer au partenaire privé les risques qu'il n'a aucune possibilité de maîtriser (tels que les risques d'évolution réglementaire dits « imprévisibles », l'évolution des coûts de l'énergie etc). En effet, soit il fait l'impasse sur ces risques avec le danger d'une remise en cause du projet s'ils surviennent, soit il les chiffre à la valeur qu'il estime être la leur, nécessairement plus coûteuse pour la personne publique que si elle les avait

conservé à sa charge, puisque cela la conduit à supporter le coût d'une « assurance » privée pour des risques dont la majeure partie ne surviendra pas.

Les pré requis à une utilisation optimale du dialogue compétitif

Le 18 janvier 2007 a été signée une Charte du dialogue compétitif établie sous l'égide de l'Assemblée des départements de France, l'Institut de la gestion déléguée, l'Association des maires de France, l'Association des régions de France et la mission d'appui aux partenariats public-privé.

Cette charte propose aux acteurs du dialogue de respecter dix principes susceptibles d'améliorer la procédure et d'optimiser les choix finaux. La lecture et le respect de cette charte devraient constituer un préalable obligatoire au lancement de toute procédure de dialogue compétitif.

Il paraît en outre utile de mettre l'accent sur deux pré requis essentiels :

La préparation de la procédure par la personne publique

- La détermination claire et exhaustive de ses besoins en amont de la procédure

Force est de constater que certains acteurs publics ne disposent pas d'une connaissance exhaustive de leurs besoins lorsqu'ils lancent une procédure de dialogue et qu'ils considèrent que ledit dialogue doit leur permettre de les identifier avec l'aide des candidats admis à participer à la discussion. S'ils ne sont pas aptes à qualifier ces besoins ou d'une manière si maladroite que leur expression ne permet pas aux candidats de se positionner, les besoins devront être expertisés par un cabinet d'audit mandaté à cet effet par les personnes publiques préalablement au lancement de la procédure. Une telle étude préalable aura pour effet, dans certains cas, de diminuer sensiblement la longueur du dialogue et de le concentrer sur l'étude des moyens susceptibles de satisfaire la personne publique, c'est-à-dire là où se concentre l'expertise des candidats.

- L'élaboration d'une procédure de dialogue efficiente et transparente

Avant de commencer le dialogue, il est logique que les candidats en connaissent les règles ; la personne publique se doit d'établir un règlement précisant notamment les différentes étapes de la procédure, l'organisation et le déroulement des séances, les modalités des échanges écrits entre les parties, les conditions de clôture du dialogue, les modalités d'élimination des candidats etc. Il serait judicieux qu'un tel règlement prévoie :

- la possibilité d'éliminer des candidats au terme des différentes phases de dialogue ;
- un calendrier avec des phases et des durées déterminées, incluant des séances dédiées aux problématiques techniques, commerciales, financières ou juridiques ;
- l'élaboration d'un compte-rendu de chaque séance du dialogue en vue d'assurer une compréhension commune des propos qui ont été échangés et des travaux mis à la charge de chaque Partie en vue de la prochaine séance. Mais surtout, un tel compte-rendu peut justifier, le cas échéant, que la personne publique a bien respecté la confidentialité des informations échangées avec chaque concurrent et qu'il n'y a pas eu de mutualisation des informations reçues.

- Une répartition des risques équitable

Les parties pourraient économiser un temps précieux en adoptant dès le début du dialogue une position « raisonnable », ne faisant peser sur la partie privée que les risques qu'elle est en mesure de maîtriser, la personne publique acceptant de supporter les autres. Il en est ainsi notamment des évolutions réglementaires survenant au cours du contrat, du retard ou de la non obtention des autorisations administratives telles que le permis de construire (s'ils ne sont pas liés, bien entendu, à une faute du partenaire privé), des cas de force majeure ou de catastrophes naturelles, de la modification du taux bancaire entre la remise de l'offre et la notification à l'opérateur etc.

L'allocation des ressources nécessaires par chaque partie

- La constitution d'équipes compétentes et disponibles

Il est important que chaque partie puisse constituer et maintenir, en fonction de la nature du projet, des équipes stables réunissant les compétences requises dans tous les domaines qui seront abordés au cours du dialogue : technique, commercial, environnemental, financier etc., que ces équipes soient suffisamment disponibles pour pouvoir participer et préparer en amont toutes les séances du dialogue les concernant et qu'elles aient obtenu le pouvoir de prendre les décisions relatives au projet concerné au fur et à mesure de l'avancement du dialogue, sans devoir en

référer systématiquement à leur hiérarchie, ce qui peut ralentir, voire bloquer, la poursuite des discussions.

Il est donc déterminant, dans l'hypothèse où le pouvoir adjudicateur ne dispose pas des compétences suffisantes en interne, qu'il n'hésite pas à recourir à des prestataires externes susceptibles de lui apporter l'expertise nécessaire.

De même est-il particulièrement utile que chaque partie nomme un chef de projet qui sera désigné en tant que tel au moins jusqu'à la notification du marché et qui constituera le seul point d'entrée de chaque partie pour l'autre, ceci afin de faciliter et donc d'accélérer l'échange d'informations tant écrites que verbales pendant la phase du dialogue et jusqu'à la remise des offres finales.

- L'indemnisation des candidats non retenus en fonction de leur contribution et du contexte du projet

Il est peu fréquent, en France, que les candidats évincés au cours du dialogue compétitif ou dont l'offre finale n'a pas été retenue, perçoivent une indemnisation destinée à couvrir au moins partiellement les investissements qu'ils ont réalisés. Et lorsqu'une telle indemnisation est prévue, son montant paraît souvent dérisoire par rapport au coût de la procédure. Proposer systématiquement une telle prime profiterait pourtant aux acheteurs comme aux entreprises : elle contribuerait à augmenter la concurrence en incitant davantage d'acteurs privés, notamment les petites et moyennes entreprises, à participer à la procédure de dialogue compétitif, en diminuant leur crainte d'investir autant de temps et d'argent dans un projet qu'ils n'ont aucune assurance de se voir confier.

C'est la solution qu'a choisi d'adopter le Brésil où le candidat évincé au stade de l'offre finale perçoit une indemnisation de la part du candidat attributaire du marché. Une provision destinée à une telle indemnisation est donc incluse dans l'offre finale de chaque candidat.

Il est bien entendu que son montant doit rester circonscrit puisque c'est bien le pouvoir adjudicateur qui en supporte en définitive le coût, et déterminé de façon objective en fonction du stade d'avancement de la procédure et de l'envergure du projet. Par exemple, il peut paraître raisonnable de n'indemniser que les candidats évincés parvenus au stade de l'offre finale dans les procédures de dialogue relativement courtes (inférieures à six mois) et de prévoir une indemnisation variable en fonction des différentes phases du dialogue dans les procédures plus longues, nécessitant des investissements plus conséquents de la part des candidats.

Des réponses souples à l'incomplétude des contrats : la médiation et l'arbitrage

- Les atouts des procédures de médiation et d'arbitrage

Parce qu'il est dans l'intérêt des partenaires d'être en mesure de poursuivre l'exécution de leur contrat après le règlement de leur différend, il est déterminant que la procédure de règlement du litige ne rompe pas la relation de partenariat qu'ils ont pu nouer au cours de l'exécution du contrat.

C'est sans doute dans cet esprit qu'il a été inclus dans l'article 11.1) de l'ordonnance du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat la possibilité pour la personne publique de recourir à l'arbitrage ainsi que l'obligation d'insérer dans le contrat des clauses relatives « aux modalités de prévention et de règlement des litiges ». Il est à noter le caractère innovant de ces dispositions puisqu'en principe, les personnes publiques ne peuvent pas avoir recours à l'arbitrage, même si ce principe n'a pas de valeur constitutionnelle et qu'il peut donc y être dérogé par une loi expresse.

L'extension du recours à ces modes alternatifs de résolution des conflits aux autres contrats de PPP faciliterait sans doute le règlement des différends entre les partenaires public et privé et donc la poursuite de leur relation contractuelle.

L'intérêt principal du recours à la médiation est en effet de laisser aux parties la totale maîtrise de la procédure ainsi que son issue. Le *médiateur* n'est pas amené à trancher ; son rôle est plutôt d'aider les parties à régler elles-mêmes leur litige, de faciliter un rapprochement entre elles ouvrant la voie à une solution du conflit qui les oppose.

En « gardant la main » sur leur litige, les parties sont responsabilisées ; le règlement de leur conflit dépend de leur capacité ainsi que de leur volonté à trouver une solution leur permettant de poursuivre leur collaboration, alors qu'une procédure judiciaire stigmatise bien souvent les différends de part et d'autre et consomme la rupture des relations contractuelles.

La médiation trouverait donc naturellement sa place dans les contrats de PPP lorsque les parties ont comme préoccupations prioritaires :

- de maintenir au minimum le coût de la procédure,
- d'en garder la maîtrise afin que leur différend ne se transforme pas en contentieux,
- d'obtenir un règlement rapide afin de ne pas compromettre la continuité du contrat,
- de préserver la confidentialité du litige et le secret des affaires,
- de maintenir leurs relations d'affaires afin de voir perdurer leur partenariat.

Il se peut toutefois que le différend soit tel que les partenaires ne puissent parvenir à un règlement amiable malgré leurs bonnes intentions initiales et l'aide du médiateur. Il est alors dans leur intérêt de prévoir dans le contrat que la procédure de médiation fasse place à une procédure d'arbitrage : soit que le médiateur endosse alors le rôle de l'arbitre qui va imposer sa solution aux parties, soit qu'il soit fait recours à un ou plusieurs arbitres tiers.

L'arbitrage offre aux parties les avantages de la médiation tels qu'ils viennent d'être exposés, à cette différence près que ne maîtrisant plus la procédure, elles sont garanties de son aboutissement grâce à la solution qui va leur être imposée par l'arbitre.

Les parties bénéficient alors d'une procédure :

- Rapide : Alors qu'il faut généralement plusieurs années avant de voir aboutir un contentieux judiciaire (*a fortiori* lorsqu'il s'agit d'un contrat complexe qui nécessitera peut-être une expertise judiciaire préalable), quelques mois, voire quelques semaines, suffisent au prononcé d'une décision arbitrale lorsque les parties ont pris le soin de définir dans leur contrat les modalités de la procédure qu'elles souhaitent voir mettre en œuvre.
- Efficace : Les parties peuvent désigner le ou les arbitres auxquels elles souhaitent avoir recours. Il est ainsi usuel, dans les procédures d'arbitrage, de nommer des experts dans le domaine recherché, qu'il soit technique, financier ou juridique. Rappelons en outre le caractère confidentiel de la procédure d'arbitrage, apprécié notamment par les personnes privées, qui n'ont pas intérêt à ce que leurs éventuels manquements soient étalés sur la place publique et nuise ainsi au gain de nouveaux contrats de même nature.
- Peu coûteuse : L'arbitrage est une procédure réputée coûteuse dans la mesure où les parties doivent rémunérer le ou les arbitres ainsi que leurs avocats respectifs, tout en apportant les preuves utiles à leur défense.
S'il est vrai toutefois que le ministère d'un avocat n'est pas toujours indispensable dans le cadre d'un contentieux administratif et que le recours au juge est « gratuit », il est onéreux de suivre une procédure judiciaire pendant plusieurs années, sans évoquer la difficulté de rapporter les preuves nécessaires lorsque les intervenants ne sont plus les mêmes. A cela s'ajoute le risque de dégradation des relations entre les parties au fil de l'évolution du contentieux, pouvant aboutir à la rupture du partenariat. Le gain de temps réalisé grâce à une procédure d'arbitrage bien organisée est suffisamment significatif pour que les parties en retirent en définitive un gain financier non négligeable.

Encore faut-il que les clauses relatives au règlement des litiges insérées dans les contrats soient claires et contiennent toutes les informations nécessaires à leur efficacité.

- La rédaction de la clause relative au règlement des litiges en 10 points :

- 1) La mise en œuvre de la procédure décrite dans cette clause doit être **obligatoire**.
- 2) Les parties doivent **continuer à exécuter le contrat** pendant son déroulement.
- 3) Il doit être indiqué le **nombre d'étapes** de la procédure (*à savoir, par exemple, la tentative de règlement par les directions de chaque entité, puis le recours à la médiation et enfin la mise en œuvre de l'arbitrage*)
- 4) Chaque étape doit être **encadrée dans le temps**.
- 5) Le **nombre des arbitres** doit être défini.
Les parties peuvent décider de nommer un, deux ou trois arbitres. Dans ce dernier cas, chaque partie nomme un arbitre, les deux premiers désignant le troisième. L'avantage de deux arbitres réside dans le fait que le nombre pair les contraint à aboutir à une solution acceptable pour les deux parties.
- 6) Les **modalités de la nomination** du médiateur et du (ou des) arbitres doivent être déterminées.
Les parties peuvent annexer au contrat une liste d'experts sur lesquels elles se sont d'ores et déjà entendues, comme il est parfois pratiqué en Grande-Bretagne, ou bien décider de donner compétence à un organisme externe pour désigner lesdits experts.
- 7) La **loi applicable** dans le cadre de la procédure d'arbitrage doit être mentionnée ainsi que la possibilité éventuelle de statuer en équité.
- 8) Le **règlement** relatif aux procédures de médiation et d'arbitrage doit être précisé (modalités de la demande, délais de réponse, tenue et déroulement de la procédure...)
Les parties peuvent choisir de déterminer elles-mêmes le règlement ou bien s'en remettre à des organismes externes qui vont prendre en charge tant la nomination du médiateur ou de l'arbitre que le déroulé de la procédure. Il en est ainsi, par exemple, du Centre de Médiation et d'Arbitrage de Paris ou bien de la Chambre Arbitrale de Paris.
- 9) Il doit être indiqué quelle partie assure la rémunération du médiateur et du (ou des) arbitres (celle qui a initié la procédure, ou contre laquelle la décision a été rendue ou bien un partage entre les parties ?)
- 10) Les recours possibles à chaque étape de la procédure doivent être précisés.

Des mécanismes contractuels possibles pour garantir la stabilité de la relation mais aussi son évolutivité.

Lors d'un engagement dans un PPP longue durée, il s'avère que la seule chose qui soit certaine est qu'il sera confronté au cours de son exécution à des imprévus, à des mutations technologiques, à des évolutions de la réglementation, des évolutions des besoins du service... Cependant, il y a deux visions juridiques radicalement différentes de prendre en compte cette évolutivité.

Deux visions juridiques sur la question de l'incomplétude des contrats

La juridiction administrative française a mis au point la théorie de la mutabilité des contrats administratifs. L'administration dispose ainsi d'un pouvoir de modification unilatérale du contrat, dans l'intérêt du service public. La contrepartie étant pour le cocontractant de l'administration, le droit à être indemnisé de son préjudice et de son manque à gagner. Appuyés sur la jurisprudence développée autour des contrats administratifs, les contrats français sont alors des contrats incomplets, ne cherchant pas à couvrir l'ensemble des possibles.

Les pays de Common Law sont marqués, eux, par la pratique du contrat complet. L'inviolabilité du contrat y est absolue et cela impose que l'ensemble des situations soit dès l'origine prévue. Il est frappant à ce titre de noter la différence de taille des contrats entre la France et les pays de Common Law. En pratique, il est néanmoins fréquent de retrouver des clauses dans les contrats anglo-saxons donnant des résultats similaires à ce que produirait l'application des clauses du fait du prince ou de l'imprévision. Cela est notamment le cas pour les clauses affectant le risque d'évolution de la fiscalité spécifique du secteur d'activité concerné par le contrat.

Des clauses introduisant une souplesse d'exécution du contrat

Sans chercher à produire des contrats complets, il paraîtrait souhaitable de généraliser dans les contrats de partenariats des clauses types permettant de gérer « naturellement » les évolutions du contrat : évolution technologique, évolution des besoins, évolution réglementaire.

Des clauses de rendez-vous réguliers, afin d'examiner le cadre d'exécution des contrats et éventuellement recalculer les objectifs de performances attendues, sembleraient ainsi bénéfiques. Il serait également souhaitable de préciser dès l'origine les conditions dans lesquelles seront analysées les évolutions exigées par l'administration : référence à un modèle financier pré formatée, référence à une méthode de calcul du loyer...

Un élément clef dans la gestion de ces évolutions est celui de leur financement. Afin d'éviter une évolution trop brutale du loyer ou le recours à une subvention publique souvent difficile à mobiliser, la création d'un compte provisionnel de réserve alimenté dès l'origine du contrat permet ainsi de disposer d'une « marge de manœuvre » financière pour gérer les aléas survenant en cours d'exécution du contrat. Evoquons enfin la piste des durées endogènes des contrats. Cette notion

analysée par une étude sur les délégations de service public (Cossalter, mai 2006) consiste à déterminer la durée de concession en fonction des paramètres économiques constatés lors de l'exécution de la concession. Ce système prévoit une possibilité de fin anticipée de la concession en cas de bonne fortune, ou d'absence d'aléas, et permet de couvrir les hypothèses pessimistes sans nécessiter de renégociations pouvant entraîner une modification substantielle de l'économie contractuelle.

Le règlement des litiges

Les contrats de partenariat étant par essence et de longue durée, il est presque inévitable que surviennent au cours de leur exécution des différends que les parties ne sont pas toujours en mesure de solutionner seules.

Or, un bon contrat doit aussi être celui qui prévoit, en cas de conflit entre les cocontractants, une procédure qui leur permette d'aboutir à un règlement rapide et efficace afin de ne pas compromettre l'exécution et donc la pérennité de leur contrat.

Malgré les mécanismes de confiance mis en place, malgré les mécanismes contractuels « prévoyants », une question essentielle reste en suspens, celle du contrôle. En effet, un partenariat suppose certes de la confiance, mais cette confiance n'exclut pas la nécessité de modes de contrôle.

3. Quels mécanismes de contrôle envisager ?

Pour vérifier la qualité d'un PPP, il est nécessaire d'introduire des mécanismes de contrôle, contrôle de l'action du partenaire privé en particulier. Cependant, la notion de contrôle soulève un certain nombre de difficultés et de questions sous-jacentes.

D'abord, en présence d'un secteur public et d'un secteur privé avec des compétences et des pratiques différentes, est-il possible d'établir un contrôle efficace ?

Ensuite, lorsqu'on parle de contrôle de la performance, de quelle performance s'agit-il ?

Enfin, quel est l'acteur le plus apte à contrôler ?

Des difficultés réciproques de contrôle en situation d'asymétrie entre public et privé

Difficulté de contrôler l'action du partenaire privé liée à une asymétrie de compétences et de ressources

Si l'on se penche plus particulièrement sur les contrats de partenariat, il est un fait, en France, que la majeure partie d'entre eux ont été conclus avec quelques grandes sociétés françaises. Ces sociétés ont acquis une réelle maîtrise tant de la négociation que de la gestion de ces contrats et disposent en permanence d'équipes dédiées à la gestion de projets complexes. De leur côté, les personnes publiques avec lesquelles elles contractent se lancent bien souvent pour la première fois dans une telle procédure et en découvrent parfois les tenants et aboutissants au fur et à mesure du déroulement du dialogue compétitif...

En outre, ces personnes publiques, dont le cœur de métier n'est pas de conclure des contrats de partenariat, ne disposent fréquemment pas des ressources, tant humaines que financières, qu'elles devraient investir lors de la conclusion puis du suivi de tels contrats. Comment dès lors prétendre instaurer puis maintenir une relation équilibrée lorsque les compétences et les moyens dont disposent chaque partie ne le sont pas ?

Pourquoi ne pas développer, dans le secteur public, des compétences spécialisées dans la gestion des contrats complexes ?

Contrôler l'action du privé en terme de gestion sur la durée

L'un des avantages du contrat de partenariat pour la personne publique est de lui permettre de déléguer au partenaire privé la gestion à long terme des infrastructures qu'il a réalisées. Il s'agit là d'une faiblesse de la personne publique qui investit massivement dans l'édification d'ouvrages parfois somptueux qui deviennent cependant très vite obsolètes en raison de l'insuffisance des crédits consacrés à leur maintenance.

Confier la gestion et l'entretien de telles infrastructures au partenaire privé permet à la personne publique de se consacrer à son cœur de métier et de rechercher un service de qualité de la part de son partenaire qui devra respecter les exigences mentionnées dans le programme fonctionnel des besoins. Encore faut-il, pour assurer la pleine efficacité du contrat de partenariat, que la personne publique en assure un suivi régulier afin de contraindre, le cas échéant, le partenaire privé à respecter ses obligations contractuelles et à éviter les dérives financières injustifiées (telles que les dépenses facturées en sus alors qu'elles sont incluses dans le contrat ou nécessitées consécutivement à une négligence de la personne privée dans l'exécution de ses obligations).

Pour la personne publique, cela nécessite une mobilisation de moyens spécifiques :

- affectation des ressources humaines au suivi des contrats.
- assurer une permanence de la connaissance et du suivi des contrats de long terme, face à la mobilité des personnels.
- mettre en place des outils de gestion et de suivi, de la même manière que le partenaire privé.

Là encore, un gestionnaire de contrats complexes dans le secteur public aurait une véritable valeur ajoutée.

L'asymétrie de maîtrise des termes contractuels

Les contrats administratifs peuvent contenir des clauses exorbitantes du droit commun dont l'exécution est susceptible d'être défavorable au partenaire privé.

Il en va ainsi notamment du pouvoir octroyé à la personne publique de résilier le contrat à tout moment pour des motifs d'intérêt général, qui se fonde sur le principe de mutabilité du service public (le contrat ayant été conclu dans l'intérêt du service public, s'il ne cadre plus avec cet intérêt qui est évolutif, il est légitime d'y mettre un terme). Cette résiliation du contrat intervient certes moyennant une indemnisation du cocontractant pour le préjudice subi, mais on ne peut pas nécessairement considérer qu'elle permet au partenaire privé de retirer le même bénéfice que celui auquel il aurait pu prétendre si le contrat était arrivé à son terme.

Il en va de même du pouvoir de modification unilatérale du contrat octroyé à la personne publique pour certaines clauses, même s'il est vrai qu'une compensation financière peut être allouée au partenaire privé et que ce pouvoir est exclu à l'égard des clauses relatives au prix versé au cocontractant.

Si tous ces facteurs sont de nature à mettre en exergue les différences fondamentales séparant les acteurs public et privé, elles tendent aussi à souligner que l'intérêt des partenariats public-privé réside certainement dans les complémentarités existant entre les deux secteurs et partant, sur ce que l'un est susceptible d'apporter à l'autre.

Des critères de performance multiples qui supposent des modalités de contrôles différentes

D'aucuns pourront soutenir que la performance d'un partenariat se mesure avant tout au degré de satisfaction de chaque partenaire et des utilisateurs quant au projet concerné. Il n'en demeure pas moins que l'enjeu financier ne peut être négligé aussi aisément et qu'il se révèle difficile d'évaluer l'efficacité d'un partenariat tant le nombre de critères à prendre en considération est élevé :

- L'économie de procédures réalisée par la personne publique grâce à la souscription d'un contrat global à long terme, plutôt que d'une multitude de marchés nécessitant chacun une mise en concurrence et une publicité préalables ;
- La réduction des risques d'interface entre conception, réalisation et exploitation ou gestion ;
- Le respect des délais et des coûts ;
- Le respect des critères de performance et de qualité ;
- L'augmentation du taux de disponibilité des équipements grâce à leur entretien régulier ;
- Une exploitation optimale des équipements grâce à l'assistance du partenaire privé ;
- La garantie d'une qualité de services et le maintien de la valeur patrimoniale des ouvrages au terme du partenariat ;
- Le gain de temps réalisé par la personne publique grâce à l'externalisation de l'ensemble des prestations objet du contrat de partenariat ;
- Le niveau de transfert de risques au partenaire privé ;
- Le degré de satisfaction des personnels utilisateurs...

L'annexe 2 de la circulaire du 29 novembre 2005 relative aux contrats de partenariat à l'attention des collectivités territoriales intitulée « Fiche sur l'évaluation financière » liste un certain nombre d'éléments du coût du projet qu'il convient de chiffrer afin de pouvoir comparer « les flux de trésorerie générés pendant toute la durée d'exécution du contrat ».

Aucun outil de gestion ne semble toutefois être en mesure de prendre en compte la multiplicité des critères impactés pour permettre de confirmer le degré d'efficacité de tel ou tel partenariat sur sa durée tant en France qu'à l'étranger, comme il nous l'a été confirmé dans les pays visités.

Si l'on retient chacun des critères de performance, rien ne dit qu'ils puissent être tous atteints de manière optimale. Cependant, à la lumière des références étrangères, il est possible de retenir quelques facteurs clés de succès d'un partenariat performant.

A qui confier le contrôle ?

Le contrôle doit-il être exercé par le donneur d'ordre public ? Par le partenaire privé ? Par l'utilisateur ? Ou bien encore par un tiers : institutionnel, privé... ?

Certains critères de performances semblent être facilement évaluables par le partenaire public (tels les économies de procédures, la fréquence moindre du renouvellement des équipements, le maintien de la valeur patrimoniale des ouvrages) ou par le partenaire privé (tels le taux de disponibilité des équipements, le respect des délais et des coûts). Encore faut-il que les critères de performance attendus du partenaire privé aient été spécifiés de façon suffisamment claire et exhaustive dans le contrat pour que leur respect soit facilement vérifiable et ne prête pas à différend entre les parties.

D'autres critères de performance d'un partenariat peuvent se révéler plus difficiles à contrôler ; il en va ainsi notamment des critères d'opportunité. Comment mesurer, par exemple, le gain de temps réalisé par la personne publique grâce à l'externalisation de l'ensemble des prestations objet du partenariat lorsque certaines missions d'exécution auront peut-être été remplacées par des missions de contrôle ? Le recours à des tiers tels que les cabinets d'audit permettra parfois de professionnaliser la démarche. On pourrait également penser à confier une telle mission à une agence centrale spécialisée dans les PPP ou bien encore à des organismes de contrôle des comptes publics comme les Chambres Régionales des Comptes ?

Et quid de l'utilisateur ? N'est-il pas le plus à même de vérifier la qualité d'un PPP par la satisfaction qu'il retire de l'utilisation des ouvrages mis à sa disposition ? Développer les enquêtes de satisfaction auprès des usagers est sans doute nécessaire.

L'organisation des donneurs d'ordre publics, gestionnaires de PPP

Le PPP est une modalité parmi d'autres, pour l'autorité publique, d'assurer la délivrance d'un service public. Il ne constitue pas pour elle, du moins en principe, un renoncement à ses prérogatives, mais un recentrage sur son rôle : définition des besoins de l'utilisateur et contrôle du service rendu.

Ce mode d'action, bien qu'il soit couramment pratiqué dans certains domaines, s'étend en France à de nouveaux champs du fait de l'arrivée du contrat de partenariat. Ces évolutions ont un impact sur l'organisation et les métiers du donneur d'ordres public. Il s'agit notamment de définir et de rendre visible une stratégie stable, susceptible de donner confiance aux deux partenaires. Cette stratégie doit faire l'objet d'un appui aux porteurs de projet du côté public, par des moyens qui peuvent être différents selon que les projets sont d'envergure nationale ou locale.

1. De faire à faire faire

La France a une longue tradition de délégation en matière de services publics. Les divers modes de DSP sont si profondément ancrés dans nos habitudes qu'on pourrait s'étonner du débat suscité aujourd'hui par les PPP. Les DSP s'adressent aujourd'hui pour l'essentiel aux services publics à caractère industriel et commercial. En élargissant le champ de la délégation à de nouveaux secteurs, en particulier en matière de services publics administratifs, le contrat de partenariat interpelle la frontière entre ce qui peut ou non être délégué, qu'il s'agisse de la délivrance d'un service ou d'une mission concourant à sa réalisation. Ces réflexions occasionnées par l'émergence d'un nouvel outil ont parfois un caractère suffisamment général pour s'étendre à l'ensemble des modes de délégation, couvrant tout le spectre des PPP.

L'évolution du rôle du donneur d'ordre public

Deux invariants

Le PPP, s'il modifie le périmètre de l'intervention directe du secteur public, n'a pas vocation à remettre en cause deux points fondamentaux de l'organisation de l'Etat.

Le donneur d'ordres demeure responsable des services publics rendus à la population. Il peut déléguer tout ou partie de sa mise en œuvre, notamment par le biais des différents types de PPP, mais demeure le garant de leur accomplissement.

Il doit notamment assurer la continuité du service lorsque le contrat s'achève, que ce soit parce qu'il a atteint son terme ou en cas de rupture anticipée. Il lui revient de prendre des mesures appropriées pour anticiper les échéances et mettre en place, si nécessaire, des mesures transitoires. Il doit également s'assurer, par un contrôle adéquat, que le service est conforme aux attentes de la population.

La décentralisation est un second principe profondément ancré dans nos institutions. Le développement du PPP et les mesures mises en place pour l'accompagner doivent respecter une double condition lorsqu'ils s'adressent à des donneurs d'ordre relevant de collectivités locales.

D'une part, le PPP peut conduire à confier à un acteur unique la réalisation de services similaires pour le compte de plusieurs collectivités. Le partenaire privé demeure dans ce cas au service de chacune de ces collectivités, sans qu'il y ait implicitement de transfert de compétence de ces dernières vers une collectivité de rang supérieur. Ceci n'est pas incompatible avec la possibilité qu'ont ces collectivités de s'associer pour organiser conjointement le service public confié au partenaire privé.

D'autre part, les structures nationales venant en appui des porteurs de projets publics ne sauraient remettre en cause l'autonomie de gestion des collectivités locales. On peut noter à ce titre que la validation de la MAPPP n'est aujourd'hui obligatoire que pour des projets de l'Etat, et non pour des projets de collectivités locales.

Changement n'est pas renoncement

Les PPP constituent un autre moyen, pour les donneurs d'ordre publics, de définir le service public dont ils sont chargés et qui constitue une finalité. Il ne ressort pas des entretiens menés de définition communément admise du rôle des pouvoirs publics. Cependant, la satisfaction dans les meilleures conditions, notamment financières, des besoins de la population pourrait constituer un socle minimal largement partagé.

Le rôle du donneur d'ordres passe dans un premier temps par la définition des besoins à satisfaire. Cette définition le conduit à s'interroger sur les fondamentaux du service rendu, avec une vision de long terme couvrant la totalité de la durée du contrat. A ce titre, l'élaboration des indicateurs de suivi constitue une étape-clé puisqu'elle synthétise les points de contrôle les plus saillants. Le second grand principe de cette étape est de ne pas entrer dans les questions de mise en œuvre, où l'acteur privé est *à priori* plus compétent et où il sera en particulier à même d'exprimer ses qualités en termes d'innovation.

Une fois le contrat signé, l'acteur public reste un véritable partenaire impliqué dans le suivi du service qu'il a délégué. Ce rôle actif dépasse le simple examen des indicateurs fournis par l'opérateur privé, et nécessite un véritable dialogue permettant d'identifier les difficultés et d'anticiper les conflits qui pourraient

découler d'une stricte application d'un contrat supposé complet. A titre d'illustration, l'opérateur technique de l'hôpital psychiatrique royal d'Ottawa, en Ontario, est représenté au comité de direction de l'établissement.

Ainsi le donneur d'ordre public conserve-t-il la pleine responsabilité de la finalité du service, dont il a délégué les moyens. Le PPP n'entraîne pas de perte de responsabilité, mais une diminution de l'activité. Pour ces raisons, il ne devrait pas être compris comme un renoncement. Il faut cependant insister sur deux points particuliers dont la contractualisation est délicate et où l'action du partenaire public se situe plus clairement dans le suivi du service.

Tout d'abord, la fin ne justifie pas nécessairement les moyens. L'acteur public doit s'assurer que la façon dont le service est rendu est cohérente avec certains principes, en particulier éthiques, qu'il aurait respectés s'il avait géré le service lui-même. Ce point, très général s'agissant de gestion des personnels ou de sous-traitance, prend une importance particulière lorsque les services relèvent de la sécurité ou de la défense. On peut citer le traitement des détenus dans les prisons, ou le respect de la vie privée en matière de vidéosurveillance. Ces questions peuvent faire l'objet d'une charte ou d'engagements contractuels, mais le donneur d'ordres doit s'assurer de leur respect, notamment parce qu'il n'a pas transféré les risques politiques qui pourraient résulter d'une éventuelle dérive.

D'autre part, si le PPP est un outil de transfert de risques, le donneur d'ordres doit rester présent dans leur suivi. Une approche dans laquelle le suivi des risques durant la vie du contrat serait par exemple confié aux établissements bancaires membres du groupement revient à supposer que ces établissements pourront effectuer les meilleurs choix pour le compte du partenaire public. Elle suppose d'une part que les contrats soient complets, et d'autre part que les arbitrages effectués par l'opérateur seront exempts d'externalités négatives, ce qui semble utopique en-dehors éventuellement de quelques contrats particulièrement simples.

Le donneur d'ordre change de rôle, ses agents également

L'émergence de nouveaux champs de délégation ne vient pas seulement poser la question de ce qui est régalien ou non en termes de domaines d'activité. Attribuer une même mission au secteur public ou au secteur privé revient également à choisir à qui on la confie, et dans quel esprit. La dissolution des frontières entre activités publiques et privées conduit à un rapprochement entre des bassins d'emplois jusqu'ici cloisonnés. Toutes leurs caractéristiques qualitatives et quantitatives deviennent comparables : efficacité, coût, flexibilité, responsabilité, vision de long terme...

La sphère publique se recentre sur les objectifs et les politiques publiques

L'extension du domaine d'intervention des PPP entraîne la focalisation de la sphère publique sur la définition et le suivi des politiques publiques. Ce recentrage est parfois perçu comme une perte de pouvoir, alors que les pouvoirs publics demeurent responsables de la délivrance des services délégués. Si la gestion déléguée suppose une évidente réduction des effectifs du côté du secteur public, la réalisation du service relevant de personnels privés, la mission de contrôle prend une importance accrue et mobilise de nouvelles compétences. Il convient de développer et de valoriser ces nouveaux métiers qui, à défaut d'offrir le même niveau de proximité aux usagers, donnent une vision plus globale sur l'ensemble du service. Dès lors que le donneur d'ordre exerce ses prérogatives de contrôle, la perte de pouvoir se mue en transition d'un rôle de maître d'œuvre à celui de gestionnaire de contrats complexes.

Rôle de la formation

Face à la mise en oeuvre de contrats de PPP, la question de la formation se pose de façon incontournable. La mission a pu soulever la question dans un grand nombre d'entretiens, en France comme à l'étranger, et a obtenu une réponse unanimement positive en première approche. Si l'utilité de la formation ne fait pratiquement pas débat, son contenu est plus discuté mais est assez cohérent, en particulier, avec la perception que les partenaires privés ont de ce qu'ils attendent de leurs interlocuteurs publics. Ainsi l'attente est-elle plus forte en Ontario, où les pouvoirs publics sont fortement impliqués dans les PPP, qu'en Grande-Bretagne où le secteur public s'appuie très largement sur les compétences de consultants.

Le type et le niveau de formation dépendrait, selon cette approche, de ce qui est attendu des donneurs d'ordre publics en France. A ce titre, les aspects les plus innovants devraient être traités en priorité :

- Développer une plus grande culture en matière de gestion des risques : il s'agit de mieux les appréhender et les évaluer.
- par opposition à une maîtrise d'ouvrage publique traditionnelle, les PPP sont des contrats globaux à appréhender dans leur complexité et dans leur durée.

2. Organisation des acteurs

Lisibilité et visibilité de la stratégie publique

Cadre juridique : besoin d'une stabilisation

Le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les PPP est un élément particulièrement visible de l'action des pouvoirs publics en matière de délégation. Le cadre français, encore récent, est souvent perçu comme non stabilisé : ordonnance de 2004, lois de 2008 puis 2009. Plusieurs acteurs français, notamment parmi les promoteurs des PPP, militent pour un moratoire dans les travaux législatifs.

Ce constat n'est pas isolé. La mission a entendu des discours similaires en Grande-Bretagne, ce qui peut sembler paradoxal dès lors que le PFI y est omniprésent et que le système juridique, sur le principe de *common law*, repose très peu sur le droit positif. La critique de certains acteurs porte sur les évolutions successives en matière de modèles de contrat. Le modèle actuel est la quatrième version des *Standards of Pfi Contracts* (SoPC), et date de mars 2007. Il a été révisé en octobre 2008 puis avril 2009. La version 3 d'avril 2004 avait quant à elle été révisée en décembre 2005, soit quatre révisions en 5 ans.

Trois raisons viennent à l'appui de ces critiques. D'une part, le donneur d'ordres public peut être hésitant à s'engager dans une démarche dont il connaît la longueur, dans la mesure où il peut préférer attendre l'arrivée d'une nouvelle version de la réglementation ou du contrat dont il est en droit d'espérer qu'elle sera « meilleure » que la version actuelle. D'autre part et de façon symétrique, le partenaire privé n'est pas incité à s'investir dans un projet dont il ignore le contexte juridique final. Enfin, s'agissant d'une démarche encore récente, tous les acteurs ont besoin de capitaliser un minimum d'expérience plutôt que devoir redécouvrir un nouveau contexte à chaque projet.

Une stratégie de projets

La définition du contexte juridique est clairement un élément de stratégie publique en matière de PPP. On peut s'interroger sur l'existence d'une éventuelle stratégie des PPP, plus globale, qui viserait à développer a priori le recours aux PPP ou à certains types de partenariats, quitte à les privilégier sur d'autres modes d'achat ou d'acquisition. Si l'on considère le rôle de l'ensemble des PPP, y compris les DSP, dans l'investissement public, on peut constater que la France, loin d'être à la traîne, est l'un des pays qui ont le plus recours à la gestion déléguée.

Infrastructure Ontario

Infrastructure Ontario (IO) est une structure d'appui centralisée à l'échelle de la province canadienne de l'Ontario. Elle vient en appui de tout projet d'infrastructure public qui fait appel à elle, et intervient quel que soit le mode de commande choisi (PPP, DSP ou marché classique). Composée de hauts fonctionnaires expérimentés et de professionnels issus du secteur privé, son action fait l'unanimité parmi l'ensemble des parties prenantes.

En amont, IO dispose d'une équipe consacrée à la prospection des projets publics concernant tout type d'infrastructure. IO vient en appui aux acteurs publics pour préciser leur besoin et faire une première estimation de sa faisabilité.

Les projets formalisés rentrent dans le « pipeline » d'activité d'IO, qui a pour objet d'alimenter le marché avec des projets crédibles, avec un cadencement permettant d'éviter aussi bien l'engorgement du marché que l'absence provisoire de demande. Le pipeline fait l'objet d'une communication très lisible, qui fait du Canada l'un des pays les plus en vue du monde du PPP en dépit d'un volume d'affaires encore modeste.

Le donneur d'ordre bénéficie par la suite d'une participation très active d'IO, qui se substitue très largement aux consultants juridiques et financiers omniprésents en Grande-Bretagne, et fournit un appui de longue durée aux projets : choix du mode d'acquisition, montage, négociation, mais également suivi (jusqu'à représenter le secteur public dans des comités de pilotage).

L'investisseur public dispose aujourd'hui de tout un ensemble d'outils pour réaliser les infrastructures dont il a besoin. Les différents types de PPP dont les contrats de partenariat coexistent et complètent les modes plus traditionnels. A l'image du PPP qui suppose que le commanditaire définisse ce dont il a besoin plutôt que la façon de le réaliser, il semble préférable que les pouvoirs publics se concentrent avant tout sur leurs besoins d'infrastructures et leur concrétisation plutôt que sur la répartition des opérations entre chaque mode de commande.

Cette approche suppose que les PPP soient réellement considérés comme des outils de projets et non comme des outils de financement. En particulier, il sera d'autant plus simple pour les pouvoirs publics de se concentrer sur les besoins d'investissement que les différents biais financiers auront été réduits et, en particulier, que le PPP ne sera plus considéré comme un outil de déconsolidation de la dette publique.

Une bonne communication pour rendre les projets attractifs

L'approche par stratégie de projets présentée ci-dessus suppose que des investisseurs puissent être attirés par les projets dès lors qu'un financement privé est envisagé en tout ou partie. Lors de ses entretiens à l'étranger, la mission a pu constater à quel point il existait une concurrence internationale entre projets concourant pour les mêmes ressources financières. Au-delà de la concurrence entre projets s'est développée une véritable concurrence entre pays, les investisseurs internationaux prenant comme critère d'évaluation primordiale, pour un projet donné, le pays dans lequel il se trouve.

Ainsi des investisseurs anglo-saxons, rencontrés à Londres et habitués au principe de *common law*, ont fait part des réticences que leur inspirait le marché français dont le fondement législatif, qui nous semble pourtant plus sûr qu'une pure contractualisation, est jugé complexe et porteur de risques. Inversement, la mission a pu constater le rayonnement de certains pays, le Canada en particulier mais aussi le Brésil dans une moindre mesure, en dépit d'un marché des PPP encore modeste. Ces deux pays, qui cherchent à attirer des investisseurs étrangers, ont en commun d'avoir mis en place un dispositif visant à les rassurer sur la réalité et la crédibilité de leurs projets.

La situation brésilienne est particulière. Pour ce pays historiquement attaché aux concessions, la question de la délégation ne se pose plus. En revanche, une disposition législative spécifique impose la mise en place d'un fonds de garantie assurant les investisseurs potentiels que les loyers leur seront payés.

Brésil : rassurer les investisseurs

Le Brésil est historiquement très attaché aux concessions. L'une des plus emblématiques est peut-être le téléphérique du Pain de sucre, à Rio, qui est concédé depuis 1909. La question de la délégation ne se pose donc plus en matière de services publics. Les PPP, en revanche, sont apparus très récemment (2004). La question du financement privé est délicate, au point que les PPP sont vus comme des formes particulières de concessions et non l'inverse :

- les « concessions subventionnées » sont des concessions à paiement public partiel ;
- les « concessions administratives » sont équivalentes aux contrats de partenariat.

Les difficultés économiques du pays sont un autre obstacle au développement des PPP. Une disposition législative spécifique impose la mise en place d'un fonds de garantie assurant les investisseurs potentiels que les loyers leur seront payés.

Dans le contexte français, deux voies semblent à développer. D'une part, faire savoir la part essentielle que tiennent aujourd'hui les PPP dans l'investissement public en reconnaissant le rôle des DSP. Une communication qui ne mettrait en avant que les contrats de partenariat et assimilés se priverait d'un volume essentiel et laisserait croire que la France est allergique à la gestion déléguée. D'autre part, donner une image claire de la stratégie publique de projets dont une partie a vocation à être réalisée en PPP.

Articuler politique nationale et projets locaux ou sectoriels

Cet état des lieux conduit à rechercher une organisation qui permette de concilier :

- Un accompagnement actif du changement de rôle des donneurs d'ordre publics, allant bien au-delà de leur formation
- L'émergence et la communication d'une stratégie publique
- La proximité des projets, tant sur le plan technique que géographique
- Le rôle institutionnel et économique des collectivités territoriales

La proximité entre organisation et projets s'entend de deux façons complémentaires. Il s'agit d'une part d'une proximité technique, permettant le développement d'une expertise sur des domaines où la gestion déléguée suscite un intérêt particulier. D'autre part, l'ancrage local de la compétence en matière d'infrastructure publique permet un appui aux décideurs locaux et une meilleure connaissance des enjeux locaux.

Bien qu'issue d'un contexte institutionnel très différent de ce que nous connaissons, le modèle britannique présente une réponse intéressante à cette volonté de concilier action centralisée et compétence spécialisée.

Royaume-Uni : une organisation à trois niveaux

A l'image de son organisation politique, la Grande-Bretagne a mis en place un dispositif très centralisé autour des PFI.

A la tête du dispositif se trouve l'entité *Corporate Finance and Industry* du Trésor britannique qui supervise la politique des PFI et gère un fonds subventionnant à hauteur de 30% les projets bénéficiant du statut de PFI. Cette entité élabore et publie régulièrement les modèles de contrat et les lignes directrices à respecter par les projets candidats au statut de PFI, qu'elle est également chargée de délivrer. Dans les cas les plus courants, le recours à des contrats-types pré-établis garantit d'emblée la qualification du projet. Les projets ne recourant pas à ces modèles font l'objet d'un examen approfondi au cas par cas à l'issue duquel leur candidature est retenue ou non. Seuls quelques projets spécifiques, pour lesquels les principes à respecter constituaient un frein important, ont renoncé à cette forte incitation.

A l'autre extrémité se trouvent les donneurs d'ordre. Il peut s'agir selon l'ampleur du projet d'une entité nationale (armée...) ou locale (incinérateur...). Le donneur d'ordre est libre de son mode de financement, dans la limite des moyens dont il dispose. Il s'entourera de conseils juridiques et financiers issus pour l'essentiel de la sphère privée mais profondément immiscés dans la sphère publique : l'entretien entre la mission et la *highway authority*, en charge de l'exploitation des routes, s'est déroulée avec un consultant au siège de son cabinet.

Enfin quatre entités sectorielles ont été créées, concernant des domaines regroupant de nombreux projets locaux de taille moyenne : écoles, santé, justice et déchets. Ces organismes ont un rôle de démultiplication des politiques nationales vers les projets locaux auxquelles elles apportent un soutien méthodologique. Elles contribuent également à l'évolution des politiques nationales par leur retour d'expérience, notamment pour la mise au point des contrats standards.

Intérêt d'une agence nationale

La mise en place et la réussite d'agences, comme Infrastructures Ontario, incite à en adapter le principe, en allant toutefois au-delà d'une simple transposition. Les apports d'une telle agence « France Infrastructures » pourraient être les suivants :

Supervision générique et appui aux projets

Faisant appel aussi bien à des compétences d'origine publique que privée, France Infrastructures serait tout d'abord une structure d'animation de la politique nationale en matière d'infrastructures, matérielles ou immatérielles. Elle disposerait d'une forte expertise en matière de gestion déléguée aussi bien que conventionnelle, dans des domaines juridiques et économiques. Cette expertise porterait notamment sur les PPP qu'elle contribuerait à mettre en œuvre dans leur meilleur périmètre d'intervention, sans toutefois en assurer la promotion exclusive.

Cette expertise lui permettrait de développer un cadre général : bonnes pratiques, modèles de contrats, grilles d'analyse, évaluation, indicateurs de performance et modalités de contrôle, et de proposer des évolutions réglementaires voire législatives. Elle lui permettrait également d'accompagner au cas par cas des projets de grande ampleur tels que les Opérations d'Intérêt National.

France Infrastructure disposerait d'une vision générale sur les projets nationaux, ainsi que sur les projets locaux qui feraient appel à ses services. L'agence pourrait ainsi assurer un rôle de communication sur l'ensemble des grands projets structurants. Cette communication répondrait non seulement aux objectifs de promotion développés plus haut, mais contribuerait aussi à la transparence en assurant la publicité des évaluations – préalables et ultérieures.

Cette vision générale permettrait également d'apporter un conseil aux porteurs de projets susceptibles d'entrer en concurrence mutuelle, soit parce que leurs périmètres respectifs se recoupent, soit parce qu'ils font potentiellement appel à des ressources rares identiques, notamment financières. Ce mode d'intervention permettrait une forme de lissage des projets, afin d'assurer une alimentation régulière du marché français tout en limitant les risques de tensions en matière de financement.

Enfin, une telle agence pourrait apporter un appui direct aux projets en matière de financement, en permettant la mise en œuvre des financements ou refinancements publics.

Projets sectoriels

Une agence de projets pluridisciplinaire nationale pourrait difficilement accompagner le développement du secteur des PPP au-delà de quelques dizaines de projets simultanés sans se heurter à plusieurs difficultés :

- Une difficulté à assurer un lien efficace entre des préoccupations institutionnelles et un appui efficace à une multitude de projets
- Une légitimité et une compétence technique qui se heurteraient naturellement à celle des institutions responsables des domaines de prédilection des PPP

Cette situation implique d'identifier et d'établir des liens entre la compétence d'une agence et les expertises et les compétences sectorielles existantes, tant en matière de PPP que de maîtrise d'ouvrage publique traditionnelle.

Par ailleurs, le développement d'une expertise organisée par famille de projet (grands équipements : justice, prisons, hôpitaux, politiques sectorielles : efficacité énergétique...) aurait également du sens, afin de mettre en œuvre des déclinaisons de modèles d'évaluation, de contrats-types, d'évaluation ex-post adaptés à certains besoins récurrents.

Appui aux collectivités locales

Les collectivités territoriales assurent un volume prépondérant d'investissements publics, où l'usage des PPP peut permettre, utilisé à bon escient, de réaliser de nombreux projets innovants. La proximité du terrain est également un facteur de réussite essentiel par le retour d'expérience qu'elle peut apporter.

La mise en œuvre des PPP par les collectivités territoriales se heurte à trois difficultés récurrentes.

- Des projets de taille modeste pour lesquels les coûts de transaction peuvent être prohibitifs.
- Une forte asymétrie de compétences entre une collectivité qui réalise des projets de manière occasionnelle et un groupement rompu à l'exercice. L'assistance à maîtrise d'ouvrage est souvent prohibitive, compte tenu de la taille des projets.
- La collectivité territoriale dispose d'une autonomie de gestion qui s'oppose à ce que les projets locaux soient décidés à une maille plus grande.

L'organisation d'une agence d'appui aux collectivités pourrait là encore s'adapter à ce contexte par une réponse double :

- Une organisation déconcentrée à une maille interrégionale, disposant de compétences généralistes pour les projets courants. Une telle organisation permettrait de conserver une forte proximité avec les projets qui la solliciteraient, et faciliteraient le suivi sur le long terme.
- Une mutualisation de moyens, des modalités de financement (fonds d'aide au conseil par exemple) et une gouvernance représentative adaptées au secteur public local.

Demain les PPP

Outils de développement, les PPP constituent un vecteur privilégié pour accélérer l'investissement quand et où il est nécessaire. C'était l'objectif clairement et ouvertement poursuivi au Royaume-Uni : c'est bien la mise en œuvre d'une politique volontariste de recours aux PFI qui a permis de construire ou rénover les infrastructures (notamment dans le domaine de la santé, des transports...) notoirement insuffisants ou obsolètes.

De plus, en choisissant de recourir aux PPP, le donneur d'ordre public achète – au-delà du service externalisé – des compétences et avantages inhérents au secteur privé pour asseoir sa compétitivité : adaptabilité, anticipation, capacité d'innovation. Ceci est particulièrement vrai des secteurs à haute technologie ou à technologie à évolution rapide.

Une telle démarche requiert de s'interroger sur les enjeux des PPP en tant qu'externalisation du point de vue du donneur d'ordre public, notamment lorsqu'il s'agit de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions régaliennes.

L'avenir des PPP doit donc être considéré à la lumière de ces questions: quels sont les secteurs qui nécessitent une forte accélération de l'investissement – plus que ne le permet le budget public ? Quels sont ceux où il est de l'intérêt évident de la puissance publique de ne pas construire un savoir-faire interne dont elle ne dispose pas mais d'aller chercher des compétences dans le privé ?

1. Efficacité énergétique et PPP ou comment accélérer l'investissement public ?

Une des raisons fondamentales qui justifie le recours aux PPP se trouve dans la capacité d'engagement des investissements importants sur une période beaucoup plus courte qu'elle ne l'aurait été si les seuls deniers publics en avaient assuré le financement.

Ainsi, le projet de Loi Grenelle 2 fait explicitement référence aux contrats de performance énergétique pour améliorer la performance énergétique des bâtiments publics.

L'état d'urgence énergétique

A l'ouverture du Grenelle de l'environnement, la France a décrété l'état d' « urgence écologique », c'est-à-dire, une situation à faire évoluer en priorité en raison du changement climatique, des enjeux énergétiques ainsi que des risques que l'actuel développement fait porter sur la santé publique et la préservation des richesses biologiques des territoires.

Pour répondre à cet état d'urgence, la loi fixe des objectifs extrêmement ambitieux, notamment aux acteurs publics. Ainsi, par exemple sur les bâtiments, L'État se fixe comme objectif de réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020.

Pour atteindre cet objectif, deux étapes sont prévues :

- Dans un premier temps, le diagnostic énergétique devient obligatoire pour tous les bâtiments publics de l'Etat.
- Dans un second temps, il est prévu que ces bâtiments soient entièrement rénovés d'ici 2020 afin de répondre aux exigences de la basse consommation (consommation inférieure à 50 KWh / m²).

On estime que pour les seules collectivités locales, les investissements pour réaliser ces rénovations atteindraient 26 Md€ et génèreraient des économies d'énergie de 12 Md€ sur la durée de vie des investissements pour un coût moyen du baril de 55 \$³¹. Des obligations de même type sont prévues pour la rénovation de l'éclairage public, dans le cadre des plans de déplacement.

Activer toutes les solutions et mobiliser toutes les ressources

Les objectifs des lois Grenelle décrits ci-dessus imposent une politique volontariste qui se révèle totalement incompatible avec le renouvellement naturel du parc immobilier français. En effet, avec un rythme de 1 % par an on peut espérer avoir rénové ou reconstruit 10 % du parc français à horizon 2020 - ce qui ne permettra pas de réduire de 38 % les consommations énergétiques de ce parc.

D'un point de vue technique, cela exige d'explorer toutes les voies et solutions connues à ce jour :

- Rénovations lourdes avec isolation de l'enveloppe : ce sont les seules solutions pour limiter dans tous les cas les consommations énergétiques en deçà de 50 KWh / m². Ces opérations présentent des retours sur investissement de plus de 20 ans pour un coût du baril de 55 \$. Elles

³¹ *Le Grenelle de l'Environnement : mémento à l'usage des maires*

exigent donc de fortes incitations fiscales et des compléments de financement pour être mises en œuvre.

- Optimisation des éléments actifs consommateurs d'énergie dans les bâtiments : ce type d'opérations ne permet généralement pas d'atteindre les seuils de la basse consommation, mais présentent l'avantage d'être rapidement rentables (de 2 à 7 ans).
- Enfin les actions sur les comportements – qui ne sont pas consommatrices de capitaux – peuvent avoir un impact important sur la demande d'énergie.

Or, la question des moyens de financement des investissements pour l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments se pose, tant pour l'Etat que les collectivités locales.

Dans ce contexte, les PPP peuvent permettre de répondre en partie aux objectifs d'accélération des investissements dans la mesure où ils s'inscrivent dans une logique qui privilégie les dépenses de long terme et optimise le coût global.

Aussi, le recours aux partenariats public-privé pour accélérer les investissements favorisant des économies d'énergie est expressément cité dans la loi Grenelle 1 :
« Si les conditions définies par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat sont satisfaites, il pourra être fait appel à des contrats de partenariat pour réaliser les travaux de rénovation en matière d'économie d'énergie portant respectivement sur les 50 et 70 millions de mètres carrés de surface des bâtiments de l'Etat et de ses principaux établissements publics. Le droit de la commande publique devra prendre en compte l'objectif de réduction des consommations d'énergie visé au premier alinéa, en autorisant le pouvoir adjudicateur à recourir à un contrat de performance énergétique, notamment sous la forme d'un marché global regroupant les prestations de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance, dès lors que les améliorations de l'efficacité énergétique sont garanties contractuellement. » Loi du 3 août 2009 – art 5.

Par ailleurs, la loi Grenelle 2 prévoit l'engagement de la responsabilité d'un acteur de la construction sur la prise en compte de la réglementation thermique à la fin des travaux. Il s'agit d'obtenir de la part d'un acteur de la construction une attestation de prise en compte de la réglementation thermique à la fin des travaux.

S'il s'agit là d'une nouveauté pour la majorité des opérations, il apparaît que les bâtiments construits dans le cadre d'un PPP obéissent de fait à cette exigence. En effet, les performances des ouvrages sont non seulement spécifiées dans les appels d'offres, mais si elles ne sont pas atteintes, l'opérateur privé (c'est-à-dire dans la majorité des cas le groupement constructeur / exploitant) est soumis à pénalités.

Les PPP poussent donc à une optimisation globale des ouvrages à chaque étape (conception, réalisation et maintenance) et dans le temps. Ce devrait être un gage de qualité – qui ne pourra être confirmé qu’avec un retour d’expérience plus long.

De ce fait, le recours aux partenariats public-privé est certainement une des solutions qui permettra de respecter les délais et de couvrir tous les champs d’application prévus.

Il faut entendre dans ce cas, partenariat public-privé dans son acception la plus large : il ne s’agit pas uniquement des contrats de partenariat, mais d’utiliser toutes les formes d’achat public qui permettent d’optimiser l’efficacité énergétique d’un bâtiment, ou, à plus large échelle, celle d’un quartier, voire d’une ville.

En effet, on peut tout à fait imaginer un plan d’aménagement ou de rénovation urbain intégrant tout à la fois :

- la création de sociétés d’économie mixte pilotant le développement ou la rénovation d’un quartier et le développement d’énergies renouvelables ;
- le recourt à des énergies propres, de type réseaux de chaleur, exploités sous forme de concessions ;
- des contrats de partenariat pour la construction ou la rénovation des bâtiments publics ;
- ainsi que des procédures d’achat en loi MOP, dont les marchés publics globaux de performance énergétique.

De même, si on veut pouvoir développer en même temps une palette de transports économes en énergie (tramways, vélos en libre service, voitures électriques...), la coexistence de plusieurs modes d’achat publics paraît adaptée pour pouvoir dégager les ressources nécessaires dans les périodes données – ressources devant bien entendu s’entendre au sens financier du terme mais également en ressources projet.

35 % de réduction des consommations d’énergie et 65 % de réduction des gaz à effet de serre dans 14 lycées alsaciens

La région Alsace a signé fin 2009 le premier contrat de performance énergétique dans les lycées.

Ce contrat de partenariat public-privé porte sur la conception, le financement, la construction et l’exploitation des équipements énergétiques de quatorze lycées alsaciens. Il comprend un engagement contractuel de réduction des consommations énergétiques sur la durée d’exploitation.

Conclu pour vingt ans, à partir du 1er janvier 2010, il permettra de réduire de 35 % la consommation d’énergies de l’ensemble des bâtiments et de

65 % leurs émissions de gaz à effet de serre, en évitant l'émission de 90 000 tonnes de CO₂, sur toute la durée du contrat.

Le groupement va investir 30 M€ de travaux dans ces quatorze établissements en 2010 et 2011. La charge financière pour la collectivité est limitée grâce aux économies d'énergie réalisées sur la durée.

2. Les PPP, facteurs de mutation culturelle pour la recherche et l'enseignement

Lancé en février 2008, le plan campus vise à faire émerger des campus d'excellence afin de renforcer l'attractivité et le rayonnement de l'université française tout en répondant à l'urgence immobilière (près du tiers des locaux des universités françaises sont vétustes). Pour cette opération, l'Etat a dédié un budget de 5 Md € provenant de l'ouverture du capital d'EDF.

Suite à un appel à projets, 12 campus ont été retenus qui se partageront l'enveloppe. 9 campus « innovants ou prometteurs » ont également été désignés pour bénéficier de financements supplémentaires.

Cette assiette – déjà exceptionnelle – se révèle pourtant insuffisante et un budget supplémentaire de 10 Md€ provenant du grand emprunt va être affecté à redresser la situation des universités françaises – dont 2,3 Md€ directement attribués aux universités déjà retenues dans le plan campus.

Avec ces sources de financement bien identifiées et disponibles, il est donc légitime de s'interroger sur la pertinence du PPP comme mode privilégié de financement des opérations retenues.

Un recours au PPP prévu dès le lancement du programme

Dès la présentation du plan campus, le recours aux partenariats public- privé est spécifiquement mentionné comme « mode de financement » privilégié pour la mise en œuvre du programme.

« [Ce mode de financement] répond à un triple objectif de rapidité de mise en œuvre (délais d'exécution, et de livraison), d'encouragement des relations entre les établissements d'enseignement supérieur et le secteur privé, de responsabilisation des équipes dirigeantes des universités conformément à la logique de la loi. » (Dossier de presse plan campus – fev 2008).

Réaliser des investissements importants dans des délais courts (rapidité de mise en œuvre) est bien le premier argument mis en avant par le Ministère pour retenir un montage des projets du plan campus dans un cadre de PPP.

Toutefois, il s'agit moins dans ce contexte de réaliser en une fois des investissements qui seraient normalement étalés sur une durée plus longue que de maîtriser au mieux les délais de conception – construction et de déporter le risque de dépassement des délais sur les opérateurs privés. Cette approche peut être comparée à celle retenue par le Gouvernement d'Ontario pour la réalisation de son programme hospitalier.

Il est donc recherché une accélération des investissements grâce aux PPP, notamment à l'étape de la réalisation, plus qu'au stade de la prise de décision.

Les autres arguments mis en avant pour le choix d'un modèle PPP montrent qu'on attend qu'ils servent de levier dans une logique de changement culturel. En effet, qu'il s'agisse d'encourager les relations entre les établissements d'enseignement supérieur et le secteur privé ou de responsabiliser les équipes dirigeantes des universités, l'objectif poursuivi peut bien se résumer à des changements de comportements dans le management des universités. En quoi donc les PPP permettent-ils d'initier ou de promouvoir de telles évolutions ?

Si l'on ne considère que le programme de rénovation – reconstruction immobilier, le bénéfice culturel des PPP est une sorte de bénéfice secondaire : « parce que travaillant avec des entreprises privées, les échanges seront de fait renforcés »... Mais, il n'est guère évident que la responsabilisation des équipes dirigeantes dépendent plus d'un mode d'achat de type PPP que d'une loi MOP !...

Une approche apte à prendre en compte l'ensemble des composantes des projets

En revanche, l'impact culturel d'un PPP est bien plus important à partir du moment où l'on considère les projets dans leur totalité et non plus dans la seule logique bâimentaire. En effet, si « l'urgence immobilière » entre bien parmi les critères de choix des projets du plan campus, tous méritent d'être rappelés :

- *l'ambition pédagogique et scientifique du projet jugée à l'aune des standards internationaux ;*
- *l'urgence de la situation immobilière et la capacité à optimiser le patrimoine immobilier ;*
- *le développement d'une vie de campus. L'opération campus portera une attention particulière à la dynamisation de la vie sur le campus pour instaurer des conditions d'accueil de l'ensemble de la communauté universitaire, français ou étrangers, adaptées à leur mode et leur rythme de vie, facilitant les rencontres et échanges, et permettant à tous de réaliser des activités extra-universitaires (sportives, associatives, culturelles) ;*
- *le caractère structurant et innovant du projet pour le territoire. Il devra s'inscrire dans le développement cohérent du territoire universitaire concerné et développer un politique de site ambitieuse en s'appuyant notamment sur les outils de coopération en place.*

Répondre aux exigences du plan campus ne saurait donc se résumer à une construction d'ouvrage. Ou plus exactement, il s'agit moins de fournir un ouvrage qu'un ensemble de solutions permettant aux établissements d'enseignement supérieur d'exercer des usages.

Une première catégorie d'usages est liée bien entendu à la recherche et à l'enseignement. C'est par exemple pouvoir dispenser des cours à un certain nombre de personnes simultanément (ce qui est différent de disposer d'un amphithéâtre de X places car les solutions peuvent mixer des espaces de type amphithéâtre et de la visio-conférence).

Pour y répondre les PPP peuvent apporter une souplesse plus limitée dans le cas de modes d'achat conventionnels. En effet, le PPP autorise la définition d'un cahier des charges fonctionnel et la période du dialogue compétitif permet d'affiner tout à la fois les besoins du donneur d'ordre et les propositions du privé. Cette démarche a une vraie valeur pédagogique car il ne s'agit plus pour le donneur d'ordres de s'interroger sur un nombre de m² mais sur ses besoins et de rester ouvert à toutes formes d'innovations techniques ou organisationnelles pour y répondre.

Une seconde catégorie d'usages regroupe tout ce qui est lié au « développement d'une vie de campus ». En effet, l'université, au travers de ses seuls bâtiments à visée d'enseignement ou de recherche, n'intègre rien a priori de propre à la vie du campus – à la notable exception des restaurants universitaires. Or la vie de campus pose les questions du logement étudiant, du travail étudiant, des activités extra-culturelles, etc... Le contrat de partenariat, au travers des recettes complémentaires, peut apporter des ouvertures qui vont favoriser cette vie de campus – et de surcroît faire diminuer les redevances par sa construction.

3. Technologies de l'information et de la communication et PPP, entre incompatibilité et synergies optimisées...

L'accès aux technologies de l'information et de la communication est l'un des facteurs clés de l'attractivité et de la compétitivité des territoires. Couverture en téléphonie mobile, accessibilité à l'Internet haut débit et à la télévision numérique terrestre, développement de nouveaux services et de nouveaux usages constituent autant d'enjeux pour chaque territoire.

Par ailleurs, l'Etat et les collectivités territoriales voient leurs propres besoins d'utilisation de ces technologies augmenter et évoluer rapidement.

C'est donc au travers d'une part de l'aménagement numérique du territoire et d'autre part de l'externalisation d'ouvrages et / ou services à fortes composantes technologiques que nous aborderons ce sujet.

Le contrat de partenariat, une solution pour concilier les exigences du service public avec des cycles technologiques rapides

Au début des années 80, la desserte téléphonique était complète sur l'ensemble du territoire français.

Avec l'arrivée d'internet et de la téléphonie mobile, un grand nombre de nos comportements a connu des modifications structurelles (notamment dans l'accès à l'information) et de nouveaux liens sociaux ou de modes relationnels sont apparus. Aujourd'hui, chaque acteur économique et social est concerné par ces technologies – que ce soit pour ses besoins propres (à titre personnel ou professionnel) ou en tant que media pour offrir des services (services rendus par la puissance publique dans le cadre de ses obligations ou services privés marchands).

Ceci repose le problème des inégalités de dessertes entre les régions ; cette situation peut certes être comparée à celle qu'a connue la France pendant les Trente Glorieuses, avec un facteur de complexité supérieur lié à la dérégulation et à l'ouverture du capital des opérateurs.

Aussi, l'accès à ces technologies est inscrit dans le code des postes et communication électronique comme des **droits** pour l'ensemble des habitants français :

« Le maintien et le développement du service public des communications électroniques défini au chapitre III, qui comprend notamment le droit de chacun au bénéfice du service universel des communications électroniques, sont garantis » (article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques)

Or, les opérateurs ne peuvent rendre ce service sans y intégrer la logique de rentabilité et de risques. Force est de constater que dans des zones à faible densité d'habitation, le déploiement des systèmes de communication capables de rendre les services d'internet, et dans une moindre mesure, de téléphonie mobile ou de TNT, exigent des investissements incompatibles une organisation de marché limitée à l'organisation et la régulation d'une initiative privée.

Certes, des solutions techniques permettent de diminuer les coûts d'investissement – notamment l'utilisation du dividende numérique³² pour la diffusion du très haut débit.

Toutefois, ces solutions ne sont pas suffisantes pour attirer suffisamment les acteurs privés dans la réalisation de réseaux à haut – voir très haut débit dans les zones blanches. Aussi, la loi du 21 juin 2004 pour la Confiance en l'Economie Numérique (LCEN) permet aux collectivités locales d'intervenir dans le domaine des

³² Les fréquences de 2,1 GHz laissée libres par le passage à la TNT

télécommunications et il est spécifié qu'elles peuvent le faire dans le cadre juridique des délégations de service public.

Cette démarche fait également l'objet d'un avis de la Commission Européenne, adopté par le Comité des régions en session plénière des 14 et 15 avril 2010, affirmant que *« l'internet à haut débit est un service qui devrait être accessible à tout un chacun aux vues des objectifs de l' « Europe 2020 » de procurer un accès large bande passante à tous les foyers d'ici 2013. Lorsque les marchés ne parviennent pas à honorer cet objectif, le secteur public devrait être autorisé à prendre la relève »*.

Dans ce contexte, et dans le cadre d'intervention du secteur public, le PPP de type contrat de partenariat peut apporter une plus value :

- l'investissement dans les zones à faible densité ne peut être porté par des opérateurs privés en raison des mauvais retours sur investissement, en conséquence, le risque demande dans les formats de type DSP ou concession n'est pas supportable par le privé ;
- toutefois, il est utile de faire appel à un spécialiste privé qui peut en revanche prendre à sa charge le risque technologique car c'est son cœur de métier. En effet, les collectivités n'ont pas les moyens – et elles n'ont pas vocation – à assurer en interne la maintenance de ce type de réseaux ou à vérifier la qualité d'un travail technique. C'est bien sur les résultats par rapport à des usages définis en amont que peut être jugé un prestataire.

Notons également que le recours aux PPP peut ainsi permettre aux collectivités locales d'améliorer la compétitivité de leur territoire quand elles sont situées en zones grises (i.e. sans concurrent à l'opérateur historique) et créant elles-mêmes la concurrence et augmentant les offres sur leurs périmètres. Dans ce cas particulier, la prise de risque de demande peut être acceptable pour les entreprises privées.

En tout état de cause, les partenariats public – privé peuvent favoriser l'attractivité des territoires quand il s'agit d'aménagement numérique, que ce soit sous la forme de CP en zones blanches ou de DSP / concessions en zones grises.

Des ouvrages à contenu technologique sensible

S'il apparaît que les PPP sont particulièrement bien adaptés à l'aménagement numérique du territoire se pose toutefois le problème de la gestion des obsolescences et des évolutions technologiques lorsqu'il s'agit de construire un ouvrage pour l'usage même du donneur d'ordre public.

En effet, par construction le PPP fixe au démarrage des spécifications, des fonctionnalités ou des usages qui doivent être réalisés par le délégataire.

Dans le cadre d'un contrat de partenariat, l'investissement peut porter sur un ouvrage à fort contenu technologique qui s'amortit ou devient obsolète en moins de temps que le contrat lui-même. Ceci pose deux problèmes :

- l'évolutivité du contrat : si tout est défini au départ – et notamment des spécifications techniques, comment prévoir des évolutions sur des sujets non encore connus ?
- l'évolution des risques dans le temps : s'il apparaît que les modifications deviennent indispensables aux vues des technologies, comment éviter de rester bloqué avec une solution car prévue dans un contrat de long terme ?

Cette situation est suffisamment sensible pour avoir amené le Ministère des Finances Britannique (échaudé par quelques mauvaises expériences telles que le *National Physics Laboratory*) à recommander fortement aux donneurs d'ordre publics d'éviter les montages de type PFI dans sa forme standard dès que l'ouvrage présente un contenu technologique trop important.

Cette position peut paraître surprenante si l'on considère que le Ministère de la Défense de ce même pays a confié à EADS le PPP de construction, de mise en orbite et de gestion des télécommunications des satellites Skynet 5 – avec tous les risques technologiques liés ! La solution mise en place par le Ministère et EADS pour répondre à ce risque est intéressante : les partenaires abondent un fonds de recherche et développement depuis le début du contrat, chargé de mener la recherche sur les technologies nécessaires pour ce type de projet et également de proposer de nouveaux services qui n'étaient pas forcément envisageables ou même imaginables au moment où le partenariat a été lancé.

C'est dans ce type de projets que le mot « partenariat » prend tout son sens : il ne s'agit plus d'un simple montage de financement, mais bien de co-développement entre deux entités qui partagent un même objectif.

Une analyse similaire peut être faite pour le projet de refonte des systèmes d'information de la Bundeswehr lancé par l'Etat Allemand sous forme d'un PPP.

Listes des personnalités rencontrées

France

M. Jean-Pierre Sueur - Sénateur du Loiret

M. Michel Grall - Député du Morbihan - Président du groupe parlementaire sur les PPP

Mme Marie Hélène des Esgaux - Sénatrice de la Gironde

M. Michel Hunault - Député de Loire Atlantique - Vice-président du groupe d'études sur les PPP

M. Alain Menemenis - Président de la section du Contentieux - *Conseil d'Etat*

M. Pierre Van de Vyver -Délégué Général - *Institut de la Gestion Déléguée*

M. Marc Tessier d'Orfeuil – Président *Club des PPP*

M. Michael Sibilleau - Chargé de mission Partenariats Public-privé -*Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction Publique - Direction du Budget*

M. Jean-Bernard Auby - Professeur, titulaire de la chaire « Mutations de l'Action Publique et du Droit Public » - *Sciences Po*

M. Jean-Sébastien Oriou – Avocat - *Cabinet Sur Mauvenu*

M. Régis Passerieux – Avocat – *Cabinet Passerieux*

M. Patrick du Fau de Lamothe - Expert comptable

M. Adil Tber - Chef de projet -*GFC Construction BOUYGUES, Centre Hospitalier de Bourgouin Jallieu*

M. Alain Arnaud – Chargé de mission - *Centre Hospitalier Sud Francilien*

M. Jean-Marc Delion - Directeur général délégué - *RFF*

M. Jean Colin, général - Sous-Directeur de l'Immobilier -Ministère de la Défense, Gendarmerie Nationale

M. Philippe Genoux - Chef de la Mission PPP - *Secrétariat Général pour l'Administration - Ministère de la Défense*

M. Pierre-Denis Coux - Chef de projet SEA - *RFF*

M. Emmanuel Lagrandeur - Direction des transports et des déplacements - Chef de projet Système d'informations multimodal - *Région Alsace*

M. Laurent Kammerer - Secrétaire général - M. Christophe Wolf - Chef de projet mobilité et qualité - *PPP tramway de Mulhouse - Syndicat Intercommunal des Transports de l'Agglomération Mulhousienne*

M. François Bergère - Secrétaire Général - M. Thierry Reynaud – Directeur de projets - M. Patrice Moura - Directeur de projets - M. Robert Stakowsky – Directeur de projet - *MAPPP*

M. Daniel Bursaux - Directeur Général - M. Marc Papinutti -chargé de la Sous-Direction des infrastructures de transports ferroviaires et collectifs - *Direction Générale des Infrastructures de Transport et de la Mer - Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer*

M. David Azema - Directeur Général Délégué Stratégie-Finances Groupe - *SNCF*

M. Louis-Roch Burgard - Directeur Général Délégué - *VINCI Concessions*

M. Alexandre Bernusset - Chef de Projet - *Ministère de la Justice et des Libertés-Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ)*

M. Patrick Vandevoorde - Responsable du département Infrastructures - *Caisse des Dépôts et Consignations*

M. Gilles Badot - Financements structurés – Département Europe de l'Ouest - *Banque Européenne d'Investissement*

M. Pierre Coindreau - Principal Advisor – Consultant - M. Goetz von Thadden - Principal Advisor - *Centre Européen d'expertise des PPP (EPEC) - Banque Européenne d'Investissement*

M. Barry Anderson – Head of Budgeting and Public Expenditures Division - M. Ian Hawkesworth - Policy Analyst - Division Gouvernance Publique - *OCDE*

M. Aymeric BLANC – Economiste - *Agence Française de Développement*

M. Pierre-Yves CHANU – Economiste - *CGT*

Grande-Bretagne

Mr. Charles Lloyd - Head of Public-Private Partnerships - Mr. Andrew Rose - Head of Infrastructure Finance Unit - *HM Treasury*

Mr. Peter Coates - Director of Finance - Investment - Mr. Brian Saunders - Procurement, Investment and Commercial Division NHS Finance, Performance & Operations - *Department of Health*

Ms. Margie Jaffe, Policy Officer - *UNISON*

M. Jean-Dominique Mallet - Chief Executive UK - M. Christophe Bellynck
Group Development - Director UK - *Veolia Environmental Services Plc*

Mr. Patrick Dunleavy - Director of the Master of Public Administration - *London School of Economics*

M. Sylvain Delion - Manager – Macquarie Capital Advisers - *Macquarie Group*

Mr. David Finlay - Director of PFI Development - Mr. Richard Wade - Financing specialist - *National Audit Office*

Mr. Edward Farquharson - Project Director - *Partnerships UK*

Mr. John Burns - Director of Waste Infrastructure Delivery Programme

Mr. Amar Qureshi - *Department for Environment, Food and Rural Affairs*

Mr. Tim Stone - Chairman of Global Infrastructure and Projects Group - Mr. Kai Rintala - Associate Director Global Infrastructure - Mr. Nick Hopkins - Partner, Corporate Finance - *KPMG*

Mr. Colin Goodwillie - Corporate Finance Adviser - Mr. Nick Joyce - Project and Infrastructure Finance - *Department for Transport*

Mr. Julian Smith - Partner, Corporate Finance – Transport - Mr. Cameron Matson - Director - *PricewaterhouseCoopers*

Mr. Julian Ware - Corporate Finance team - *Transport for London*

Ms. Sarah Heavey - Director – Structured Finance - Mr. Iain Wales - Head of Team - *Dexia Public Finance Bank*

Mr. Richard Fletcher - Senior Policy Advisor - Mr. Andrew Hargreaves - Group Government Relations Director - Mr. Phil Blundell - Airtanker (FSTA contract)

Mr. Peter Dingley - Astrium (Skynet contract) - *EADS UK*

Ms. Anne Baldock - Partner, global head of the PFI/PPP group - *Allen & Overy*

Mr. John Carr - Director (PwC) - *Highways Agency*

Mr. Lee Jones - Director of Operations - M. Tim Gorman - General Manager - *Tube Lines*

Mr. Anthony Sykes - (SMBC) - Mr. Mark Courtneidge - Founding director of IPFA (Aon) - Ms. Julie Zirngast, - Joint Global Head of IPFA Services - *The International Project Finance Association*

Mr. Richard Buxton - Chief Executive - Mr. David Locke – Director - *Local Partnerships*

Mr. Paul Milner, commercial director - *Partnerships for Schools*

Mr. Gavin Munro - Managing Director, Infrastructure & Transportation Project Finance - *Société Générale*

Mr. Derek Potts - Director - Mr. Gary Lucas – Director - *John Laing plc*

Ms. Christine Galeon - Director (Barclays Commercial Bank) - Ms. Louise Santos Solicitor (CMS Cameron McKenna) - Mr. Bob Green (Mazars) - M. David Herbinet (Mazars) - Mr. Kees-Jan Van de Kamp - Vice President – Loan syndications (NIBC Bank N.V.) - Ms. Lisa Baird - Senior Associate (Pinsent Masons) - Mr. Theodore Rohou (SMBC) - Ms. Kim-Anne Dufour - *PPP Forum*

Allemagne

M. Jean-François Boittin - Ministre Conseiller pour les Affaires Economiques

M. Jean-Baptiste Dabezies - Chef de secteur - Mme Akima Hamandia - Attachée sectorielle - *Ambassade de France en Allemagne – Mission économique*

Dr. Friedrich Ludwig Hausmann et Dr. Annette Mutschler-Siebert - Avocat, docteur en droit - *K&L Gates*

Jana Sudau - Assistenz der Geschäftsführung - Frank Ulber - Bereichsleiter PPP - *VIFG*

Dopl. Ing. Simon Singer - *Senior Consultant - Partnerschaften Deutschland AG*

Prof Dr.-Ing. Dieter Jacob - Lehrbeauftragter der TU Berlin - *TU Bergakademie Freiberg*

Dr. Heiko Stiepelmann - Deputy General Manager - *Die Deutsche Bauindustrie*

Geoff Wain - First Secretary and Head of Management - *British Embassy Berlin*

M. Arnaud Judet – Directeur - *VINCI Concessions Deutschland*

Dr. Georg-Ruprecht von Heusinger - chartered financial Analyst, Dpt PPP - *Eurohypo AG*

Oliver Baumann – Architekt - *HSG Zander*

Markus Offermann – Directeur - Sabine Fuhr-Dietz – Architecte - *PPP-Kompetenzzentrum Hessen*

M. Ralf Nagengast - responsible for accomodation PPPs - M. Christian Diring - responsible for road projects - *BAM PPP Deutschland*

M. Lorenz Kohlbecker - directeur - M. Vankeirsbilck - directeur grands projets - *Bilfinger Berger Hochbau GmbH*

Dr. Daniel Reichert-Facilides et Dr. Claus Pegatzky – Partner *Freshfields Bruckhaus Deringer*

M. Hansjörg Arnold et Abel Müller-Hübenthal – Partners - *PricewaterhouseCoopers*

M. Moritz Bloch - Vice President - *Deutsche Bank AG*

Dr. Kai-Uwe Schneevogl - *GÖRG Partnerschaften*

Canada – Ontario

Mr. John mc Bride - Premier dirigeant - Ms. Carole Paquette - Directrice, Stratégie d'entreprise et relations externes - *PPP Canada*

Mr. Michael Rutherford - Directeur, Initiatives prioritaires – *Politiques et priorités*

Mr. Francis Bilodeau - Analyste principal – Politiques et priorités - *Infrastructure Canada*

Mr. George Weber – CEO - Mr. Cal Croker - Vice-président Finances et services généraux - *Centre de santé mentale royal Ottawa*

Mr. Rob Mackay - Manager Division des projets stratégiques - Ms. Sandra Stone - Coordinatrice initiatives stratégiques - *City of Ottawa*

M. Xavier Pietri – Président - Mr. Roger Prosser - Vice président Business and Infrastructure - Ms. Servanne Fowlds - Project development manager - *Dalkia International Canada*

M. Mikel Berrebi - Directeur Business Development - *Bouygues bâtiments international*

Mr. Paul Hugues - Senior Vice President Commercial - Mr. Rupesh Amin - Vice President Infrastructure Development – *Carillion*

Mr. Gianni Ciufò - North American Leader - Infrastructure Advisory & Project – Finance – Financial Advisory - Mr. Christopher M. Loreto - Senior Manager - Financial Advisory - *Deloitte*

Mr. Bill Hugues - Sous-ministre adjoint - Mr. John Anania - Senior Policy Advisor

Infrastructure Economics and Finance Branch - *Ministry of Energy and Infrastructure*

Mr. George Stewart - Senior Vice President project Development - *Infrastructure Ontario*

Mr. Jack Diamond – Founding principal - Mr. Greg Colucci – Principal - *Diamond and Schmitt Architects*

Mr. Dana Porter – Partner - *Stikeman Elliott*

Mr. James Bennett - Investment Director Canada - *John Laing Investment Limited*

Mr. Robert Nicol - Vice President, Communications and Government Relations

Mr. Steve Spencer - Director, Communications and Government Relations - Mr. Mike Miller - Chief Customer Operations Officer - *407 ETR Concession Company Limited*

Mr. Doug Murray - Director of Business Development - *William Osler Health Centre – Brampton Civic Hospital*

M. Jean M. Beck - Président-directeur général - *AECON*

Mr. Andrew Fleming - Vice-President infrastructure Finance - Mr. Brent Davis - Vice-President infrastructure Finance - *RBC Capital Markets*

Canada – Québec

M. Alban de la Selle - Directeur Général - *DEXIA Crédit Local*

Mme Sandra Sultana – Directrice - M. Jacques Filion - Directeur projet A30 - M. Marc Flamand - Gestionnaire entente A25 - *Ministère des transports*

M. Alain Massicotte – Associé - *Blake, Cassels & Graydon*

M. Daniel Roth - Directeur Général - *Ernst & Young*

M. Erik Richer La flèche et Maxime Turcotte – Associés - *Stikeman Elliott*

M. Pierre Pomerleau - Directeur Général - M. David Kaija - M. Pierre-Luc Dumas - *Pomerleau INC*

M. François Dépelteau - Président Directeur Général - *Cofely GDF Suez*

M. Guillaume Bouthiller - Directeur principal Amériques et Asie - *Bombardier Transport*

M. Steve Lachaine - Vice Président - *Deloitte & Touche LLP*

M. Richard Deslauriers - Managing Director - Mme Johanne Mullen - Directrice Générale - *Pricewaterhousecoopers*

M. Bruno Candes - Vice-Président - *Fiera Capital INC*

M. Guy Choinière - M. Pierre Benoit - Vice Président Développement - *Agence des Partenariats Public-Privé du Québec*

M. Philippe Blain - Vice Président Développement - *Dalkia Canada*

M. Benoît Tremblay - Professeur titulaire - Directeur Centre d'études en gestion des coopératives de services financiers - M. Jean-Paul Dupré - Mme Odette Chapdeleine - *HEC Montréal*

M. A. Benoit - Vice Président - M. Marc Hulin - Gestionnaire de projets

M. Etienne Lavoie-Gagnon - *Analyste en Investissement - SNC Lavalin*

M. Florent Belleteste - Directeur Général - M. Cyrille Marcant -Responsable appui aux entreprises - *Chambre de commerce française au Canada*

Brésil

Mme Maria Caroline Lazarini Dias – Avocate - *Siemens*

M. Salim Lamha Neto - *MHA Engenharia Ltda.*

M. Tomas Bruginski de Paula – Director - Mme Denise Cardoso - *Compania Paulista de Parcerias – Secretariat for finance – Province de Sao Paulo*

M. Floriano de Azevedo Marques Neto – Avocat - *Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques Advocacia*

Marcelo de Lima e Souza - *Projet Manager* - Vanialucia Lins Souto - *Management of projects* - Eika França – *advisor - Ministry of planning, budget and management of brazil*

Antonio Henrique P. Siveira – Secretary - Ministry of Finance

Mauricio Portugal Ribeiro - Senior Investissement Officer - *International Finance Corporation – World Bank Group*

M. Alexandre Porciuncula Gomes Pereira - Chefe de Departamento - M. Marcos D Abreu Alecrim - Chefe de Departamento - M. Leonardo Frreira Leao de Alencar Oliveira – Gerente - *Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (BNDES)*

Italie

M. Jean-Paul Camus - Directeur Italie - *Veolia Acqua*

Mme Veronica Vecchi – Chercheur - M. Fabio Amatucci – Professeur associé - *Université de Bocconi*

M. Massimiliano Battisti - Managing Director, Project Finance - M. Olivier Furlan, Head of Debt - *Société Générale*

M. Giorio De Fanis – Director, Project Finance - *Royal Bank of Scotland*

Mme Giorgia Romitelli – M. Federico Sutti - Avocats - *DLA Piper*

M. Luca Pecchio – Directeur infrastructures - *Techint*

M. Luigi Marsullo – Président - *FINPUBLIC*

M. Franck-Olivier Rossignolle – Directeur délégué Italie – *Transdev*

Mme Maria Leone - M. Riccardo Togni – Senior Partner - *PriceWaterhouseCoopers*

M. Manfredo Paulucci de Calboli – Mme. Giuliana Bo – *Unité Technique et Financière - Présidence du Conseil des Ministres*

M. Giovanni Castellucci - *Autostrade*

M. Bernardo Bini Snaghi – Directeur - *Cassa Depositi e Prestiti*

Mme Monica Foschi - Senior Vice President and Head of Origination - *Unicredit Infrastructure*

M. Paolo Buzzetti - Président – M. Giorgio Galesio - Président adjoint - *ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili*

Bibliographie

Rapports publics

Besson, Eric. Mieux acheter pour un meilleur service du public : des marchés publics complexes aux partenariats public-privé. Rapport du 27 mai 2008, 103 p.

Commission européenne, Livre vert sur les PPP et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, 30 avril 2004, Com. 2004-327.

Commission européenne. Communication interprétative de la commission concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux partenariats public-privé institutionnalisés (PPPI), 5 février 2008

Cour des comptes. Rapport public annuel, février 2008, pp. 657-679.

Cour des comptes. Rapport public thématique – le service public pénitentiaire, juillet 2010

Hamel Pierre J. Les partenariats public-privé et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques, INRS – Urbanisation, Culture et Société, 2007

Partenariats public-privé et actions locales, Commissariat général au Plan, n° 9, juillet 2005

Sénat. Avis n°243 présenté au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi relatif aux contrats de partenariat, par M.Charles Guené, mars 2008, 77p.

Sénat. Rapport n°240 du 26 mars 2008 de M. Michel Houel, commission des affaires économiques du Sénat

FMI. Public-Private Partnerships, Département des finances publiques, Fonds Monétaire International, mars 2004, 48 p.

DLA Piper. European PPP report 2009, DLA Piper, EPEC, décembre 2009, 404 p.

Partnerships UK. PFI : The State of the Market 2007, 2007

Partnerships UK. Report on operational PFI Projects, mars 2006.

National audit Office. Making Changes in Operational PFI Projects, janvier 2008

National Audit Office. The operational Performance of PFI Prisons, juin 2003

National Audit Office, Performance of PFI construction, octobre 2009, 40 p.

HM treasury. Standardisation of PFI Contracts, Version 4, mars 2007

HM Treasury. Infrastructure Procurement – Delivering Long-Term Value, 2008

HM Treasury. PFI : Meeting the Investment Challenge, 2003

Ouvrages

Besançon, Xavier. 2000 ans d'histoire du partenariat public-privé, Presses De L'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2004.

François Bergère, Xavier Bezançon, Laurent Deruy, Marc Fornacciari, Guillaume Goulard. Le guide opérationnel des PPP, Le Moniteur, 3^e édition, 2010

Institut de la gestion déléguée. Quelle compétition pour l'amélioration du service public ? : comparabilité, transparence. La documentation française, 2005. 179 p.

Institut de la gestion déléguée. Le financement des PPP en France. Rapport du Groupe des banques et organismes financiers membres de l'IGD, rapporteur général M. Pierre Sorbets, 2006, 41 p.

Institut de la gestion déléguée. Les partenariats public-privé, leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi - Méthodes et exemples pratiques pour fonder l'efficacité économique du choix public, sous la direction de Christian Saint-Etienne et Vincent Piron, 2006, 223 p.

Lignières, Paul. Partenariats Publics Privés, Paris, Litec, coll. Affaires Finances, 2005, 361 p.

Marty Frédéric, Trosa Sylvie, Voisin Arnaud. Les partenariats public-privé, La découverte, 2006

OCDE. Les partenariats public-privé : partager les risques et optimiser les ressources, Organisation de Coopération et de Développement Economique, 2008, 140 p.

Pignon-Xardel Sophie, Vitse Laurent, Manoukian Stéphane. Le financement des partenariats public-privé, Le Moniteur, 2010, 333 p.

Porter, Michael. L'avantage concurrentiel, InterÉditions, Paris, 1986, 647 p.

Documents administratifs

Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat. Les contrats de partenariat : principes et méthodes, 2006

Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, Evolution de la politique des PFI, 2006

Dossiers dans les périodiques

L'ENA hors les murs. Les partenariats public-privé. Hors série, octobre 2007

Etudes économiques Crédit agricole. Un nouvel élan pour la commande publique, Horizons bancaires n°337, Novembre 2008

Articles

Van de Vyver P. & Boyer B. Le débat politique et le choix du recours au contrat de partenariat : retour d'expérience à travers l'examen des délibérations des organes délibérants locaux, *Bulletin juridique des contrats publics*, 2009, N° 65, pp. 262-267.

F. Bergère, Comment renforcer l'expertise des décideurs publics ? : CP-ACCP, n° 81/2008, p. 34

A. Bréville. Avantages comparatifs du contrat de partenariat par rapport aux autres contrats complexes, AJDA 2004, p. 1754;

L. Deruy. L'élargissement des conditions de recours au contrat de partenariat, CP-ACCP, n° 81/2008, p. 37

E. de Fenoyl. Timide avancée pour le contrat de partenariat, occasion manquée pour le partenariat public-privé, AJDA 2008, p. 170

E. Fatôme et L. Richer. Le Conseil constitutionnel et le « droit commun » de la « commande publique » et de la domanialité publique, AJDA 2003, p. 2348

E. Fatôme et L. Richer. Contrat de partenariat immobilier : réalisation, paiement et statut des équipements et ouvrages, CP/ACCP n° 36/2004, p. 24

F. Lichère. Le projet de loi sur les contrats de partenariat : vers l'extension et la clarification du partenariat public – privé ? in AJDA, 2008, p. 123

F. Lichère. La réforme des partenariats public-privé, Contrats-Marchés publ. 2008, étude 9

P. Lignières. La frontière entre les délégations de service public et les contrats de partenariat : Contrats-Marchés publics, 2005

A. Ménéménis. L'ordonnance sur les contrats de partenariat : heureuse innovation ou occasion manquée ? AJDA 2004, p. 1737

J.M. Peyrical, F. Martin, F. Gabillon. Le contrat de partenariat : un outil de gestion du patrimoine et des services. Contrats Publics n°81, octobre 2008, pp. 77-79.

N. de Saint-Pulgent. Les avancées de la loi du 28 juillet 2008 sur les contrats de partenariat, in BJCP, n° 60, p. 322-24

F. Tenailleau. Regard critique d'un praticien sur le projet de loi relatif aux contrats de partenariat, La Semaine juridique – Edition administrations et collectivités territoriales, n° 10-11, 3 mars 2008

MISSIONS ANNUELLES PRECEDENTS

PROMOTION 1970

BOURGET Bernard	Ancien élève de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Directeur à la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt de Haute-Normandie.
CHAHID NOURAI Noël	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Conseiller d'Etat
CHOUILLOU René	Ancien élève de l'Ecole Nationale des Statistiques Appliquées à l'Economie, Alcatel CIT.
COUSIN Philippe	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Directeur du développement, GFF.
CRETIN Michel	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Conseiller Maître, Cour des Comptes.
FESSARD de FOUCAULT Bertrand	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Conseiller Commercial près de l'Ambassade de France à Vienne, Direction Régionale du Commerce Extérieur, Ministère du Commerce Extérieur.
LAGARDE Pierre	Ancien élève de l'Ecole Centrale de Paris, Directeur marketing et méthodes, Conseil en informatique et techniques opérationnelles.
LAVERIE Michel	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines, Directeur de la sécurité nucléaire, CEA.
LEFEBVRE Michel	Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure de l'Aéronautique, Directeur Administratif et Financier, Ciments Français.
MASSIN Gérard	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.
PERRIN Daniel	Ancien élève de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Conseil Général du GREF.
PICARD Jean-Loup	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines, Directeur Secteur Technologie de l'information, Stratorg.
QUINT Didier	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Directeur général, SOGEA.
RAULET Gérard	Agrégé d'allemand, Docteur philosophie et Docteur Etat Lettres et Sciences Humaines, Professeur à l'Université de Rennes 2.

Pays visités :

Indonésie, Iran, Japon, Roumanie, Suède

Etudes sur :

L'Ombudsman

Pour une nouvelle politique industrielle et commerciale de la France

La perception des aspects négatifs de l'industrie

Politiques nationales et marché mondial

parues dans « Pangloss » n° 1

PROMOTION 1971

BROCHARD Gilles	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Trésorier, Banque Nationale de Paris.
DUMURGIER Patrick	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration et de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales.
FORGEARD Noël	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines, Administrateur - Directeur Général, Matra - Hachette.
GERBALDI Alain	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Conseiller du Président, FIMAGEST.
LE JAN Alain	Ancien élève de l'Institut du Génie Rural des Eaux et Forêts, Sous-Directeur, Direction régionale de l'Agriculture et de la forêt de Bretagne.
OLIVIER Dominique	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Institut du Génie Rural des Eaux et Forêts, Directeur technique pôle Eau, Compagnie Générale des Eaux.
PERISSOL Pierre-André	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Maire de Moulins.
POCHARD Marcel	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Conseiller d'Etat.
ROUBACH Gilbert	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Directeur de l'équipement, DDE du Val d'Oise.
SCHWARTZMANN Patrick	Ancien élève de l'Ecole des Arts et Manufactures de Paris, et de l'Ecole Nationale Supérieure des Pétroles et Moteurs, Directeur Qualité, Compagnie Générale de Chauffage.
VESSERON Philippe	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines, Directeur de la Prévention de la pollution et des risques, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Pays visités :

Amérique Latine (Argentine, Brésil, Chili, Costa Rica, Pérou, Vénézuëla) et Sénégal

Etudes sur :

Les problèmes de développement en Amérique Latine et au Sénégal et la Coopération Française

parues dans « Pangloss » n° 2

PROMOTION 1972

BOIRAUD Yves	Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure d'Electricité et de Mécanique et de l'Ecole Nationale Supérieure du Pétrole et des Moteurs, Direction Générale Ato Wuhan Organic Chemical Co., groupe ELF.
BOUR François	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration et de l'Institut national d'Agronomie, PDG, Société du Ferro Manganèse.
BOUTEILLER (de) Jean-Christophe	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Techniques Avancées, PDG, Société Nord-Est.
BRILLANT Jean-Pierre	Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure de l'Aéronautique, Ingénieur de l'Armement, DGA/DAT, Bureau du Programme Franco-Allemand, Ministère de la Défense.
GENDREAU Pascal	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration et de l'Ecole Centrale des Arts et Manufactures, Membre du Directoire du CEPME.
HIRSCH-TRIQUART Nicole	Ancienne élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Directeur des Services Législatifs et Economiques, Conseil Economique et Social.
HOLETTE Alain	Ancien élève de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts.
SAUTTER Rémy	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Vice-Président Directeur Général Ediradio - RTL.
SAUVAGE Bruno	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Chef de Bureau des Affaires Européennes, Direction Générale de l'Alimentation, Ministère de l'Agriculture, et de la Pêche.
TEXIER Pierre-Henri	Licencié ès-Sciences Economiques, Ingénieur du Génie Rural des Eaux et Forêts, Adjoint au Directeur Général, Compagnie Française Développement Fibres Textiles.
VEAUX Erick	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Chargé de mission, Direction des Relations Economiques Extérieures, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Pays visités :
Canada, Etats-Unis, Mexique

Etudes sur :

Fédéralisme et Equipement collectifs... un enseignement possible pour la France

parues dans « Pangloss » n° 3

PROMOTION 1973

ARLETTE Guy	Ingénieur en Chef des Mines, Président du Conseil de Surveillance, Stotz-Krämer, AG Fordersystem Automation.
AZOULAY Pierre	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Administrateur Civil Hors-Classe, Directeur Adjoint, Centre d'Etudes en sciences sociales de la Défense.
BERMAN Guy	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines, Chef de division, Direction PA ACP, Banque Européenne d'Investissements.
CRUCHON Philippe	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Chef du Service Technique de l'Energie Electrique et des Grands Barrages, DIGEC, Institut du Pétrole.
GUINAUDEAU Paul	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, Ingénieur des Télécommunications, CNET PAA/TIM.
HEDON Dominique	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, Ingénieur de l'Armement, Allied Signal Engines.
LECHEVILLER Jean-Pierre	Ancien élève de L'Ecole Nationale Supérieure des PTT, Inspecteur Général des P et T, Direction des Postes et des Télécommunications, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie..
MOLLET Philippe	Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure des Pétroles et Moteurs et de l'ICAM, Principal Engineer, Walbro Automotive Corporation.
PERNIER Michel	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Directeur, Délégation interministérielle à la coupe du monde de football 1998.
RAMADIER Aimé	Ancien élève de L'Ecole Nationale d'Administration, Sous-Préfet, Sous-Directeur à la Direction de la Circulation, des Transports et du Commerce, Préfecture de Police de Paris.
VIGNAL Henri	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Délégué Général aux relations internationales, Mairie de Paris.

Pays visités :

Ceylan, Pakistan, Turquie

Etudes sur :

Développement industriel et relations extérieures

parues dans « Pangloss » n° 4

PROMOTION 1974

CARENCO Paul	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Administrateur Hors-Classe, Directeur Délégué du Service de Sécurité des Télécommunications, France Télécom.
DREGE Pierre-Olivier	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Directeur, Direction Générale de la Production et Commercialisation des céréales, Ministère de l'Agriculture, et de la Pêche.
FRANGIALLI Francesco	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Secrétaire Général Adjoint, Organisation Mondiale du Tourisme.
GENEL Alain	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Supérieure d'Electricité, Directeur du Développement, EDF.
GERIN François	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines, Directeur Général Adjoint, Siemens SAS.
LUCIANI Don Jacques	Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure des PTT, Directeur des Affaires Européennes et Internationales, La Poste.
MALAN Thierry	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Inspecteur Général, Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie.
MESNIL (du) Hubert	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Directeur de la Direction des Transports Terrestres, Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme.
MESNIL (du) Philippe	Ancien élève de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Directeur Général, Sanofi Santé Nutrition Animale.
MIKOL Jean-Pierre	Ancien élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Chargé de mission UAP Prévention.
ROBIN Philippe	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, PDG, Cofratel - Teleinvest.
VIGNAUD Claude	Architecte DPLG, Retraité.

Pays visités :

Etats-Unis, Finlande, Grande-Bretagne, Suède, URSS

Etudes sur :

Des villes nouvelles... pour une vie nouvelle

parues dans « Pangloss » n° 5

PROMOTION 1975

CUVIER Jean-François	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, Ingénieur des Télécommunications, France Télécom, branche grand public.
JOLIOT Jean-Louis	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Statistiques Appliquées à l'Economie, Secrétaire Général EDF/GDF.
LEVAUX Jean-Marie	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, Délégué de la logistique et des achats AXA, UAP.
LEVY Gilles-Pierre	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Directeur des Ressources Humaines, Péchiney Balzac.
MAFFERT Nicolas	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, Ingénieur de l'Armement, Conseiller Technique, Etat-Major des Armées, Ministère de la Défense.
MAILLARD Dominique	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines, Directeur, Direction de l'Economie, de la Stratégie et des Investissements, SNCF.
MENY Yves	Docteur en Droit, Agrégé des Facultés de droit.
MIGONE François	Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure des P et T, Sous-Directeur chargé de l'Extension du Secteur Public, Direction de la Promotion, Direction Générale des Postes et Télécommunication.
PIRIS Jean-Claude	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Conseiller d'Etat, Directeur Général du service juridique, Conseil des Ministres de la Commission Européenne.
PRINGUET Pierre	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines, PDG, PR Europe, groupe Pernod-Ricard.
RAMBAUD Bruno	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Directeur de la Division Radiocommunications Professionnelles, Matra Communication.
REMY Pierre-Louis	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale d'Administration, Inspecteur Général, Conseiller auprès du ministre, ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
SCHNEIDER Pierre	Ancien élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Fondé de Pouvoir, Direction du Trésor et des Affaires Financières Internationales, BNP.
VIDALLET Bertin	Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure des Postes et Télécommunications, Directeur Délégué, Délégation Midi-Atlantique, La Poste.

Pays visités :

Australie, Etats-Unis, Italie, R.F.A., Yougoslavie

Etudes sur :

La condition du travail dans la grande industrie

parues dans « Pangloss » n° 6

PROMOTION 1976

BALME Didier	Diplômé de l'Ecole Supérieure de Commerce de Paris et de la Columbia University School of Business, Adjoint au Représentant de la BNP pour l'Amérique Centrale - Siège à Panama.
BAUDON Thierry	Ancien élève de l'Ecole du Génie Rural des Eaux et Forêts, Economiste, Directeur des Financements Internationaux, Lyonnaise des Eaux.
COUVEINHES Pierre	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines, Gérant au CIP Deutschland.
FONT REAULX (de) Benoît	Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines, Maîtrise en Sciences Economiques, Banquier Conseil, Société Générale.
GENDREAU-MASSALOUX Michèle	Diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Agrégée d'Espagnol, Docteur d'Etat ès-lettres, Présidente de la Commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence.
IDRAC Francis	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Préfet du Val de Marne.
IFERGAN Benjamin	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, Ingénieur en Economie Appliquée, Directeur, Rothschild et Associés.
KEENE Jean-Loup	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Inspecteur Général en service extraordinaire, I.G.A.S., Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
PERRIN de BRICHAMBAUT Marc	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Agrégé de Géographie, Conseiller d'Etat, Directeur de la Direction des Affaires Juridiques, Ministère des Affaires Etrangères.
POSTAL François-Patrick	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale de la Statistique appliquée à l'Economie, Directeur, Clinvest.
ROUILLEAULT Michel	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, ATFH, Alcatel Thomson.
WEITZMAN Marie-Chantal	Ingénieur de l'Institut Industriel du Nord, diplômée de l'Institut des Actuaire Français, Contrôle Général AXA France Assurances.
ZWINGELSTEIN Julien	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg, Directeur adjoint à la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales de la ville de Paris.

Pays visités :

Egypte, Etats-Unis, Hongrie, Iran, Norvège, Pologne, Mexique

Une mission au Brésil a également été réalisée par un groupe d'anciens lauréats de la promotion 1971

Etudes sur :

Démographie française : quelle politique pour la France

parues dans « Pangloss » n° 7

PROMOTION 1977

CORNIER Christophe	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, Ingénieur au Corps des Mines, Président Directeur Général, Le Fer Blanc SA, Groupe Usinor-Sacilor.
CRESPY Gilles	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Administrateur Civil, Contrôleur d'Etat, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.
DIMAGGIO Antoine	Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure des P et T, Direction du Courrier, La Poste.
DUBOIS Rhoda-Nicole	Ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure de Jeunes Filles de Sèvres, Professeur Agrégé d'anglais, Présidente, MAI (Management Associates Int.).
GRIMOT Marc	Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines, Responsable Ministériel pour les normes, Ministère de l'Environnement.
GUYOT Régis	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Sous-Préfet, Préfet Délégué pour la sécurité et la défense, Préfecture de la Région Rhône-Alpes.
IDRAC Anne-Marie	Ancienne élève de l'Ecole Nationale d'Administration, diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Député des Yvelines.
KONCZATY Michel	Ancien élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Fondé de Pouvoir, BNP.
LACOTE François	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Directeur du développement international, SNCF.
LAGARDE (de) Olivier	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Sous Directeur, Sous-Direction des Industries du Bois, Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation.
LOIRET Christian	Licencié ès-Sciences, en Droit et en Sociologie, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Directeur Adjoint au Corps de l'Inspection Générale, UAP.
MAZODIER Myriem	Ancienne élève de l'Ecole Nationale d'Administration, diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Inspecteur Général, Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie.
NEME Jean-Paul	Ingénieur Agronome, Ingénieur du Génie Rural des Eaux et Forêts, Conseiller Technique du Directeur Environnement et Aménagement rural, Ministère du Développement rural et de l'Environnement, Mauritanie.
VAN PARYS Bruno	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Techniques Avancées, Ingénieur de l'Armement, Directeur du développement groupe, SNECMA.
WEYMULLER Benoît	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Directeur des Participations, Banexi (BNP).

Pays visités :

Canada, Etats-Unis, RDA, RFA, Suède, Tchécoslovaquie

Etudes sur :

Enseignement supérieur et vie professionnelle

parues dans « Pangloss » n° 8

PROMOTION 1978

BODMAN (de) Jean	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, et de l'Ecole Nationale d'Administration, Sous-Directeur, MSD Chibret.
DAUZIER Martine	Ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure de Jeunes Filles, Agrégée de Lettres Classiques, Maître de conférence en Littérature Médiévale, UER Lettres et Sciences Humaines, Université de Paris XII.
DERUELLE Nathalie	Ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure de Jeunes Filles, Agrégée de physique, Chercheur, Observatoire de Paris, CNRS.
GIGER François	Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines, Docteur ès-Sciences, Directeur Adjoint, Direction de l'Equipe/CNET, EDF.
GRALL Georges	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration et de l'Ecole Nationale des Statistiques appliquées à l'Economie, Administrateur Civil.
GUIEZE Jean-Luc	Docteur en Droit, DES de Sciences Politiques, Chargé de Mission Europe, EDF.
LAINE Sylvie	DESS de Droit des affaires, Directeur, Présences.
LAJOIE Christian	Ancien élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Directeur - Adjoint, BNP.
SABAH Lucien	Docteur Etat en Histoire, Docteur en Islamologie, Brevet d'Arabe Maghrébin, Attaché au Ministère de l'Intérieur.

Pays visités :

Côte-d'Ivoire, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Italie, Pologne, Québec

Etudes sur :

***Pouvoirs publics et moyens d'information
Le jeu des pouvoirs et des médias***

parues dans « Pangloss » n° 9

PROMOTION 1979

BERTRAND Geneviève	Ancienne élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Administrateur civil.
BRUNSWICK Philippe	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Techniques Avancées, Directeur Général Adjoint, société Mors.
CACAS Joël ☙	Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure, Ingénieur du Génie Rural des Eaux et Forêts, Chef de la Section Qualité des Eaux, Pêche et Pisciculture, CEMAGREF Aix-en-Provence.
CORNIOU Jean-Pierre	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Secrétaire Exécutif, Société Sollac, Groupe Usinor-Sacilor.
GANSER Gérard	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, et de l'Ecole Nationale d'Administration, Président Directeur Général, Sofirad.
GUILLOTIN Jean-Pierre	Diplômé de l'Ecole Nationale Supérieure des P et T, Administrateur des Services administratifs et financiers, OMS Oncho - Ouagadougou.
JACOB Bernard	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Délégué Orientation et Valorisation, Laboratoire Central des Ponts et Chaussées, Ministère de l'Equipeement, du Logement, des Transports et du Tourisme.
MOIROUD Roger	Doctorat de Gestion de l'Université Paris-Dauphine, Direction de l'Innovation, AXA Assurances.
PICARD Robert	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Directeur secteurs technologies de l'information, STRATORG.
REINA Pierre	Ancien élève de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, DEA ès-Sciences de Gestion, Sous-Directeur d'Agence, BNP.
RIBAULT Roger	Ancien élève de l'Ecole Nationale de la Magistrature, Magistrat, Tribunal de Grande Instance de Paris.
RICARD d'ESPOSITO Olivier	Ancien élève de l'Ecole Nationale des Mines, Spécialiste méthodes d'évaluation des gisements, EEP - Zones nouvelles, Elf Aquitaine.
RUOLS Jean-Michel	Architecte DPLG, Architecte-Urbaniste, Cabinet J.M. Ruols.
WEIL Alain	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, Master of Sciences de l'Université de Berkeley (USA), Chargé de Mission à la Délégation aux Affaires Internationales, Ministère de l'Industrie.
WOEHLING Jean-Marie	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, DES Droit public, Président du Tribunal administratif de Strasbourg.

Pays visités :

Corée du Sud, Espagne, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Indonésie, Japon, Martinique, Mexique,

Norvège

Etudes sur :

La Mer

parues dans « Pangloss » n° 10

PROMOTION 1980

ALEXANDRE ROCHE Sylvie	Ancienne élève de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Chef du bureau de la viticulture, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.
BIENAIME Jean-Pierre	Ancien élève de l'ESSEC, de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et de l'Ecole Nationale Supérieure des P et T, Administrateur des Télécommunications, Directeur Général, Nexus International.
CHIAPPORI Pierre-André	Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure, Agrégé de Mathématiques, Doctorat 3e cycle en Sciences Economiques, Professeur, Département d'Economie, Université de Chicago.
DARMON Daniel	Diplômé de l'Institut de Statistiques des Universités de Paris, Ancien élève du Centre d'Etudes et des Programmes Economiques, Diplôme d'Etudes Supérieures de Sciences Economiques, Conseiller Technique, Ministère des PME, du Commerce et de l'Artisanat.
DUFFE Pierre	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Sous-Préfet, Inspecteur, Inspection Générale de l'Administration, Ministère de l'Intérieur.
GASZTOWTT Guillaume	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale d'Administration, Directeur Général Administratif et Financier, Promodès.
LAUTECAZE Pascale	Ancienne élève de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Conseiller Espaces Ruraux, DATAR.
MARECHAL Pierre	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, et de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique, Directeur des Relations Humaines et Sociales, Champagne Pommery Lanson.
MARENDET François	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Sous-Directeur des Ports, Direction du Transport Maritime des Ports et du Littoral, Ministère des Transports, de l'Equipeement et du Logement.
MICHEL Marc	Ancien élève de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Ingénieur du Génie Rural des Eaux et Forêts, Secrétaire Général pour les affaires régionales, SGAR, Préfecture de région Champagne-Ardenne.
RENARD Bruno	Ancien élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Sous-Directeur, Direction Réseau Bassin Parisien, BNP.
TIMSIT Alain 	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications.

Pays visités :

Brésil, Etats-Unis, Japon, RDA, Singapour, Suède, Vénézuéla

Etudes sur :

L'emploi

parues dans « Pangloss » n° 11

PROMOTION 1981

AZOULAY Bernard	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Banque Hervet.
BARRAULT Yves	Ancien élève de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, Directeur Général de l'Hôpital St Joseph.
CHARON FOLBERTH Béatrice	Ancienne élève de l'Ecole Polytechnique, et de l'Ecole Nationale Supérieure d'Aéronautique, Directeur commercial France, Aérospatiale Missiles.
CHEYRON d'ABZAC (du) Bénédicte	Ancienne élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Assistant Manager of the US Commissary, US Embassy, Rangoon.
CHODORGE Gilbert	Ancien élève de l'Ecole Nationale de la Santé Publique et de l'Ecole Nationale Statistique et de l'Administration Economique, Directeur de l'hôpital d'Orsay.
DOKHELAR Marie-Christine	Ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure de Jeunes Filles de Paris, Agrégée de Physiologie-Biochimie, Chercheur, Institut Cochin de génétique moléculaire à l'INSERM .
FINIDORI-LE-PICARD Joëlle	Ancienne Interne des Hôpitaux de Paris, Directeur de Recherche à l'INSERM.
GEORGES-PICOT Antoine	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration et de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique, Bossard Consultants.
JAMET François	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Vice-Président, Northern Central Europe, Global One.
LEGRAIN Pierre	Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure, Directeur du Laboratoire Métabolismes ARN, Institut Pasteur.
MAGNIER Michel	Docteur en Médecine, Chef de Clinique-Assistant, clinique Urologique, Hôpital Necker.
MAYER Félix	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Techniques Avancées, Ingénieur d'Armement, Directeur à la Direction Internationale, Compagnie Générale de Chauffage.
MOULONGUET-DOLERIS Luc	Docteur en médecine, Interne des Hôpitaux de Paris.
SERRE JAMET Marie-Paule	Ancienne élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Directeur des Affaires de Santé, Pierre Fabre Participations
VASSELIN Martine	Ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure de Jeunes Filles de Paris, Agrégation de Lettres modernes, Maître de conférences en Histoire de l'Art, Université de Provence d'Aix-Marseille I.
YVERGNIAUX Philippe	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Chargé de mission Asie, Ouest Atlantique.

Pays visités :

Brésil, Canada, Côte-d'Ivoire, Danemark, Egypte, Etats-Unis, Hongrie, Mexique

Etudes sur :

La Santé

parues dans « Pangloss » n° 12

PROMOTION 1982

ARTOT Denis	Ancien élève de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, licencié en droit, Directeur du Département Santé, Société Auxiliaire d'Entreprise.
BARBEROUSSE Patrice	Maîtrise de Droit Public, ancien élève de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, Directeur, Hôpital National de Saint Maurice.
DUCORPS Pierre-Marie	Ancien élève des Hautes Etudes Industrielles, de l'Institut d'Administration des Entreprises et de l'Institut Supérieur des Affaires, Gérant Paneurisk UAP.
FALETTI François	Docteur en droit, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, ancien élève de l'Ecole Nationale de la Magistrature, Procureur Général, Cour d'Appel de Lyon, Ministère de la Justice.
FERAL François	Doctorat en 3e cycle en droit public, Maître de conférences en droit public, Université de Perpignan.
FRISCH Jean-Paul	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, Organisateur bancaire, BNP.
GRAND d'ESNON Antoine	Ancien élève de l'Institut National Agronomique et de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Ingénieur du GREF, Enseignement Gestion de l'Eau, Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts.
MANGIAPAN Philippe	Diplômé d'Etudes Supérieures de Sciences Economiques, diplômé d'Etudes Comptables Supérieures, ancien élève de l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales, Chef du Département Communication interne, Direction de la Communication, SNCF.
MARTIN Olivier	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Techniques Avancées, Directeur des opérations internationales, Direction du Marketing et du Développement International, Matra BAE Dynamics..
POCHET Frédéric	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Directeur de Programmes, Direction de la Production des avions, Aérospatiale.
PONCET Patrick	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique, Administrateur de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.
VALLANCE Michel	Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure et de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Directeur d'études, Département des Recherches Techniques, Office National des Forêts.

Pays visités :

Etats-Unis, Grande-Bretagne, Hongrie, Italie, Japon, R.F.A, Suède

Etudes sur :

Le consumérisme : consommateurs et vie économique

parues dans « Pangloss » n° 13

PROMOTION 1983

ANASTASY Christian	Ancien élève de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, Direction des Hôpitaux de Paris, Directeur Général Adjoint, Mutualité de la Loire.
CHARAIX Philippe	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Mines de Paris, Directeur Agence Technique Régionale Paris Normandie Centre, S.F.R.
COSTERG Philippe	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique, Délégation Russie, Elf.
COURTIOL Thierry	Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure de l'Enseignement Technique, Agrégé d'Economie et Gestion, diplômé d'études approfondies de Management Public, Management Consultant, IBM Consulting.
DASSONVILLE Sabine	Ancienne élève de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique, Chef de Produit Amériques, Direction Générale France, Air France.
DENUELLE Pierre	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, diplômé d'études approfondies de Finance Internationale, Attaché Ferroviaire, Poste d'Expansion Economique Français, Pékin (Chine).
DOUARD Pascal	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Chargé de la Sous-Direction des Risques Majeurs et Délégué Adjoint, Direction de la Prévention de la Pollution et des Risques, Ministère de l'Aménagement du Territoire et Environnement.
HARDY Constant	Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, diplômé d'études approfondies de Mécanique des Fluides, Agrégé de Physique et Chimie, Ingénieur, Sous-Direction Recherche et Développement, La Poste.
HAURIE Bernard	Ancien élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, de l'Ecole Nationale d'Administration, de l'Ecole Nationale Supérieure des P&T
KERRELLE Philippe	Ancien élève de l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales, General Manager Bayerische-Vereinsbank, AG.
LAVARDE Patrick	Ancien élève de l'Institut National Agronomique et de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Directeur Général, CEMAGREF.
MONTFORT (de) François	Ancien élève de l'Ecole Supérieure de Commerce de Paris, Directeur Général, Caminno.
REMUS Caroline	Ancienne élève de l'Institut National Agronomique, Ingénieur de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Directeur du Département Ingénierie, Banexi - BNP.
SABATIER Michel	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Techniques Avancées, Sous-Directeur responsable Commercialisation et Structuration Financière, Banque Indosuez.

Pays visités :

Autriche, Canada, Chine, Grande-Bretagne, Italie, Tchécoslovaquie

Une mission en Inde a également été réalisée par un groupe d'anciens lauréats des promotions 1977 et 78

Etudes sur : ***Les entreprises publiques : conditions d'une bonne gestion***

parues dans « Pangloss » n° 14

PROMOTION 1984

ARNAUD Serge	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Directeur du Développement, Secrétariat d'Etat à la Coopération.
AUFRANT Marc	Ancien élève de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique, Chargé de Mission auprès du Directeur de la Statistique d'Entreprises, INSEE.
BARDET - CUISNIER Laurence	Ancienne élève de l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux et de l'Ecole Nationale de la Santé Publique.
BOURDEL Christian	Ancien élève de l'Institut National Agronomique Paris-Grignon et de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Ingénieur Chercheur, département TERA, le CIRAD.
CHARPENTIER Patrick	Ancien élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Directeur de département, Adjoint au Directeur du fret, Direction du fret à la SNCF.
FORBES Pierre	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Mines, Directeur de la division Gisements RFOO, Institut Français du Pétrole.
FUNCK-BRENTANO DE BRANCOVAN Bettina	Ancienne élève de l'Université d'Oxford (Master en sciences économiques) et de l'Institut Européen d'Administration des Affaires, Directeur Général, Action Communication Finance.
GUICHARD Françoise	Ancienne élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Conseiller Social, Chef de Cabinet du Directeur du Personnel et des Relations Sociales, EDF-GDF.
LANDOUER Pierre-Yves	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Chargé de mission, département des études informatiques, NATEXIS Banque.
MARCHAT Hubert	Ancien élève de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, et de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Responsable Clientèle Française et Multinationale, BNP Singapour.
MEUNIER Philippe	Ancien élève de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, diplômé d'Etudes Supérieures Economiques, Direction Générale Affaires Internationales, Caisse des dépôts et consignations.
MONIRA François	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Techniques Avancées, Directeur, Giat Industries.
RICAUD Claude	Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure d'Ulm et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Responsable Informatique Spatiale, Matra Marconi Space.
SAUVAGE Joëlle	Ancienne élève de l'Institut d'Etudes Judiciaires de Paris et de l'Ecole Nationale de la Magistrature, Magistrat.
SEJOURNE Jean-Baptiste	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, STS.

Pays visités :

Canada, Etats-Unis, Hongrie, Japon, Mexique, Pays-Bas, RFA, Singapour

Etudes sur :

Le commerce extérieur et la balance des paiements

parues dans « Pangloss » n° 15

PROMOTION 1985

CATTA Elisabeth	Ancienne élève à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Rennes et de l'Ecole Nationale de la Magistrature de Bordeaux, Magistrat au Tribunal de Grande Instance de Paris, Mission de codification, sous-direction des compétences et des institutions locales, Direction Générale des Collectivité Locales, Ministère de l'Intérieur.
COULOMB Françoise	Ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan, Assistante normalienne, Agrégée à l'Université de Paris-Dauphine.
HENRY Jean-Pierre	Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure de Saint-Cloud et de l'Institut National Agronomique Paris-Grignon, Ingénieur Agronome, Agrégé de Sciences Naturelles, Conservatoire botanique national de Porquerolles.
KIRCHNER Hubert	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Techniques Avancées, Directeur de la Stratégie, Nucléotides, groupe Aérospatial.
LEBLANC François	Ancien élève de l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales, Rédacteur Principal, BNP.
LEFAVRAIS-SICARD Monique	Ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure de Sèvres, Responsable de la Production Scientifique, Département Audiovisuel, CNRS.
MATHAN (de) Marie-Laure	Ancienne élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieures des Mines de Paris, Cadre à EDF, Centrale Nucléaire de Saint Alban.
SABOTIER Françoise	Ancienne élève de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, Docteur en Economie et en Gestion des Institutions non marchandes, Directeur-Adjoint, Hôpital Saint-Antoine.
SOUZY Jean-Pierre	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Secrétaire Général, CNRS.
ZERMIZOGLOU Philippe	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Directeur Général, ATLAS France S.A.

Pays visités :

Canada, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Kenya, RFA, Suède

Une mission en URSS a également été réalisée par un groupe d'anciens lauréats des promotions 1979 et 1980

Etudes sur :

La sauvegarde de l'environnement

parues dans « Pangloss » n° 16

PROMOTION 1986

BANCEL-CHARENSOL Laurence	Ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan, Agrégée d'Economie et Gestion, Enseignant-Chercheur, UFR Economie et Gestion, Université de Marne-la-Vallée.
BRUDER Jean	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Ingénieurs des Télécommunications, Attaché à la Direction du développement Arjo Wiggins.
BUET Georges-Edouard	Ancien élève de l'Institut Universitaire de Technologie de la Rochelle et de l'Ecole Nationale Supérieure des P et T, Rapporteur à la Cour des Comptes.
GOLFOUSE Anny	Ancienne élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Agrégée de Lettres modernes, Administrateur Civil, Sous-Directeur de l'Evaluation et de l'Organisation Hospitalière, Direction des Hôpitaux, Ministère de la Santé Publique et de l'Assurance Maladie.
GREGOGNA Thérèse	Ancienne élève de l'Ecole Nationale de la Magistrature et de l'Université de Droit et des Sciences Sociales de Paris, Premier substitut, Parquet du Tribunal de Grande Instance de Paris.
LINOIS Jean-Michel	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration et de l'Ecole Nationale Supérieure des P et T, Doctorat en Géographie Economique, Direction Générale des P et T, Chargé de Mission, Direction Générale des Postes et PTT, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.
MAZE Catherine	Ancienne élève de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, Directrice Centre Hospitalier Jeanne-Delanoue.
NEMETH Marie-Anne	Ancienne élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Adjoint au responsable des opérations second, nouveaux marchés et introduction en bourse, Direction Actions, Société Générale.
PAULMIER Nicolas	Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure d'Ulm et de l'Institut Pasteur, Directeur associé, Electra-Fleming.
SAIMPERT Philippe	Ancien élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Cadre EDF-GDF.

Pays visités :

Canada, Corée du Sud, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Japon, RFA

Une mission en Inde a également été réalisée par un groupe d'anciens lauréats de la promotion 1981

Etudes sur :

Recherche et innovation : moteurs du dynamisme économique

parues dans « Pangloss » n° 17

PROMOTION 1987

BENNAMIAS Dominique	Ancienne élève de l'Ecole de Psychologues Praticiens, Chargée de Mission pour la Communication Interne des Réseaux Commerciaux, UAP.
COHEN - HARTMAN Nathalie	Ancienne élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Crédits syndiqués et financements spéciaux, Division financière, BNP.
DE WARREN Nicolas	Ancien élève de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et de l'Ecole Nationale d'Administration, Administrateur Civil, Chargé de mission, Direction Internationale, Elf Atochem.
DURAND Norbert	Ancien élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Chef du Service Marketing Industrie, Direction Commerciale, GDF.
FRYDE Gilles	Ancien élève de l'Ecole des Ingénieurs de la Ville de Paris, Conseil en Ressources Humaines.
GATTY Jean	Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure, Agrégé de Philosophie, Chercheur à la Fondation Thiers, Institut de France.
GAUTHIER Roger-François	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Agrégé de lettres classiques, Sous-directeur des Enseignements et diplômes, Directeur Général, Centre National de Documentation Pédagogique.
JOUETTE - REMY Brigitte	Ancienne élève de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et de l'Ecole Nationale d'Administration, Administrateur Civil, Adjoint au Directeur des Ressources Humaines, Caisse des dépôts et consignations.
KRAMARZ Francis	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique, Centre de recherches en économie et statistiques, section formation professions, INSEE.
LERMINAUX Christian	Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan, DEA Physique atomique et moléculaire, thèse 3e cycle-labo-phys. des lasers, Manager Composants Opto Electroniques, Corning Europe Inc.

Pays visités :

Etats-Unis, Italie, Japon, RFA

Une mission au Canada a également été réalisée par un groupe d'anciens lauréats de la promotion 1982

Etudes sur :

Entreprise et système éducatif

parues dans « Pangloss » n° 18

PROMOTION 1988

ANGLEJAN-CHATILLON (d') Nicole	Ancienne élève de l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales, de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.
ANGLEJAN-CHATILLON (d') Jérôme	Ancien élève de l'Ecole Supérieure de Commerce de Paris, Responsable Produit Sol-Vol, Direction Générale Antilles, Guyane, Océan Indien, Air France.
BOYSSON (de) Olivier	Ancien élève de l'Ecole Nationale des Mines de Paris, Attaché de Direction, Direction des Etudes Economiques et Financières, Banque Paribas.
BRISSAUD Pascal	Ancien élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de l'Institut d'Etudes Politiques Paris, de l'Ecole Nationale d'Administration et de l'Ecole Nationale Supérieure des P. et T., Docteur en Economie, ENS PTT.
HUET-GUIEYSSE Sophie	Ancienne élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.
HUSSLER Noël	Maîtrise en Economie et maîtrise en Psychologie, Direction Internationale - Asie, EDF.
LADOUCETTE Martine	Ancienne élève de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Attachée de Direction au Centre Hospitalier Esquirol.
LE PESQUEUR Jean-Marc	Ancien élève de l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales, Ground Handling Agreements Manager, Air France.
MARMONIER Luc†	Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure d'Ulm, Spécialités : Histoire et Gestion (Marketing, Communication, Stratégie). Elève-fonctionnaire stagiaire, Université Paris X.
MOLLARD Michel	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Techniques Avancées, D.E.A en Economie appliquée, Direction du Trésor, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.
MORELLET Paquita	Ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure de Sèvres, Agrégée de Lettres, Conseiller technique au Cabinet du Ministre, Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie.
VIALA Thibaud	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Directeur , Klee (SSII).

Pays visités :

Etats-Unis, Grande-Bretagne, Italie, Japon, RDA, RFA

Une mission en Suède a également été réalisée par un groupe d'anciens lauréats de la promotion 1983

Etudes sur :

La communication interne et externe des grandes entreprises

parues dans « Pangloss » n° 19

PROMOTION 1989

BAYLE Patrick	Ancien élève de l'Ecole Supérieure d'Electricité, EDF-GDF Services.
DEPERROIS Hervé	Ancien élève de l'Institut National Agronomique de Paris Grignon et de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Secrétaire Général, Centre National d'Etudes Vétérinaires et Alimentaires.
DESCHAMPS Michel	Ancien élève de l'Ecole Centrale de Lyon et de l'Ecole Nationale Supérieure des Pétroles et des Moteurs, Ingénieur Chef du Projet Emeraude, Division Valorisation, Elf Aquitaine.
DONAT-BOUILLUD Jacques	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Directeur du Département Marketing et Animation des Ventes, TéléDiffusion de France.
FOLLAIN Moncef	Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure d'Ulm (Section Histoire) et de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Auditeur financier, Cabinet Robert Mazars.
GRISONI Jacques	Ancien élève de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, Maîtrise de Mathématiques, Chef de la Division Equipements des Matériels Médicaux, et Innovations Technologiques, Direction des Hôpitaux, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
GUERIN Jean-Brice	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Directeur Général, Lyreco Office Products.
KHELIF Stéphane	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées et du Collège des Ingénieurs, Chef du service maritime, Direction départemental de l'équipement du Var.
LASSERRE Annick	Ancienne élève de l'Institut National Agronomique de Paris Grignon et de l'Institut d'Administration des Entreprises, Télécom Développement.
MOYNE - GUERARD Laurence	Ancienne élève de l'Ecole Supérieure de Commerce de Paris, Direction du fret, Délégation du développement, SNCF.
PEYRAT Olivier	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Ingénieur au Corps des Mines, Directeur Général, AFAQ (Association Française pour l'Assurance de la Qualité).
POINSSOT Marie-Hélène	Ancienne élève de l'Ecole Nationale de la Magistrature, Maîtrise de droit, Conseiller, Direction adjoint ressources humaines, Production-Transport, EDF-GDF.

Pays visités :

Espagne, Etats-Unis, Grande-Bretagne, RFA, Singapour, Suède, Taïwan

Une mission en Suède a également été réalisée par un groupe d'anciens lauréats de la promotion 1984

Etudes sur

Les nouvelles formes de management face à la compétition économique

parues dans « Pangloss » n° 20

PROMOTION 1990

ACHILLE Etienne	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Directeur des Relations Institutionnelles, Eurodisney.
CANOVA-EICHWALD Marielle	Ancienne élève de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Attachée EDF, bureau de Bruxelles.
COLAS Damien	Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure d'Ulm, Chargé de recherches, Centre d'Etudes Franco-Italienne, CNRS.
DEFFONTAINES Danielle	Ancienne élève de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Ingénieur économiste, Direction de la Stratégie, EDF.
LE THEULE François-Gilles	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale d'Administration, Administrateur Civil, Commission des Communautés Européennes.
MARLIER - SUTTER Aude	Ancienne élève de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, Assistance Publique, Direction des Affaires Internationales, Assistance Publique de Paris.

Pays visitée :

Allemagne, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Italie, Japon

Une mission en Inde a également été réalisée par un groupe d'anciens lauréats de la Fondation

Etudes sur :

Les nouvelles entreprises de la culture

parues dans « Pangloss » n° 21

PROMOTION 1991

BOYER Olivier	Institut d'Etudes Politiques (Paris), Ecole Nationale de la Santé Publique, Bureau du financement des hôpitaux, Direction des Hôpitaux, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
DAVIDSON-LANCIER Annie-Claude	Ecole Supérieure d'Electricité, Maîtrise de physique-chimie, Auditeur, Inspection Générale, EDF.
DELORME Alain	Ecole Polytechnique, Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Directeur Régional, Direction Régionale du Sud-Ouest, TéléDiffusion de France.
GASQUET Gérard	Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Maîtrise d'histoire, Chef du Bureau des Concours de recrutement des Professeurs agrégés et certifiés, Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie.
GAUTIER Maryse	Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Institut d'Administration des Entreprises, DESS - Certificat d'Aptitude à l'Administration d'Entreprise, Municipal Engineer, Chargée de projets de Développement Urbain sur l'Afrique du Nord, World Bank.
JOUBE Jacques	Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, DEA d'histoire militaire et défense (Paris-Sorbonne), Directeur-Adjoint, BNP, Philippines.
QUINTALLET Jacques	Ecole Normale Supérieure (rue d'Ulm), Agrégé de lettres, Doctorat de lettres ; Doctorat en Sciences de Gestion, Université de Paris-Sorbonne et Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Enseignant-chercheur à l'Université Paris III Sorbonne et à HEC.
VIDEAU Jean-Christophe	Ecole Polytechnique, Ecole Nationale Supérieure des Techniques Avancées, Ingénieur de l'armement, SPAé/STA, Ministère de la Défense.
VINÇON Philippe	Institut National Agronomique de Paris-Grignon, Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts, Chef du bureau de l'Union Européenne, Direction de la production et des échanges, Sous-Direction des Affaires Européennes, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Pays visités :

Allemagne, Belgique, Espagne, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Japon, Pologne, République Fédérative Tchèque et Slovaque, Suisse,

Une mission en Hongrie a également été réalisée par un groupe d'anciens lauréats de la Fondation

Etudes sur :

Quelle place pour quelle Europe ?

parues dans « Pangloss » n° 22

PROMOTION 1992

AILLOUD Claire	Ancienne élève de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, Attachée de Direction, Centre Hospitalier Spécialisé Valvert de Marseille.
CHOUCHET (du) Sandrine	Ingénieur Agronome, Agronomie tropicale, France-Active.
FAUVEAU Alain	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Directeur-Adjoint, Direction départementale des Alpes Maritimes.
FIRCHOW Thilo	Diplômé d'Etudes Approfondies en Sciences Criminelles, Ancien élève de l'Ecole Nationale de la Magistrature, Sous-Préfet, Chef de Cabinet du Directeur Général de la Police Nationale, Ministère de l'Intérieur.
FISCUS Laurent	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration, Administrateur Civil, Sous-Préfet auprès du Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais.
GAL Gilles	Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, Chef de Projet, Service Information et Communication, Ministère de l'Equipeement, des Transports et du Tourisme.
GALIMBERTI Michel	Ingénieur de l'Ecole Centrale de Paris, Ingénieur, Comité de la Prospective, EDF production Transport.
GUIGNARD Philippe	Ingénieur du Génie Rural des Eaux et Forêts, Ancien élève de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique, Chef du Service Régional de l'Environnement Industriel, Adjoint au Directeur régional, DRIRE Pays de Loire.
JEANNOT François	Ingénieur de l'Ecole Centrale de Paris, Chef de la Division de la Prévention des Risques Professionnels, Direction des Ressources Humaines, SNCF.
LOISON Dominique	Ancien élève de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, Délégué Régional, l'Association Nationale pour la Formation Permanente du Personnel Hospitalier.
PITTARO Sylvie	Diplômée d'Etudes Supérieures Economiques et d'Etudes Comptables Supérieures, ancienne élève de l'ENSPTT, Administrateur, Sommepest.
ROUX Emmanuel	Diplômé d'Etudes Approfondies en Sciences Administratives, Commissaire de Police, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, Ministère de l'Intérieur.
SAHA Kirti Chandra	Master in Physics, Bachelor in Law de l'Université de Delphi (Inde), Institut International d'Administration Publique, Commissioner Purnea Division Bihar
SION Jean-Luc	Ingénieur Commercial de l'Université de Mons (Belgique), Administrateur Principal Adjoint, Direction informatique, centre de calcul, Commission Européenne.
TISSOT Bruno	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique, Responsable Conjoncture Allemande, Direction de la Prévision, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Pays visités :

Allemagne, Egypte, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Italie, Mexique.

Une mission en Turquie a également été réalisée par un groupe d'anciens lauréats de la Fondation

Etudes sur : *Europoles et banlieues*

parues dans « Pangloss » n° 23

PROMOTION 1993

BELORGEY Agnès	Ancienne élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Supérieure des Mines de Paris Adjoint du Service Eclairage Public, EDF-GDF Services.
BOUDIER Stéphane	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, France-Télécom.
DELVART Xavier	Ancien élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales et de l'Ecole Nationale Supérieure des Postes et Télécommunications, Administrateur, Chef du Bureau des Affaires Internationales, Direction Générale des Postes et Télécommunications, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.
DUBOURG Régis	Ancien élève de l'Institut National Agronomique de Paris et de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts, Chef du bureau des fruits et légumes et de l'horticulture, Ministère de l'Agriculture, de la Pêche.
KLIOUTCHNIKOV Anatole	Institut Militaire de Moscou, Institut International d'Administration Publique, Directeur Commercial, SCHNEIDER ELECTRIC, Moscou.
LAMPAERT Marie-Claire	Ancienne élève de l'Ecole Nationale d'Administration et de l'Ecole Nationale Supérieure des Postes et Télécommunications, Stratégie Internationale, Direction du Développement International, Direction Générale, France Télécom.
PEUCHANT François	Ancien élève de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Responsable Programmation, Direction Déléguée à l'aménagement et au patrimoine - Agence d'Etudes des Gares, SNCF.
PLAZIAT Jean-François	Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure de Techniques Avancées et de l'Ecole Nationale Supérieure du Pétrole et des Moteurs, Chef du service production exploitation, Direction de la Recherche - Département réservoirs souterrains, GDF.
RIBET Isabelle	Ancienne Elève de l'Ecole Supérieure des Mines de Paris, Ingénieur de Recherche, C.E.A., MARCOULE.
SCHREIBER Kristin	Diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Ancienne élève du Collège d'Europe, Hautes Etudes Economiques Européennes, Administrateur, Commission Européenne.
de la VILLEON Béatrice	Ancienne élève de l'Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie et des Industries Agro-alimentaires de Nancy, Analyste Industriel, BNP

Pays visités :

Allemagne, Canada, Etats-Unis, Inde, Pologne, Suède, Thaïlande

Etudes sur :

Entreprise et Environnement

parues dans « Pangloss » n° 24

PROMOTION 1994

BENTOUMI Marie	Ancienne élève de l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales, Chef du Service Commercial de la Région Ile de France, GDF.
BOUJET Fabrice	Ingénieur Civil de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Directeur de l'Etablissement d'Even-Nancy- Bar le Duc, SNCF.
CAUSSE David	Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, licencié en Droit, Ancien élève de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, Directeur d'Hôpital, Directeur Général de l'Association Elan Retrouvé.
GIBERT-MOIZAN Corinne	Diplômée d'Etudes Supérieures d'Administration Publique, Chargé de Mission au Cabinet du Ministre, Ministère de la Coopération.
MERLINI Catherine	Diplômée d'Etudes Approfondies de Lettres Modernes, licenciée en Anglais, Chargée des Ressources Humaines à la Délégation Interministérielle à la Ville et au Développement Social Urbain.
MIZZI Jean-Claude	Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure des Postes et Télécommunications, Administrateur, Expert National Détaché, Commission Européenne.
MOUNAUD Patrick	Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire, Diplôme d'Etudes Approfondies en Droit Public, Adjoint au Sous-Directeur des Affaires Administratives, Chef du Service d'Evaluation de Contrôle de gestion, Direction de l'Administration Pénitentiaire, Ministère de la Justice.
SHANKAR Malini	Ancienne élève de l'Ecole d'Administration Nationale d'Inde, Diplômée de l'Asian Institute of Management (Philippines), Institut International d'Administration Publique, Secrétaire Général Adjoint, Ministère de la Planification, Bombay (Inde).
ZELENKO Ivan	Ingénieur Civil de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et d'Etudes Approfondies en Finances, Crédit Agricole.

Pays visités :

Allemagne, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Hongrie, Jordanie, Portugal

Une mission en Afrique du Sud a également été réalisée par un groupe d'anciens lauréats de la Fondation

Etudes sur :

Responsabilité individuelle, garanties collectives

parues dans « Pangloss » n° 25

PROMOTION 1995

CASTERMAN Hervé	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Chef du Service Technique, Direction Production Transport de la Région Ile de France, Gaz de France
COZON Pascale	Diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et Licenciée ès sciences économiques, Responsable Formation de Développement Professionnel, La Poste
DURAND Béatrice	Diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Administrateur des Postes et Télécommunications, Agence Nationale des Fréquences.
KOSSAÏRI Karima	Ancienne élève de l'Ecole d'Administration d'Alger, auditeur à l'Institut International d'Administration Publique de Paris.
LAGADEC Olivier	Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et de l'Université de Rennes, Economiste au Service Economie et Prospective, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie.
LAVERGNE Emmanuelle	Diplômée de l'Ecole Supérieure de Commerce de Reims et de l'Institut d'Administration des Entreprises d'Aix, Direction Départementale Gironde, Direction Commerciale Grand Public, La Poste.
MEGANCK Marie-Pierre	Diplômée de l'Université Paris X, Chef de bureau infrastructure, financement et domaine, Direction des transports terrestres, sous-direction des transports par voies navigables, Ministère de l'Equipement, du Transport et du Logement..
de MONTLEAU Amaury	Ancien élève de l'Institut National Polytechnique de Grenoble, Ecole Nationale Supérieure d'Ingénieurs Electriciens, Ingénieur Commercial, EDF-Entreprises Sud-Ouest.
MOURET Bernard	Ancien élève de l'Ecole Supérieure d'Electricité, Agence de Haute-Provence, EDF-GDF Services.
POITRENAUD Olivier	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Directeur du Contrôle de gestion, SNCF Région de Lyon.
ROUGE Odile	Ancienne élève de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Ingénieur, Air France
VERMEILLET Anne	Ancienne élève de l'Ecole Catholique des Arts et Métiers de Lyon, Adjoint au Chef d'Agence de Saint-Nazaire, EDF-GDF Services Saint-Nazaire, Loire Océan.

Pays visités

Allemagne, Autriche, Canada, Espagne, Etats-Unis, Finlande, Grande-Bretagne, Irlande, Pologne, Suède

Une mission en Afrique du Sud a également été réalisée par un groupe d'anciens lauréats de la Fondation

Etudes sur :

L'insertion professionnelle des jeunes

parues dans « Pangloss » n° 26

PROMOTION 1996

AUDOUY Christelle	Ancienne élève de l'Ecole Polytechnique Féminine, Ingénieur généraliste - DEA robotique, La Poste.
BUCHÉL Christian	Ancien élève de l'Ecole Supérieure d'Electricité, Directeur Commercial, EDF-GDF Services Val de Charentes.
DELZANT Eric	Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, ancien Elève de l'Ecole Nationale d'Administration (1988), Sous-Préfet, Secrétaire Général pour les affaires régionales, Préfecture de la Région de Haute-Normandie.
GAUTIER Pierre-Etienne	Ancien élève de l'Ecole Centrale de Paris, Docteur Ingénieur , Chef de la Division de Sciences Physiques, Direction de la Recherche, SNCF.
GROS Nicolas	Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, ancien élève de l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales, DESS de Finance, Paris IX, OAT, Groupe Air France.
LU Bao	Institut des Chemins de fer (Chine), Droit commercial à l'Université des Lois (Chine), Auditeur à l'Institut d'Administration Publique de Paris.
MONTES Christian	Ancien élève de l'Ecole Normale supérieure d'Ulm, - agrégé de Géographie -, DEA de Sciences Sociales, Docteur Européen en Géographie et Aménagement, Maître de Conférences à l'Université de Lyon 2.
PORTALEZ Cyril	Ingénieur du Génie Rural et des Eaux et Forêts, Ingénieur agronome de l'Institut National Agronomique Paris-Grignon, Master of Sciences en Economie Agricole -Université de Californie à Davis, Chef du Service Aménagement à la D.D.A.F. de l'Essonne, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.
RIBAULT Anne	Ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan, Agrégée d'Economie et Gestion, DEA d'Economie : économie des Institutions, Attachée temporaire d'enseignement et de recherche, CREREG, Université de Rennes I.
ROMAN Nathalie	Diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg, ancienne élève de l'Ecole Nationale de Santé Publique, Directeur des Finances à l'hôpital Saint-Louis.
ROUSSEL Thibaut	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Ingénieur du Corps des Télécommunications, Directeur Technique Réseau Local, France Télécom Bourgogne

Pays visités

Allemagne, Canada, Corée du Sud, Espagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Pologne, USA

Etudes sur :

Administrations, entreprises et aménagement du territoire

parues dans « Pangloss » n° 27

PROMOTION 1997

BONNAL Bénédicte	Ancienne élève de l'Ecole Supérieure de Commerce Marseille - Provence, Direction des Affaires Européennes et Internationales, La Poste.
BRAVO-PERALTA Martin	DEA en Droit du Travail - Mexique, Docteur en Droit International Privé - Paris II, Auditeur à l'Institut International d'Administration Publique - Paris.
CAUSSE Olivier	Ancien élève de l'Institut National Polytechnique de Grenoble, Docteur en informatique, Ingénieur de recherche, Observatoire Astronomique de Strasbourg.
COULOMB Yves	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications, Directeur Régional, Direction Régionale Est, TéléDiffusion de France.
DUGAS Brigitte	Ancienne élève de l'Ecole Supérieure de Commerce de Reims, Air France Industries.
FELLAHI-BROGNAUX Brigitte	Diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure d'Ulm - Agrégée de Sciences Sociales - et de l'Ecole Nationale d'Administration, Administrateur civil, Ministère de l'Intérieur.
HABERT Frédéric	Ancien élève de l'Institut National des Télécommunications, Responsable Département Formation Commerciale, France Télécom - SNE Nantes.
JOLIE Paul	Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, Corps des Télécommunications, MBA Theseus, Directeur Financier - France Télécom - Direction Régionale Bourgogne.
MACCHI Denis	Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure d'Ulm - Agrégé de Mathématiques, Corps des télécommunications, France Télécom - Transpac.
MADINIER Blandine	Ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan, - Agrégée d'Economie et Gestion - et de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Enseignant - Chercheur, Université de Marne-la-Vallée.
PIERRE Jocelyn	Ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan - Agrégée d'Economie et Gestion, DEA Sociologie, diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Ingénieur de Recherche, chargée d'études, Ministère de la Culture et de la Communication
SERVANT-VOLQUIN Yves	Ancien élève de l'Ecole Nationale de Santé Publique, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Directeur d'hôpital, chargé de mission, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Pays visités

Afrique du Sud, Allemagne, Canada, Corée, Espagne, Etats-Unis, Finlande, Grande-Bretagne, Japon, Mexique

Une mission au Mexique a également été réalisée par un groupe d'anciens lauréats de la promotion 1992

Etudes sur :

L'entreprise, l'administration et les nouveaux moyens de communication

parues dans « Pangloss » n°28

PROMOTION 1998

BURZLAFF Helen	Institut d'Etudes Politiques de Lyon Institut de Gestion de Rennes - DESS Gestion Ressources Humaines Détachée permanente d'EDF à la Fédération Chimie Energie - CFDT, Branche des Industries Electriques et Gazières
CAZELLES Didier	Ecole Nationale des Ponts et Chaussées - Ingénieur civil Institut d'Etudes Politiques de Paris - Directeur de l'Etablissement Exploitation de l'Oise - SNCF
Patrick DUPONT	Ecole Polytechnique - Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications - Responsable du Département Organisation et Méthodes de Maintenance - TéléDiffusion de France
FLICOTEAUX Pierre	Ecole des Hautes Etudes Commerciales Directeur Adjoint de la Gare du Nord - SNCF
GOULETTE François	Ecole des Mines de Paris - Ingénieur civil DEA "méthodes informatiques des systèmes industriels" Docteur de l'Ecole des Mines de Paris Enseignant - chercheur à l'Ecole des Mines de Paris Secrétariat d'Etat à l'Industrie
GUIGUE Valérie	Ecole Supérieure de Commerce de Paris - Institut d'Etudes Politiques de Paris - Ecole Nationale Supérieure des Postes et Télécommunications - Administrateur des Postes et Télécommunications - Adjoint au Chef de bureau « Affaires Internationales » - Service des Postes - Secrétariat d'Etat à l'Industrie
KHADIR Yasmina	Ecole Normale Supérieure de Cachan Agrégée d'Economie - Gestion, option Droit Professeur d'Economie et de Droit Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie
LE PADELLEC Jean-Pierre	Ecole Supérieure d'Armement Terrestre Conservatoire National des Arts et Métiers - DEST organisation Responsable projet informatique décisionnelle Direction Centrale du Matériel de l'Armée de Terre Ministère de la Défense
MALÉ Jean-Michel	Institut National Agronomique de Paris - Grignon - Ingénieur Agronome - Ecole Nationale du Génie Rural et des Eaux et Forêts - Ingénieur I.G.R.E.F - Chef du Service des relations européennes et internationales - Cemagref (Institut de Recherche pour l'Ingénierie de l'Agriculture et de l'Environnement) - Ministère de l'Agriculture et de la Pêche - Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie
MALHERBE Bernard	Ecole Spéciale des Travaux Publics - Ingénieur E.T.P, Conseiller Social à la Direction du Personnel et des Relations Sociales EDF-GDF
de MONTESQUIEU Charles- Louis	Université Paris XI, Orsay - Maîtrise d'informatique Chef de Projet SAP - Siemens

Pays visités

Allemagne, Canada, Corée, Etats-Unis, Irlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède
Etudes sur : *"Le travail : mode d'emploi"* parues dans « Pangloss » n°29

PROMOTION 1999

AUGER Bruno	Ecole des Mines de Nancy Directeur d'Etablissement d'Exploitation de Paris Montparnasse Société Nationale des Chemins de Fer Français
BLANC Aymeric	Ecole Polytechnique Ecole Nationale des Ponts et Chaussées Adjoint au Chef de Bureau Assurance-Crédit Direction des Relations Economiques Extérieures Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
DUMAS Nicolas	Ecole Nationale Supérieure d'Ingénieur Electricien de Grenoble Maîtrise de Sciences Physiques Attaché de Cabinet Direction Commerciale Gaz de France
LIONET Jérôme	Ecole Polytechnique - Armement - Ecole des Mines de Paris (Corps) Adjoint au Directeur de Projet Sawari II Direction des Constructions Navales Ministère de la Défense
SABLIER Pierre	Ecole Polytechnique Cadre supérieur chargé de l'observatoire sociale Directeur de l'Unité de Prestation de plans de transport conventionnel Direction du Fret Société Nationale des Chemins de Fer Français
SHARMA Renu	Maîtrise et DEA en Sciences Politiques de l'Université de Jawaharlal Nehru de Delhi, Inde Ecole Nationale d'Administration Indienne Auditeur à l'Institut International d'Administration Publique de Paris Secrétaire Adjoint – Département des Finances, Gouvernement de Delhi, Inde
VIEU Patrick	Institut d'Etudes Politiques de Paris Ecole Nationale d'Administration DEA de Philosophie – Administrateur Civil Chargé de la sous-direction des autoroutes et ouvrages concédés Direction des routes Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement
VINAR ULRIKSEN Daniel	Ecole Polytechnique Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications Directeur de Projets Siemens Business Services

Pays visités

Allemagne, Espagne, Inde, Japon, Pologne, Royaume-Uni, Suède

Etudes sur :

" L'exercice du pouvoir dans l'entreprise et l'administration "

parues dans « Pangloss » n° 30

PROMOTION 2000

ALDAY Albert	Ecole polytechnique Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (Ingénieur civil) DEA de Philosophie à la Sorbonne Directeur Général SCETA Parc
ARBONA Franck	Ecole Nationale Supérieure des Arts et Métiers Responsable du développement électricité à Périgueux EDF - GDF
BOLOT Pascal	ESM Saint-Cyr Ecole Nationale de l'Administration Administrateur Civil Ministère de l'Intérieur
GAUDRY Jean-Michel	Ecole Centrale de Lyon DEA Génie Industriel à l'Ecole Centrale de Paris Responsable de l'instruction des projets d'infrastructure Société Nationale des Chemins de Fer Français
LEGGERI Fabrice	Ecole Normale Supérieure ULM Institut d'Etudes Politiques de Paris Ecole Nationale d'Administration - DEA Histoire Contemporaine Licence d'histoire Administrateur Civil Ministère de l'Intérieur
LUCIO Juan-Fernando	London School of Economics DEA Analyse et Politique Economique Institut International d'Administration Publique de Paris
OLIVIER Marianne	Ecole des Hautes Etudes Commerciales Responsable du Pôle Etudes et Politique - Institut du Management Société Nationale des Chemins de Fer Français

Pays visités

Brésil, Espagne, Etats Unis, Grande-Bretagne, Hongrie, Pologne

Etudes sur :

« Sécurité et développement économique au XXI^e siècle »

parues dans « Pangloss » n° 31

PROMOTION 2001

DEGEORGES Xavier	Ecole Supérieure de Commerce de Nice Cadre communication commerciale Gaz de France
LAGRIFFOUL Fabien	Ecole Supérieure de Commerce de Rouen Chef du Département Logistique – Structures Centrales Electricité de France
ROPERT Patrick	Ecole Nationale Supérieure des Techniques Avancées DESS Gestion de Production Chef de projet – Direction Grandes Lignes Société Nationale des Chemins de Fer Français
de YTURBE Xavier	Institut Français de Gestion Responsable des Ressources Humaines Siemens SAS

Pays visités
Canada, Espagne, Etats Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède

Etudes sur :
« Clients / Usagers jusqu'où la différence doit-elle disparaître ? »

parues dans « Pangloss » n° 32

PROMOTION 2002

BAYLE Alain	École spéciale Militaire de Saint-Cyr Cours supérieur d'Etat Major Collège inter-armées de Défense Etat Major de l'Armée de Terre
BRESSOT Patrick	École Centrale Paris ENSEIHT - H.E.I. Electricité de France
DUTERQUE Adeline	H.E.C. Licence information et communication Gaz de France
FONTAINE Anne	Institut National Agronomique École Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts PARIS Direction Régionale de l'Environnement - Pays de la Loire
KRASNOBLODITSEVA Inna	Université Paris I – DEA Décisions publiques, Institutions et Organisations (en cours) Université PARIS II - DESS Administration et Gestion Publique ENA : cycle International d'Administration Publique Université Nationale d'Économie de Magistère de la Gestion Kiev
LYAUDET Pascale	École Nationale Supérieure d'Hydraulique et de Mécanique de Grenoble INPG Électricité de France
STUTZMANN Marie	I.E.P. de Strasbourg Maîtrise de Droit I.R.A. (Institut Régional d'Administration) Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt - PACA

Pays visités

Brésil, Chine, Etats Unis, Grande-Bretagne, Norvège, Pologne, Portugal, République Tchèque

Etudes sur :

« Entreprises et administrations face au développement durable »

parues dans « Pangloss » n° 33

PROMOTION 2003

DELBARRE Philippe	Ingénieur HEI (Hautes Études Industrielles) EDF GDF Services
ESTELLAT Nathalie	Licence Lettres Modernes DESS (Ingénierie des Ressources Humaines) DEA (Economie et Sociologie du Travail) Gaz de France
LUSSIEZ Cédric	IEP Paris DEA Paris (Economie Appliquée) Maîtrise d'histoire contemporaine Ecole Nationale de la Santé Publique Ministère de la Santé
SAGAR Bandhula	ENA : cycle International d'Administration Publique (en cours) Préparation d'un post Graduate sur le thème Globalisation et Finances publiques National Academy of audits et accounts LBS national Academy of administration Ministère de l'Economie et des Finances New Delhi (Inde)
FERRER Anne	IEP Bordeaux Ecole Nationale de la Santé Publique Ministère de la Santé

Pays visités

Etats-Unis, Grande-Bretagne, Hongrie, Inde, Malaisie, Singapour

Etudes sur :

«Développement social et la compétitivité ?»

parues dans «Pangloss» n° 34

PROMOTION 2004

CHANDEZE Anne-Florence	École Navale DESS Gestion des Ressources Humaines – IAE d'Aix en Provence
DUGRIPON François-Xavier	Master Ingénierie Gazière – École des Mines de Paris DEA Mécaniques des Fluides E.N.S.E.E.I.H.T. option hydraulique
GUILLOT Karine	École Nationale des Travaux Publics
GUILLARD Séverine	Magistère en développement des ressources humaines Licence de sciences économiques et sociales
KESLER Stéphane	ENA Licence d'Administration Publique CAPES d'histoire et de géographie Institut d'Études Politiques de Paris
LE GALL Franck	École Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (GREF) École Polytechnique
LOVISA Patrice	École des Mines de Paris

Pays visités

Allemagne, Australie, Hongrie, Malaisie, Singapour, Suède

Études sur :

«Comment accroître les performances par un meilleur management »

parues dans «Pangloss» n° 35

PROMOTION 2005

BERARD Émilie	École Nationale de la Santé Publique, Rennes IEP Grenoble Licence d'Administration Économique et Sociale
BOUHANT Stéphane	IEP de Bordeaux Maîtrise de Droit
CHIRINIAN Florence	Cycle International d'Administration Publique (ENA –en cours) Maîtrise en Administration Publique, Université Buenos Aires
COTTEZ-DIAS Anne-Sophie	École Supérieure de Commerce, Reims
DEGOS Thomas	ENA DEA de philosophie IEP d'Aix en Provence Maîtrise de lettres
GRATADOUR Jean-Rémi	DEA de philosophie Licence d'anglais

Pays visités
Grande Bretagne, Canada, Suède, Japon

Études sur :
«Évolution démographique vers une nouvelle gestion des carrières et des savoirs ? »

parues dans «Pangloss» n° 36

PROMOTION 2006

Serge BONNEL	INSEAD ICAM
Pascal COURTADE	École navale Master II de recherche en histoire médiévale
Benoît GEHANT	École supérieure d'Électricité (Supelec)
John HENNESSEY-NILAND	École Nationale d'Administration – Cycle International Court Fletcher School of Law and Diplomacy (Harvard/Tufts)
Claire MERLEY	DEA Droit des contentieux Maîtrise droit carrières judiciaires
Stéphan PAGES	École supérieure d'Électricité (Supelec) ENSAM
Ghislain PROMONET	École Nationale de la Santé Publique Institut d'Études Politiques de Paris DEA d'Économie des Ressources Humaines et des Politiques Sociales

Pays visités
Grande Bretagne, Finlande, États-Unis, Brésil, Allemagne

Études sur :
« L'Entreprise, l'État et la société civile »

parues dans «Pangloss» n° 37

PROMOTION 2007

David BRUCHON	D.E.A. Langue, littérature et civilisation françaises - Grenoble Maîtrise de lettres modernes – Lyon Agence Universitaire de la Francophonie
Iulia CONSTANTINESCU-SALA	MBA – Institut national de développement économique – Bucarest et CNAM – Paris Maîtrise en économie – Académie d'études économiques - Bucarest
Thérèse GHEZIEL-LÖKEN	École Nationale d'Administration – Cycle International Court DEA Études africaines – Paris I Maîtrise de Sciences politiques – Paris I Ambassade de Norvège
Thomas HENNETIER	Institut d'Études Politiques - Paris École Centrale – Lyon Société Nationale des Chemins de Fer Français
Patrice HOUDU	Institut d'Administration des Entreprises - Paris École Nationale Supérieure des Arts et Métiers Alstom Transport Espagne et Portugal
Isabelle LACHUER	D.E.S.S. Sciences Humaines – Paris VII Régie Autonome des Transports Parisiens
Franck LUCAS	École Nationale Supérieure des Techniques Appliquées Air France

Pays visités

Grande Bretagne, Norvège, Espagne, Canada, Singapour

Études sur :

« Faire de la diversité un atout économique »

parues dans «Pangloss» n° 38

PROMOTION 2008

François BERTRAND	École Nationale des Ponts et Chaussées – Collège « génie industriel » École Polytechnique – mécanique et sciences de l'ingénieur et calcul scientifique Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables
David DUPLOUY	3e Cycle en finances de marché – Centre de formation de la profession bancaire (CFPB) DEA en sciences économique – Université Lyon 2 Caisse des Dépôts
Marjolaine GRISARD	École Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (ENGREF) Institut National Agronomique Paris – Grignon (INA P-G) Aéroports de Paris
Fabrice HARSCOET	École de l'Institut National Polytechnique de Grenoble (ENSIEG) Siemens
Sophie LAURIN	DESS Droit de la Construction et de l'Urbanisme DESS Droit de la Responsabilité Civile et des Assurances Maîtrise Droit des Affaires/ Fiscalité RATP
Frédéric LEGUAY	École Spéciale des Travaux Publics (ESTP) – section bâtiment Réseau Ferré de France
Micheline LIAGRE	3e cycle en management international des entreprises - Institut Supérieur de Gestion Paris DESS Gestion Institut d'Administration des Entreprises – Paris 1 DEA Psychologie sociale – Université Paris 13 DEUG, License et Maîtrise de Psychologie – Université de Poitiers Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

Pays visités

Suisse, Finlande, Allemagne, Corée du Sud, Israël

Études sur :

« Manager la recherche et l'innovation pour améliorer la compétitivité »

parues dans «Pangloss» n° 39
et dans les Editions AFNOR intitulé : « 6 clés
pour l'innovation la recherche et la compétitivité »

N° I S N 0243 – 8259

Copyright FNEP 2010