



# De l'équipement au service, la métamorphose des organisations

Elisabeth Campagnac

## ► To cite this version:

Elisabeth Campagnac. De l'équipement au service, la métamorphose des organisations : Coopération, gestion du risque et techniques contractuelles dans les nouveaux Partenariats Publics Privés. AZAN W., BARES F., CORNOLTI Ch. Logiques de création : enjeux théoriques et management, L'Harmattan, pp.137-158, 2006. <halshs-00176113>

**HAL Id: halshs-00176113**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00176113>**

Submitted on 2 Oct 2007

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

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

# **De l'équipement au service, la métamorphose des organisations**

*Coopération, Gestion du risque et techniques contractuelles dans les nouveaux Partenariats Publics Privés.<sup>1</sup>*

## Résumé de l'article

Cet article montre comment les « nouveaux » partenariats publics privés (PPP) qui se développent dans le domaine de la gestion des équipements et des services publics au Royaume-Uni comme en France, contribuent à bouleverser la commande publique et les structures d'organisation de projet .

## Summary

The article explains how the « new » public private partnerships (PPP) which become widespread in the field of public utilities and services management in the United Kingdom and in France, contribute to change the demand by the public clients and the structures of project management .

---

<sup>1</sup> Article paru dans Azan W., Barès F., Cornolti Ch. « Logiques de création : enjeux théoriques et management », L'Harmattan, 2006, pp.137-158

## INTRODUCTION

Cette communication se propose d'analyser les métamorphoses des organisations de projet à partir de l'examen des « nouveaux » partenariats publics privés qui se développent dans le domaine de la gestion des équipements et des services publics. La Private Finance Initiative britannique (PFI) lancée initialement en 1992 sous le gouvernement de J.Major , le contrat de Partenariat Public Privé inscrit dans la loi du 2 juillet 2003, dans la perspective d'une publication par ordonnance en France en sont les instruments les plus représentatifs. L'objectif de ces nouveaux outils contractuels est de développer le partenariat entre le secteur public et le secteur privé pour financer, concevoir, réaliser et exploiter les nouveaux équipements publics et les services dont ils sont le support. Loin de se limiter à n'être qu'un moyen de financement destiné à remédier aux contraintes budgétaires des collectivités publiques, ces nouveaux Partenariats Public – Privé (PPP) entendent promouvoir de nouvelles conditions dans la conception et la prestation des services. Ils apparaissent donc d'abord comme des vecteurs de bouleversement de la commande publique, déjà confrontée depuis quelques années à une complexification de ses finalités et à une crise de sa régulation juridique . Mais ils apparaissent aussi comme des vecteurs d'émergence de nouvelles structures de projet plus tournées vers les logiques financières, la prestation de services et la sécurisation juridique . Elles consacrent l'arrivée de nouveaux acteurs et l'apparition de nouveaux métiers. La redéfinition des savoirs ne se joue, toutefois , pas seulement à travers ces diverses expertises mais bien à travers la capacité d'opérer dans une véritable coopération publique -privée . Le contrat n'y suffit pas. J'illustrerai ces différents aspects à travers les trois figures clés que sont : l'acteur public ( la logique de la légitimité) , l'Equity Manager (logique financière et gestion des risques) et le Facility Manager (logique de service .

## **LES NOUVEAUX PPP : UN VECTEUR DE BOULEVERSEMENT DE LA COMMANDE PUBLIQUE**

Les enjeux des nouveaux PPP pour l'acteur public doivent être appréhendés à la fois par rapport au bouleversement qu'ils introduisent dans la commande publique, et par rapport à la transformation de l'action publique. Sans nier l'importance des ruptures qu'ils représentent, nous soutiendrons cependant, dans ces deux cas, qu'ils précipitent davantage des changements en cours qu'ils ne les créent directement.

C'est le plus souvent comme un vecteur de bouleversement du droit de la commande publique qu'est analysée, en France, l'arrivée des nouveaux PPP. Les nombreuses dérogations qu'ils représentent par rapport au droit des marchés publics, au droit des concessions et de la délégation de service public, au droit de la commande publique enfin, expliquent que le gouvernement ait choisi de recourir à la pratique de l'ordonnance pour promulguer le contrat de partenariat public-privé, calqué sur la PFI Britannique. Outre l'ordonnance du 4 septembre 2003, des lois sectorielles spécifiques<sup>2</sup> ont été prises pour les trois domaines d'expérimentation des PPP : la sécurité intérieure, la justice, la santé. Ces nouveaux instruments juridiques, comme le nouveau contrat à venir doivent tous souligner qu'ils recourent à des marchés de conception, réalisation maintenance, par dérogation à la loi relative aux relations entre la Maîtrise d'Ouvrage Publique et la Maîtrise d'œuvre privée, dite Loi MOP<sup>3</sup> et qui limite les contrats de conception – construction. Ce caractère dérogatoire au droit de la commande publique est redoublé par l'analyse selon laquelle les contrats de PPP seraient contraire à la logique du service public français. Je distinguerai pour ma part, ces deux aspects.

---

<sup>2</sup> Il s'agit de la LOPSI du 29 Août 2002, et de la LOPJ du 9 septembre 2002.

### ***Droit de la commande publique et crise de l'organisation de projet.***

Sur le premier point, un examen attentif des évolutions du droit de la commande publique conduit à souligner que ce qui est profondément en jeu à travers les avatars juridiques des relations entre maîtrise d'ouvrage publique et maîtrise d'œuvre privée au cours de ces vingt dernières années est une remise en cause de l'organisation de projet classique. Celle-ci se caractérise par une relation hiérarchique forte entre les différents acteurs : Maître d'ouvrage, architectes, entreprises, et par une séparation marquée entre les différentes phases nécessaires à la production d'une opération (montage de l'opération, conception, construction, exploitation) qui renvoie à une organisation séquentielle et linéaire. Or ce modèle hiérarchique et rationnel, symbolisé d'ailleurs tardivement par la réglementation de 1973 sur les missions d'ingénierie et de maîtrise d'œuvre, entre rapidement en crise à la fin de longue période de croissance. De nouvelles règles se cherchent. Elles remettent toutes en cause le principe d'une séparation des fonctions aussi tranchée et cherchent à donner à la commande et au projet une réelle dimension stratégique. La notion même de « filière construction » change de sens : elle ne renvoie plus à l'idée d'une « filière de production » conçue comme une succession de stades de conception et de fabrication d'un produit (Carassus 1986), mais s'entend plutôt d'une « filière » conçue comme « un système organisé de relations entre les agents » (de Bandt, 1984). Ce système combine des relations marchandes et non marchandes faites de conflits, mais aussi de concours et de coopération.

La remise en cause de l'organisation de projet « classique » connaît cependant deux moments très différents : une première période, qui couvre en gros les années 1980, désigne l'articulation conception-réalisation comme l'interface stratégique. Autrement dit elle appelle à une coopération entre les architectes et les entreprises, qui contribue à redéfinir les savoirs le long de l'axe « vertical ». (Campagnac 1986) ; une seconde période, qui couvre en gros là

---

<sup>3</sup> dite loi MOP, du 12 juillet 1985 complétés par trois décrets d'application de décembre 1993

encore, les années 1990 opère une remontée plus amont : c'est bien l'interface entre la phase « client » et la phase « conception », en d'autres termes c'est bien l'interface entre les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre qui devient stratégique. Cette interface qui souligne le caractère itératif entre la formulation de la commande et l'initiation du projet, appelle le développement de formes de coopération plus en amont et plus « horizontales » entre différents savoirs et différentes professions. Nous l'avons analysée comme la traduction d'une montée du « modèle de service », appelant à un dépassement du découpage traditionnel entre les professions et au développement de nouvelles démarches cognitives, autour de la montée des risques et des incertitudes qui spécifie la phase client, face à la pluralité des finalités concurrentes (Campagnac 2001).

D'une certaine façon, chacune de ces périodes est marquée par la recherche d'une nouvelle régulation juridique, non seulement parce qu'elle avive les tensions entre les différents acteurs mais aussi parce qu'elle traduit une crise interne du droit de la commande publique (Campagnac 2000). On peut lire ces tensions et cette crise du droit y compris dans le décalage qui s'opère entre le texte initial de la loi MOP en juillet 1985 et ces décrets d'application en 1993. Cette crise traverse aussi le droit des marchés publics, en partie pour d'autres raisons : la montée du pouvoir des firmes à travers les stratégies des grands groupes de la construction, la confrontation aux principes qui guident la réglementation européenne (Campagnac 1998). Par certains aspects, les nouveaux PPP prolongent ces tendances ; par d'autres aspects, ils consacrent une rupture .

***Les ruptures consacrées par les nouveaux PPP dans le régime juridique des services publics.***

La conception des nouveaux PPP est en général appréciée à partir des ruptures qu'elle opère face à ces deux catégories juridiques que sont les marchés publics et les délégations de service

public. Or cette dimension ne suffit pas pour apprécier les ruptures et les enjeux de ces nouveaux contrats au regard des termes de la coopération publique –privée.

Je rejoins G.Ive (2004) lorsque, pour caractériser ces « nouveaux » partenariats public-privé, il s'emploie à saisir ce qui les distingue des partenariats publics -privés plus « classiques » (tels que la concession « à la française » ou son équivalent anglo-saxon, le Build Operate Transfer (BOT) : dans le PFI, souligne-t-il, le client public s'y définit moins par une position de concédant que d'acheteur, puisque ce ne sont plus les usagers mais bien le secteur public qui rémunère directement l'opérateur privé pour le service rendu. La définition et la spécification du service ne s'expriment plus en termes de moyens mais en termes de performances à attendre du service, pendant toute la durée du contrat, avec une obligation de résultat garantie contractuellement.

Enfin, last but not least, la grande différence des nouveaux PPP par rapport aux PPP désormais plus classiques tient à leur champ d'application : celui ci ne se limite plus aux infrastructures et aux « public utilities » (équivalent de nos services publics urbains), objet traditionnel des concessions et délégations de service classiques. Il s'étend désormais aux services publics proprement dits, ceux qui forment le cœur des fonctions régaliennes : l'administration, la défense, la justice, l'éducation et la protection des citoyens, par le biais de la santé et des équipements et services scolaires.

Précisons tout d'abord qu'à l'instar du PFI, le nouveau contrat de PPP se définit en France comme un mandat par lequel L'Etat ou les collectivités territoriales confient à une société privée ( en fait une structure dédiée) le financement, la conception, la construction, la mise en disponibilité, la maintenance d'une infrastructure ou d'un équipement public (service régalien), générateurs ou non de recettes. En contrepartie, une rémunération, liée à la performance du service - et non aux résultats de l'exploitation- est versée à l'opérateur privé

par l'autorité publique sous forme de loyers pendant toute la durée du contrat . Celle ci varie entre 25 et 40 ans dans le cas des PFI. .

*« Les contrats de partenariat sont des contrats globaux par lesquels une personne publique ou une personne privée chargée d'une mission de service public associe un tiers soit au financement, à la conception, la réalisation ou la transformation et l'exploitation ou la maintenance d'équipements publics , soit au financement, à la conception et à la mise en œuvre d'une opération de prestation de services. La rémunération du cocontractant est définie et répartie sur l'ensemble de la durée du contrat . Elle est assurée par tout moyen mais ne peut être liée substantiellement aux résultats de l'exploitation du service public dont la personne publique ou privée a la charge. Elle est liée à des objectifs de performance»,* précise l'art.1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 4 décembre 2003 (Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie,).

Or, la France, régie par le code des marchés publics et la loi sur la délégation de service public, n'autorise pas la forme de partenariat à paiement public à laquelle correspondent les nouveaux PPP – et moins encore depuis l'expérience des Marchés d'entreprise de Travaux Publics (METP) appliqués par les régions et les départements à la rénovation, l'entretien et la maintenance des lycées et des collèges dans les années1990. En revanche, les délégations de service public à paiement privé sont pratiquées depuis très longtemps aussi bien dans le domaine des services publics et des services urbains (Bezançon 2004) que dans celui des infrastructures (Martinand,1993). Un texte récent, la Loi Murcef du 11 décembre 2001 réitère le principe selon lequel la rémunération du délégataire doit toujours s'appuyer sur le paiement par l'utilisateur ( être « substantiellement » liée aux résultats de l'exploitation). Elle exclut donc du champ de la délégation de service public les services « non rentables » ( du type : école, prisons, administration etc...objets même des nouveaux PPP)



Ce n'est donc pas le caractère de marchés complexes associant des prestations de construction, d'entretien, de maintenance et de services qui est jugée contraire aux règles du droit public en France, mais c'est bien le principe de leur mode de rémunération (contrats à paiement public différé) et la nature des constructions sur lesquelles ils portent .

### **LES NOUVEAUX PPP ET LES TRANSFORMATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE.**

Mais ces nouveaux PPP s'inscrivent aussi dans un contexte plus général de transformation de l'action publique. On peut en évoquer ici deux aspects.

#### ***De l'équipement au service .***

Le premier concerne le glissement de la commande publique qui passe d'une logique d'équipement à une logique de service. On pourrait lire sous cet angle les démarcations entre formes classiques et formes nouvelles de PPP soulignées par G.Ive . Les formes classiques de partenariats – réalisés essentiellement sur le mode de la concession de travaux publics et de la délégation de services publics - ont permis la réalisation de nombreux réseaux et équipements publics . Elles ont en particulier bénéficié aux réalisations dans le domaine autoroutier ou encore dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. La France a longtemps été moteur dans ce domaine.

Ce qui se joue avec les nouveaux PPP appliqués au secteur des constructions publiques - et plus simplement des infrastructures ou des réseaux urbains - est différent. Le recours au financement privé est mobilisé en priorité pour développer des prestations dans les domaines de l'entretien, de l'exploitation et de la maintenance. Le programme de PFI a été lancé au Royaume-Uni sur fond de réduction drastique des déficits publics, alors que la vétusté des équipements nécessitait une explosion de dépenses d'investissements. Une situation quelque peu comparable est apparue en France lorsque la charge de la remise à neuf et de l'entretien des lycées et des collèges est revenue aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. Ces dernières découvrent alors l'importance des patrimoines de réseaux et

d'équipements qu'elles ont à entretenir et à renouveler, et tranchent pour la maintenance au détriment de nouveaux programmes de construction. C'est dans ce contexte que se développent alors les METP, formule parente du PFI .

Certains auteurs (Duran, 1994, Jeannot 2001) nous invitent à rapporter ce glissement d'une logique d'équipement à une logique de services à des dimensions qui vont bien au delà de la question du financement : ce qui est en jeu, c'est bien la redéfinition des modalités de l'action publique, dont la légitimité se transforme, en même temps que la gestion se fait plus territoriale *« Longtemps guidée par une logique d'équipements, la légitimité de l'action publique s'est construite dans la satisfaction des besoins en équipements et services de toutes sortes...Aujourd'hui, il s'agit moins de produire que de répondre à des problèmes complexes difficilement cernables dans des savoirs d'experts : il est plus difficile de produire un environnement de qualité, des Transports Collectifs satisfaisants que de construire des logements, des routes etc.. la demande sociale est moins préformée par des normes techniques... »*. La remise en cause de la « solution équipement » ne se réduit pas à un simple équilibre macro-économique entre investissement et fonctionnement, mais dénote un changement dans la *conception* de l'intervention des pouvoirs publics. Ainsi, à la notion de besoin, qui constituait le point nodal de la « solution équipement », succèdent d'autres approches qui se traduisent dans des notions telles que celle « développement » : elle vise l'affirmation de préoccupations environnementales, la prise de conscience de ressources rares qui sont plus à partager qu'à produire, la prise en charge autonome de leur destin par les individus. Elle contribue, ce faisant, à redéfinir le rôle des pouvoirs publics : ceux ci sont invités à « arbitrer » dans ce partage, non plus en amont par de grands choix de hiérarchie mais se jouent au plus proche des biens publics et de leurs usages. ( Jeannot 2001).

Une autre conséquence de la « solution équipement » était qu'elle permettait d'ordonner un partage entre le domaine de l'action publique et celui de l'action privée. Cet ordonnancement n'est plus aussi évident dans le cas de la montée des préoccupations de fonctionnement .

***De l'Etat au territoire : l'importance du contrat.***

La deuxième composante majeure de la transformation de l'action publique tient au passage, avec la décentralisation, à une gestion de plus en plus territorialisée. Elle signifie qu'il est de plus en plus nécessaire de « penser le produit en pensant le territoire dans lequel il s'insère, en y intégrant les effets collectifs de son utilisation » (Duran 1994). Elle vise aussi à répondre à une demande croissante de démocratie locale, de concertation et de participation ainsi qu'à la nécessité, dans une société de plus en plus marquée par la juridicisation des rapports sociaux, de négocier, de contractualiser .

Cette gestion territorialisée de l'action publique va de pair avec un mouvement plus important de contractualisation et avec le développement de logiques partenariales. Elle appelle, en effet, à des coopérations nouvelles d'une part entre de multiples niveaux de territoires, d'autre part entre acteurs publics et acteurs privés dans de nouvelles formes de gouvernance (Gaudin 2004). L'importance du contrat et des démarches contractuelles est soulignée dans de nombreux domaines, en particulier dans celui de l'aménagement urbain : La conception du cadre juridique fondée sur le règlement unilatéral y révèle toutes ses limites quand sur un même projet des intérêts multiples viennent s'affronter et qu'il est plus difficile de dire quel est l'intérêt général. Dans tous les cas, l'un des avantages du contrat est à la fois de mieux répondre à la gestion territoriale de l'action publique, mais aussi à la gestion des relations juridiques dans le temps, puisque le contrat permet de fixer l'interprétation ; c'est aussi un moyen d'articuler les différentes échelles de l'action publique. Peut-on pour autant définir l'intérêt général par voie contractuelle ?

C'est bien également dans la remise en cause de l'Etat et plus généralement des relations entre l'Etat, les Collectivités Locales, les entreprises et les associations etc. qu'il faut aussi chercher les facteurs propices au développement de nouvelles formes partenariales. Dans l'acception anglo-saxonne, la référence à l'intérêt public s'écarte d'une définition transcendante de l'intérêt général et renvoie davantage à l'idée de consensus ou de compromis. Or, Le concept même de partenariat se fonde sur le principe d'association et de partage, pour la définition des objectifs, comme pour les « bénéfiques » et pour les risques . Un concept relativement étranger dans cette acception là, aux traditions juridico –politiques en France (Le Galès, 1995), en particulier parce que l'intérêt général ne s'y négocie pas et que le contact entre le public et le privé, notamment au niveau local, est perçu comme un contact dangereux. C'est la raison pour laquelle, la notion de partenariat et l'idée de contrat, en même temps qu'ils s'étendent dans les pratiques pénétreraient difficilement le droit public.

Bouleversements de la commande publique, transformation de l'action publique : c'est par rapport à ces enjeux que l'on peut apprécier les nouvelles structures de l'organisation de projet.

### **STRUCTURES D'ORGANISATIONS DE PROJET ET PROCESSUS D'APPRENTISSAGE**

En effet, Les nouveaux PPP ne manquent pas d'apparaître aussi comme des vecteurs de bouleversement des structures d'organisation de projet.

Je propose de rendre compte des changements qui s'opèrent dans la morphologie des organisations, en me focalisant sur les termes dans lesquels se pose la coopération publique privée dans les nouvelles architectures contractuelles et en me référant, pour ce faire, moins à l'économie des contrats (notamment via la théorie de l'agence ou la théorie des coûts de transaction) qu'à l'économie des réseaux (Curien 2000). L'un des atouts de cette approche est d'opérer la distinction entre trois couches dans les activités de réseaux : l'infrastructure, le système opérateur, et le service final. En effet, les conditions de la coopération publique - privée sont largement marquées par le changement de position de l'acteur public, qui passe d'une position de concédant à une position d'acheteur, et par l'élargissement du champ d'intervention de l'opérateur privé qui ajoute à la fonction de conception -production de

l'équipement public (que l'on peut assimiler à une infrastructure), une fonction de gestion des services intermédiaires, (que l'on peut assimiler à « l'infrastructure » ou système opérateur de la gestion de cet équipement) à travers l'exploitation –maintenance des bâtiments et des fonctions supports, via la fonction de *facilities management* portée par cet opérateur privé . Si la définition du service final demeure théoriquement du ressort exclusif du client public, d'une part, les conditions de sa formulation se transforment ; d'autre part, nombre d'expériences de PFI soulignent le brouillage de frontières qui s'opère entre les services intermédiaires et le service final. Le passage d'une logique de production à une logique de services suppose de se pencher sur la question de la conception et de la prestation du service, d'une part en direction de l'acteur public lui-même, d'autre part en direction des utilisateurs finaux ou des usagers.

L'analyse de quelques opérations menées en PFI et l'examen d'une partie de la littérature dans ce domaine (Weill et Biau 2003) confirment tout d'abord les traits que nous avons déjà mis en avant à l'occasion d'autres travaux précédents (Campagnac 2000 et 2001) , à savoir :

-Ces opérations contribuent à déplacer la phase stratégique de la gestion par projet vers la « phase client ».

- Elles mobilisent, du côté des prestataires privés, une offre globale, mais qui conduit l'entreprise à développer des alliances stratégiques pour réunir les compétences nécessaires.

- L'intégration dont il s'agit est donc davantage une intégration « systémique » si nous entendons par là le fait qu'elle repose sur la construction d'accords entre les différentes parties prenantes, ce qui se traduit par des architectures contractuelles complexes, dont la caractéristique est de porter sur le long terme.

Je propose d'analyser ces différents aspects à travers les trois figures clés que sont : l'acteur public (logique de la légitimité), l'Equity Manager (logique financière et gestion des risques) et le Facility Manager (forme d'intégration et logique de service)

### ***Le déplacement de la phase stratégique vers la « phase client » et la logique partenariale : l'Equity Manager et l'acteur public.***

Comme il a été souligné précédemment, la notion de partenariat repose sur le principe d'association et de partage, qui se joue à la fois pour la définition des objectifs, pour les bénéfices et pour les risques. La simple commande publique d'une prestation à un acteur privé n'en relève pas, dans la mesure où les pouvoirs publics définissent seuls cette prestation et la payent. Or les nouveaux PPP introduisent une rupture par rapport à ce schéma : L'acteur

public cesse d'être concédant pour devenir acheteur . Plus encore, il perd sa fonction de maître d'ouvrage au profit d'une société de projet ad hoc – le Special Vehicle Purpose dans le schéma PFI ou la société de projet dans le contrat de PPP- . Cette société de projet, qui représente les investisseurs impliqués dans le financement du projet PFI (constructeurs, exploitants, apporteurs de capitaux - risque ou Equity Managers, Banques) est l'interlocuteur du client public. (cf. Annexe 1 : La structure type d'une opération de PFI). Comme l'explique Xavier Bezançon , la procédure utilisée en Grande –Bretagne est la suivante : « *La collectivité publique lance un grand projet qui implique la conception et la construction des bâtiments ainsi que la gestion des services futurs. Les entreprises intéressées soumissionnent et proposent chacune leur projet. Le prestataire sélectionné a en charge de financer la construction de l'ouvrage et de gérer les services publics afférents pendant plusieurs décennies, certains contrats dépassant 40 ans. La collectivité publique pour sa part verse au concessionnaire une redevance progressive pour la totalité de la prestation pendant la durée du contrat. ....* (La grande différence entre ce type de partenariat et l'appel d'offres performanciel est que) « *l'Appel d'offres permaciel présuppose que la collectivité locale maîtrise le projet qu'elle souhaite mettre en œuvre . Mais elle ne sait pas quelle est la meilleure solution technique pour parvenir au résultat recherché. Dans le cas des PPP, le projet défini par la collectivité nécessite un apport de conception et de financement, outre les phases de construction et de maintenance effectuées par l'opérateur privé* ». (Bezançon 2004).

### *La société de projet : une dépossession des collectivités publiques ?*

La structure ad hoc a alors une grande liberté pour organiser le projet. La conception est totalement intégrée dans la société de projet ad hoc, ce qui explique que les PPP ne peuvent intervenir que par dérogation à la loi MOP. Avec le transfert de l'ensemble de ces fonctions à l'opérateur privé constitué par la société de projet, la question se pose de savoir si l'on est face à une dépossession des collectivités publiques et si le PPP n'est rien d'autre que « *le cache-sexe du retrait de l'Etat et de la domination d'entreprises privées* » (Le Galès, 1995) ; ou bien si l'on est dans le cadre de ce partenariat défini comme la recherche d'avantages mutuels , dans une logique de partage des objectifs, des bénéfices et des risques, et qui n'implique pas l'identité des objectifs des acteurs qui coopèrent.

Le type de relations entre l'acteur public et l'Equity Manager relève de cette seconde acception. Et pourtant, l'Equity Manager n'a pas de relation directe avec l'acteur public, puisque son client à lui est l'entreprise sélectionnée dans le cadre de l'invitation à négocier et

qui a en charge la construction et le Facility Management. Il n'empêche que la présence de l'Equity Manager est centrale pour comprendre la nature des avantages mutuels que l'acteur public et les opérateurs privés peuvent retirer de ce partenariat.

### *Le partenariat comme partage des risques*

Rappelons tout d'abord, que la figure de l'Equity Manager est liée à la gestion du capital - risque. Ils s'investissent en général dans des jeunes compagnies, souvent à haut risques, et qui ne peuvent se financer en bourse ou auprès des banques. Les Equity Managers se chargent d'assurer le financement de la société, en mobilisant prêts des banques et placements obligataires. En échange du risque qu'ils prennent, ils demandent la propriété des actions de la société, recherchent des retours sur investissements substantiels et demandent à siéger dans les instances de la société. Ils se dégagent toutefois de la société de projet au bout de dix ans, car leur vocation est de rechercher avant tout une forte rentabilité. En revanche, leur mission est de trouver des fonds qui acceptent d'investir à long terme. La part de capital – risque représente environ 10% dans le financement d'une société de projet .Elle est donc faible mais a un effet de levier sur la mobilisation du capital de prêt.

Le partenariat avec des collectivités publiques repose sur un nouveau partage des risques entre acteur public et acteur privé. .L'argumentaire à l'appui des nouveaux PPP est que le risque doit être attribué à l'organisation qui en a la meilleure maîtrise, au moindre coût . D'où la procédure du « *public sector comparator* », récemment amendée à la suite des critiques dont elle avait fait l'objet. Mais le partenariat repose aussi sur un accord donnant -donnant : le principe du paiement public met, en fait, l'Equity Manager et la société de projet à l'abri du risque commercial et du risque d'exploitation comparativement au système de la concession ou de la délégation de service public. Elle lui ouvre aussi des perspectives de rentabilité très élevées puisque, par le biais de la garantie publique, il peut obtenir auprès des banques des taux préférentiels ; de leur côté, les collectivités publiques peuvent bénéficier en échange, d'un financement hors-budget et d'une déconsolidation de leur investissement. Le recours au financement privé est analysé comme un mode d'ajustement des finances locales , au regard du resserrement des dotations de l'Etat et de la contrainte électorale à laquelle sont soumis les élus. Les collectivités publiques peuvent aussi trouver un intérêt à bénéficier en retour d'un engagement d'entretien des infrastructures et des édifices.

L'indépendance dont jouissent les Equity Manager tant par rapport au client public qu'à l'opérateur privé – le constructeur et / ou le facility manager- les place dans la réalité souvent

en position de médiateurs. Appelés sur un projet une fois que l'opérateur a été retenu à la suite de l'invitation à négocier, ils sont très attentifs au départ à la dimension commerciale du projet, et aux critères qui le rendent attractif ou non auprès des banques. Leur intérêt à la régularité et à la fiabilité des cash flows, les conduit à développer des analyses de risques très poussées – mais il s'agit essentiellement de tout ce qui touche au risque financier – et de demeurer ensuite très attentifs à la vie du projet. Venus d'autres professions, souvent par exemple celle de quantity surveyors, les equity managers apprécient les nouveaux PPP comparativement aux projets traditionnels par le fait qu'ils sont beaucoup moins conflictuels et revêtent une dimension partenariale plus poussée. Ils l'attribuent à l'intérêt de chacun – et en particulier le leur – d'avoir des règles et des relations d'autant plus stables que les partenaires sont engagés sur la durée. L'un des défis du partenariat est de concilier non seulement des intérêts différents mais aussi des logiques de court terme et de long terme.

### ***Offre globale et partenariat dans la prestation de service : le Facility Manager.***

C'est à un défi similaire que sont confrontés les Facility Managers. Mais ils connaissent en outre la tension entre intégration et dé-intégration, service au client et service aux utilisateurs, service intermédiaire et service final. Les Facility managers apparaissent comme les acteurs clés des nouveaux PPP.

#### *La tension entre intégration et dé-intégration.*

La seconde composante dans les transformations de l'organisation de projet tient à la manière dont se dessinent les contours de l'intégration des activités et des fonctions du côté de l'opérateur privé, dans la conception et la prestation de service. Les nouveaux PPP consacrent le développement de marchés de conception, réalisation maintenance. Ils s'avèrent donc particulièrement favorables à la pénétration des « facility managers » en tant que centralisateurs des fonctions immobilières de leurs clients.

Rappelons que le terme de « facility management » désigne en général des opérateurs qui se présentent comme des gestionnaires des services généraux et des services supports. Ils



relèvent d'un contrat de service qui peut couvrir l'ensemble des activités support de l'entreprise cliente. Ils s'inscrivent dans un processus de re-engineering qui se prolonge par la prise en compte de la prestation d'un service aval. Le Facility management immobilier est une adaptation de ce concept aux activités de gestion et d'exploitation des services des immeubles destiné à accueillir le travail des entreprises, en l'occurrence des administrations et des collectivités publiques. Il regroupe des spécialistes du management des fonctions –supports, capables d'assurer la gestion et l'exploitation des patrimoines immobiliers et qui revendiquent d'assumer les services généraux, l'une des fonctions transversales de l'entreprise. « *Ces services généraux assumés par une entité multiservice, dont les responsables et les collaborateurs doivent posséder des compétences multiples de plus en plus étendues permettent aux dirigeants de l'entreprise de se consacrer exclusivement à leur métier de base, dans un cadre de travail confortable et efficace en disposant de tous les moyens matériels et utiles dans les meilleurs délais et aux meilleures conditions économiques* » (Roussey A., Lainé A. 2003, p.11)

Les Facility managers ne se définissent pas comme des sous-traitants mais comme des « entreprises générales prestataires », dont le domaine d'activité est très extensible. Les contrats de Facility management sont des contrats d'outsourcing : ce qui fonde le repliement sur le métiers de base et l'externalisation des services des uns fait la croissance et l'intégration des activités des autres. Mais ils contiennent aussi l'idée d'une reprise de personnels et d'une reprise des actifs nécessaires à la prestation de service.

Tous ces éléments d'analyse se trouvent confirmés dans le cas des nouveaux PPP , à cette différence près que l'entreprise –cliente est une collectivité publique et que les services supports que le Facility manager propose de prendre en charge ou d'intégrer peuvent s'articuler à d'autres services qui sont au cœur des missions de service public ou des missions régaliennes.

*Service aux clients publics, services aux utilisateurs : la montée des grands groupes*

L'examen des nouveaux PPP montre que se poursuit la montée du « modèle de services ». Mais elle souligne en même temps sa mutation par rapport aux organisations de projet pratiquées dans le cas des constructions publiques ; la composante « exploitation / maintenance/ service à l'utilisateur final » devient, en effet, une composante clé de l'offre des opérateurs privés ; elle vient s'ajouter à la composante « service au client maître d'ouvrage » en amont du processus de conception –réalisation. Les caractéristiques de cette offre, par l'importance des capitaux et des ressources à mobiliser, montrent qu'elle se joue sur des marchés très oligopolistiques. L'analyse des sociétés de Facility management montre qu'elles relèvent pour une large part de grands groupes. L'examen des grandes firmes (ici les grands groupes de construction) fait apparaître deux grandes tendances à cet égard:

- *L'orientation affirmée vers les marchés de service*, et plus encore vers les services aux collectivités publiques, s'est renforcée à partir du milieu des années 1990. L'ampleur des déboires immobiliers (1991-1995) explique que les grands groupes réorientent leur croissance externe de façon prioritaire en direction d'activités à plus forte valeur ajoutée et / ou à moindre cycle conjoncturel, en d'autres termes en direction vers des d'activités sans prise de « risques ». Les grands groupes se désengagent ainsi de la promotion immobilière.

Plus encore ces activités de service aux collectivités territoriales est une composante de leur internationalisation à travers les nouveaux PPP

- Tandis que l'activité des grands groupes dans le domaine de la gestion déléguée d'infrastructures et des réseaux se développe et connaît un véritable essor à l'échelon mondial, on note le *développement d'une offre de services d'un type un peu nouveau*, qui porte sur des activités de services multitechniques associés aux principaux métiers de la construction dans les domaines de la rénovation, de la maintenance, des prestations diverses,

de la gestion globale de patrimoine. Ce dernier type de service se rapproche du « facility management ».

L'ampleur des capitaux à mobiliser, des capacités d'ingénierie technique et financière à rassembler, des ressources à réunir ( depuis les ressources cognitives et d'expertise jusqu'aux ressources de montage et de négociation) signifie que les barrières à l'entrée sont particulièrement élevées. Cette offre « globale » est à la fois une « offre intégrée » - et en cela les PFI se démarquent de la fragmentation du processus productif qui a accompagné en UK la libéralisation des services publics en réseau- et une offre mobilisant des organisations différentes appelées à coopérer .

Au regard des compétences à mobiliser, cette « offre globale » ne peut être que le fruit de la construction d'alliances avec d'autres acteurs, dont les logiques peuvent être très différentes : *logiques financières* (la rentabilisation des capitaux investis ; mais aussi le contrôle de la chaîne de valeur , depuis les stratégies amont (conception) jusqu'aux stratégies aval (exploitation) ; *logiques industrielles* (recherche d'économies d'envergure, notamment par la duplication à plusieurs secteurs ou à plusieurs métiers des compétences acquises dans le métier principal) ; et/ou *logique de service* (conduisant à offrir des prestations plus complexes ou des services étendus).

*Services intermédiaire et service final : délimitation des frontières, redéfinition des savoirs*

Dans le même temps , les opérateurs privés éprouvent eux mêmes ces tensions dans le déroulement de leur activité intégrée. Ainsi par exemple, les facility managers en charge d'assumer la prestation du service intermédiaire, à travers la mise à disponibilité quotidienne du bâtiment et des équipements pour les utilisateurs finaux , soulignent très souvent l'impact négatif sur la maintenance et l'entretien , de choix effectués en amont sous une contrainte trop forte des coûts. Les risques qu'assument ces agents sur le terrain sont non seulement d'ordre

économique et financier mais bien aussi d'ordre contractuel. Gagner la confiance de leurs partenaires publics n'est pas si aisé, la conserver non plus. Cet objectif leur apparaît plus important que le contrat et les conduit d'ailleurs à aller au-delà, s'il le faut, pour pouvoir continuer d'assumer normalement leurs missions contractuelles, par ailleurs. Celles-ci les place en permanence à la frontière entre le service intermédiaire et le service final. Ainsi par exemple du cas de cette école en Angleterre, où le facility manager avait pour mission de mettre à disposition des utilisateurs, chaque matin, dans un parfait état de nettoyage et de fonctionnement, des locaux scolaires, des terrains de sport, et d'un certain nombre d'autres « facilities » telles qu'équipement informatique, laboratoire de langues, salle de musique, salles de conférences ; mais qui avait aussi des missions autres, telles que la sécurité des locaux, la gestion de l'énergie intégrant la fourniture de tous les fluides : eau, gaz, électricité, pétrole ; et qui devait enfin valoriser les locaux scolaires, en ouvrant l'accès au public extérieur, en dehors des heures de classe, des salles et des terrains de sport (badminton, basket ball, mur d'escalade, cricket, volley, salle de mise en forme pour les équipements intérieurs ; cricket, football, hockey, rugby, tennis, netball pour les terrains extérieurs ; mais aussi salles de conférence pour des spectacles et des concerts). Il soulignait l'importance de la dimension relationnelle dans l'accomplissement de ses missions. Cet impact du relationnel était plus fort que tous les reporting qu'il était conduit à établir chaque mois pour le conseil municipal. Mais il nous mettait sur la voie d'une autre hypothèse : c'est que ce qui était visé à travers la maintenance, l'entretien et l'exploitation du patrimoine immobilier, c'était aussi l'attente d'un impact sur la qualité du service final lui-même, sur la qualité du « travail sur autrui » dont sont porteurs les institutions scolaires, hospitalières etc.. qui font l'objet de ces nouveaux PPP. Ainsi, on pourrait avancer l'hypothèse que la diffusion de ces nouvelles formes contractuelles ne serait pas sans lien avec la crise ou le « déclin des institutions » (Dubet, 2002)

## **CONCLUSION :**

Ainsi, dans le cadre de ces contrats incitatifs, de long terme, orientés vers la spécification des performances du service, il se joue des transformations de savoirs et de profils professionnels.

D'un côté, l'arrivée de professionnels de l'investissement financiers vers l'immobilier traduit la montée d'une logique financière et le déplacement de la gestion des bâtiments vers une logique de produit financier. De l'autre, la prise en compte de la maintenance et de l'exploitation introduit une logique de service d'où il est difficile d'évacuer le social. Elle contribue aussi à faire de l'identification et de la gestion des risques le cœur de métier des acteurs publics comme des acteurs projets. Ceci se traduit par le fait que l'identification et l'appréhension du risque – dans la diversité des facettes qu'il recouvre – et son management dans les organisations complexes est au cœur du processus d'apprentissage dans le cadre de ces projets. L'autorité publique conserve un rôle de régulateur mais celui ci se transforme profondément, avec le passage du statut de concédant au statut d'acheteur, mais aussi avec le passage de la conception -construction de l'équipement à la prestation de service sur le long terme . De même le passage d'une logique d'objectifs à une logique de performance suppose de raisonner en termes de qualité du service rendu. De leur côté les opérateurs privés, sont confrontés aux mutations entraînées par le développement d'une gestion territorialisée de l'action publique .Ils ne peuvent espérer que la pénétration du marché des constructions publiques et de la gestion des services associés s'opère sans intégrer le facteur politique et plus largement le facteur territorial.

Annexe 1 : structure –type d'un PFI

Annexe 2 : l'organisation contractuelle.

Annexe 3 : les contrats liant les acteurs

## Ouvrages cités.

**Bezançon 2004** *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs* »

**Campagnac E. 1984** : *Construction et Architecture : métiers en mutation*, L'Equerre.

**Campagnac E. 1997** : *Marché, droit et concurrence: les enjeux de la réforme du Code des Marchés Publics*, Les Annales des Ponts et Chaussées, n° 84

**Campagnac E. (2000)** : *The contracting system in the French construction industry : actors and institution* Building Research & Information **28** (2) , pp. 131-140.

**Campagnac E. (2001)** : *La commande comme nouveau marché de services* in (A.Bourdin, coord.) « Projet Urbain, maîtrise d'ouvrage, commande » « Espaces et Sociétés » n°105-106, N°2-l'Harmattan, pp.17-55.

**Carassus (1986)** *Economie de la filière construction*, Presses de l'Ecole des Ponts.

**Curien N. (2000)** « *Economie des réseaux* » , La Découverte.

**De Bandt (1984)** in De Bandt et Arena *Traité d'Economie Industrielle*

**Dubet F. (2002)** *Le déclin de l'institution*, Editions du Seuil

**Duran P. (1995)** *Le PPP entre réglementation et régulation*, in Chatrie E. et Uhaldeborde J.M. (sous la direction de) « Partenariat public –privé et développement territorial » , Revue d'Economie financière. P.267-286

**Gaudin J.P.(2004)** *L'action publique : sociologie et politique*. Presses de Sciences Po et Dalloz.

**Ive G.(2004)** « *PFI and the management of projects* » in Pinto J.A Morris(eds) « Handbook of the management of projects », John Wiley.

**Jeannot G. (2001)** *L'impossible fin de la « solution équipement* in L'Équipement, fin et suite Annales des Ponts et Chaussées, n° 99, p.4-14.

**Le Galès, 1995** *Aspects idéologiques et politiques du partenariat public-privé*, in Revue d'Economie Financière (Chatrie I. et Uhaldeborde, sous la direction de) J.M : Partenariat Public-Privé et Développement territorial p. 51-64

**Martinand C.** (Sous la direction de) **1993** « *Le financement privé des Equipements publics* »

**Roussey A., Lainé A. (2003)** *Facilities management immobilier* , AFNOR

**Weill S. et Biau V. 2003** *Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne*, Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques.

**Heinz W**(sous la direction de ) **(1994)**Partenariats public –privé dans l'aménagement urbain L'Harmattan

**Winch G.** ( sous la coordination de) **1997** : *Les grands projets européens en Joint Venture-* PUCA-UCL.